

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

Tamar Fischer

Irma Cleven

Sanne Struijk

Met medewerking van: Wendy Roggeveen





## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	3
Dankwoord.....	8
Afkortingen lijst .....	9
Samenvatting.....	11
1. Inleiding .....	29
1.1 Achtergrond en centrale onderzoeksvraag .....	29
1.2 Afbakening en begripsduiding .....	32
1.2.1 Multidimensionaliteit van effectiviteit .....	32
1.2.2 Vier juridische modaliteiten .....	33
1.3 Onderzoeksvragen.....	35
1.4 Behandeling van de onderzoeksvragen in het rapport .....	36
2. Theoretische grondslagen voor effectiviteit van verboden.....	38
2.1 Inleiding .....	38
2.2 Effecten van contact-, locatie- en gebiedsverboden.....	38
2.2.1 Positieve effecten van verboden .....	38
2.2.2 Negatieve effecten van verboden .....	39
2.3 Beschermende factoren en risicofactoren voor de positieve effecten van verboden .....	40
2.3.1 Stake in conformity .....	40
2.3.2 Tolerantie.....	41
2.3.3 Neutralisatie.....	41
2.3.4 Persoonlijkheid en psychische problematiek van de dader .....	42
2.3.5 Slachtofferbeleving van procedurele rechtvaardigheid .....	43
2.3.6 Relationele afstand .....	43
2.4 Samenvatting verwachtingen .....	44
3. Juridisch kader .....	46
3.1 Inleiding .....	46
3.2 Het algemeen kader: strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke verboden ...	46
3.2.1 Strafrechtelijke verboden.....	47
3.2.2 Civielrechtelijke verboden.....	47
3.2.3 Bestuursrechtelijke verboden .....	48

3.3 Specifiek kader: strafrechtelijke verboden in vier juridische modaliteiten.....	50
3.3.1 Gedragsaanwijzing (art. 509hh Sv) .....	50
3.3.2 Schorsing voorlopige hechtenis (art. 80 Sv e.v.).....	53
3.3.3 Vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v e.v. Sr).....	55
3.3.4 Voorwaardelijke veroordeling (art. 14c Sr).....	58
3.4 Samenvatting.....	61
4. Gegevensverzameling.....	62
4.1 Systematische literatuurstudie.....	62
4.1.1 Internationale vergelijkbaarheid studies naar verboden .....	62
4.1.2 Systematische zoekstrategie .....	63
4.2 Interviews .....	66
4.2.1 Officieren van justitie en advocaat-generaal .....	68
4.2.2 Zaakscoördinatoren OM en medewerker IDV .....	69
4.2.3 Slachtofferadvocaten .....	69
4.2.4 Politieagenten .....	70
4.2.5 Toezichthouders.....	71
4.2.6 Medewerkers SHN .....	72
4.2.7 Slachtoffers .....	72
4.2.8 Verdachten en daders.....	73
4.2.9 Expertraadpleging protocollen .....	73
4.3 Kwantitatieve analyse: registraties, dossiers en slachtofferenquête.....	74
4.3.1 Steekproeftrekking.....	74
4.3.2 Gegevensverzameling en operationalisatie .....	83
4.3.3 Analyses en beperkingen .....	84
5. Signalering van schendingen .....	85
5.1 Literatuur.....	85
5.2 Kwalitatieve gegevens: Interviewresultaten.....	87
5.2.1 Knelpunten en succesfactoren bij de signalering van schendingen.....	87
5.2.2 Samenvatting knelpunten en succesfactoren in de signalering van schendingen.....	97
5.3 Kwantitatieve informatie over signalering .....	98
5.3.1 Proactieve signalering door de instanties .....	99
5.3.2 Meldgedrag slachtoffers .....	102

5.4 Samenvatting signalering van schendingen .....	104
6. Handhavingsreacties bij schendingen .....	106
6.1 Literatuur .....	106
6.1.1 Beschrijving van de handhavingsreacties .....	106
6.1.2 Succesfactoren en knelpunten bij de handhavingreacties.....	107
6.2 Kwalitatieve gegevens: Interviewresultaten.....	108
6.2.1 Beschrijving van de mogelijke handhavingsreacties .....	108
6.2.2 Knelpunten en succesfactoren bij de handhavingreacties .....	108
6.2.3 Samenvatting knelpunten en succesfactoren in handhavingsreacties.....	121
6.3 Kwantitatieve informatie over handhavingsreacties .....	122
6.3.1 Handhavingsreacties in registraties en dossiers van het OM en de Reclassering .....	122
6.3.2 Slachtofferervaringen met handhavingsreacties .....	125
6.4 Samenvatting handhavingsreacties .....	128
7. Verboden en objectieve veiligheid.....	130
7.1 Literatuur .....	130
7.1.1 Naleving.....	130
7.1.2 Bijdrage van verboden aan voorkomen van herhaald slachtofferschap .....	131
7.1.3 Beschermende factoren en risicofactoren voor schending .....	132
7.2 Kwalitatieve gegevens: Interviewresultaten.....	135
7.2.1 Beschrijvingen van aard en ernst van schendingen .....	135
7.2.2 Percepties over de bijdrage van verboden aan het voorkomen van schending en herhaald slachtofferschap .....	137
7.2.3 Beschermende factoren en risicofactoren voor schending .....	141
7.2.4 Samenvatting kwalitatieve gegevens.....	147
7.3 Kwantitatieve gegevens: registraties, dossiers en slachtofferenquêtes .....	150
7.3.1 Omvang en aard van bekende schendingen.....	150
7.3.2 Koppeling hypothesen en gegevens over beschermende factoren en risicofactoren voor schendingen .....	154
7.3.3 Verbanden met beschermende factoren en risicofactoren .....	158
7.4 Samenvatting verboden en objectieve veiligheid.....	171
8. Verboden en veiligheidsbeleving.....	174
8.1 Literatuur .....	174
8.1.1 Bijdragen verbod aan veiligheidsbeleving .....	174

8.1.2 Beschermende factoren en risicofactoren voor de veiligheidsbeleving .....	175
8.2 Kwalitatieve gegevens: Interviewresultaten.....	175
8.2.1 Beschrijvingen van slachtoffers over bijdrage verbod aan de veiligheidsbeleving....	175
8.2.2 Perceptie van de wijze waarop een verbod bijdraagt aan de veiligheidsbeleving .....	178
8.2.3 Beschermende factoren en risicofactoren voor de veiligheidsbeleving .....	181
8.2.4 Samenvatting kwalitatieve data .....	191
8.3 Kwantitatieve gegevens: registraties, dossiers en slachtofferenquêtes .....	193
8.3.1 Beschrijving subjectieve veiligheid en verhoogde veiligheidsbeleving door het verbod .....	193
8.3.2 Koppeling hypothesen en gegevens over beschermende factoren en risicofactoren voor veiligheidsbeleving.....	196
8.3.3 Verbanden met beschermende factoren en risicofactoren .....	199
8.3.4 Wensen met betrekking tot verbodsomschrijving bij slachtoffers .....	210
8.4 Samenvatting verboden en veiligheidsbeleving.....	210
9. Conclusie en discussie .....	213
9.1 Doel en opzet van het onderzoek en juridisch kader.....	213
9.1.1 Doel en opzet van het onderzoek.....	213
9.1.2 Juridisch kader .....	214
9.2 Conclusies en antwoorden op de onderzoeksvragen.....	214
9.2.1 Aanwijzingen voor de effectiviteit van verboden voor objectieve veiligheid en veiligheidsbeleving .....	214
9.2.2 Signalering en handhavingsreacties.....	218
9.2.3 Beschermende factoren en risicofactoren voor objectieve veiligheid en veiligheidsbeleving.....	222
9.3 Beperkingen huidig onderzoek en suggesties voor toekomstig onderzoek.....	224
9.4 Discussie en aanbevelingen.....	225
9.4.1 Implicaties signalering van schendingen en handhavingsreacties.....	227
9.4.2 Implicaties aandacht voor de veiligheidsbeleving en informatie voor slachtoffers ...	231
9.5 Tot slot.....	233
Referenties .....	234
Literatuur .....	234
Wetgeving .....	242
Staatsblad.....	242

Staatscourant.....	243
Kamerstukken.....	243
Jurisprudentie .....	244
Hoge Raad der Nederlanden.....	244
Gerechtshoven .....	244
Rechtbanken .....	244
Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.....	244
Bijlagen.....	245
Bijlage I: Topiclijsten.....	245
Bijlage II: Protocollen handhaving .....	260
Bijlage III: Procedure steekproeftrekking beoogde controlegroep .....	263
Bijlage IV: Verdelingen over modaliteiten en parketten in initiële steekproef.....	268
Bijlage V: Operationalisering van variabelen gebruikt voor de analyse.....	270
Bijlage VI: Slachtofferenquête en begeleidende brief .....	279
Bijlage VII: Non-respons analyse slachtofferenquête.....	295
Bijlage VIII: Extra tabellen bij hoofdstuk 6.....	297
Bijlage IX: Complete tabellen behorende bij hoofdstuk 7 .....	303
Bijlage X: Extra tabel bij hoofdstuk 8.....	314
Bijlage XI: Samenstelling van de begeleidingscommissie .....	315

## Dankwoord

Voor u ligt het eindrapport van het onderzoeksproject naar handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers. Het project is uitgevoerd door onderzoekers van de secties criminologie en strafrecht van Erasmus School of Law, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Vanwege de omvang en complexiteit kende het project een lange looptijd: het is gestart in januari 2017 en afgerond in mei 2019.

Het eindrapport had niet tot stand kunnen komen zonder medewerking van verschillende personen en organisaties. Allereerst gaat onze grote dank uit naar alle respondenten die ten behoeve van dit onderzoek zijn geïnterviewd of de slachtofferenquête hebben ingevuld en geretourneerd. Tevens willen wij de organisaties die betrokken waren bij de uitvoering van dit onderzoek hartelijk danken. Dit betreft het Openbaar Ministerie, Reclassering Nederland en Stichting Verslavingsreclassering GGZ, de Politie, Slachtofferhulp Nederland en Stichting LANGSZ. Het aantal medewerkers van deze organisaties dat ons heeft ondersteund bij dit onderzoek is te groot om iedereen met naam en toenaam te bedanken. Desondanks zullen we hier een poging toe wagen.

Veel dank gaat uit naar alle medewerkers van bovengenoemde organisaties die ons ondersteund hebben in de werving van respondenten voor de interviews, in het bijzonder: Sonja Leferink (Slachtofferhulp Nederland), Renée Henskens (Reclassering Nederland) en Hester Hageman (Politie). Een bijzonder woord van dank gaat uit naar de personen die zich hebben ingespannen voor het verkrijgen van gegevens van de OM- en 3RO-registraties en OM- en 3RO-accounts en werkplekken voor het uitvoeren van de dossierstudie: Toon van der Heijden, René de Klein en Jeroen de Ridder (OM) en Merel Spit, Martine Stegink en Ria Slijkhuis (Reclassering Nederland).

Verder danken wij de personen werkzaam bij parketten Den Haag, Rotterdam en Utrecht en Reclassering locatie Marconiplein voor de hartelijke ontvangst en ondersteuning gedurende de uitgebreide dossierstudie: Erwin de Vos, Rosa Barning, Ingrid Lubbers, Jackie van Donk, Meta Prins-Kruijs en collega's (OM) en Jorn Hamaker en collega's (Reclassering). Veel dank gaat ook uit naar alle medewerkers van de OM-parketten die betrokken waren bij het versturen van de slachtofferenquête en de herinneringsbrieven.

Voorts zijn wij de leden van de begeleidingscommissie zeer erkentelijk voor hun langdurige inzet en het constructieve commentaar bij de door ons aangeleverde teksten. Dank ook voor de immer prettige samenwerking, ook op de momenten dat er lastige keuzes over de richting van het onderzoek moesten worden gemaakt. De namen van de leden van de begeleidingscommissie zijn opgenomen in bijlage XI.

Tot slot een woord van dank aan de afstudeerstagiaire en junior onderzoeker Wendy Roggeveen voor haar inzet bij het verder verfijnen en uitvoeren van de uitgebreide dossierstudie. De junioronderzoeker(s) Jip Willink en Kim Oosterwijk bij het afronden van de gegevensverzameling en student-assistente Laura Hollander voor haar ondersteuning bij de totstandkoming van het rapport.

Tamar Fischer, Irma Cleven en Sanne Struijk



## Afkortingen lijst

3RO	3 Reclasseringsorganisaties
AG	Advocaat-generaal
AOL	Afspraak Op Locatie
AOP	Afspraak Op Persoon
ANOVA	Analyses of Variance
BB	Beschermingsbevel
BOPZ	Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BV	Bijzondere voorwaarde
BVIB	Basisvoorziening integrale bevraging
BW	Burgerlijk Wetboek
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CG	Controle groep
Chi <sup>2</sup>	Chi-kwadraat (toetsingsgrootheid)
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
CM	Casemanager
COMPAS	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie-Parket Administratie
CV	Controle variabele
CVv.i.	Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DUT	Dadelijke Uitvoerbaarheid van voorwaarden en Toezicht / Dadelijke tenuitvoerlegging
EM	Elektronische Monitoring
EVRM	Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
HB	Hoger beroep
HG	Huiselijk Geweld
HIC	High Impact Crimes
HR	Hoge Raad
IDV	Informatiepunt Detentieverloop
IG	Interventie groep
IPV	Intimate Partner Violence
IRIS	Integraal Reclassering Informatiesysteem
ISD	Inrichting Stelselmatige Daders
JM	Juridisch Medewerker
LANGZS	Landelijk Advocaten Netwerk Gewelds- en Zeden Slachtoffers
LVB	Licht Verstandelijke Beperking
MK	Meervoudige kamer
M.nt.	Met noot
MOV	Moderator variabele
NRA	Not Random Assigned
NCO	Non-contract order
NVW	Niet voorwaardelijk
OH	Onherroepelijk
OM	Openbaar Ministerie
OPS	Opsporingssysteem

OvJ	Officier van Justitie
PGA	Persoonsgebonden Aanpak
PGO	Persoonsgebonden Overzicht
PPO	Personal Protection Order
PI	Penitentiaire Inrichting
PTSS	Posttraumatische stress stoornis
PV	Proces-verbaal
RA	Random Assigned
Rb.	Rechtbank
RC	Rechter-commissaris
RiHG	Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld
RISc	Recidive Inschatting Schalen
RN	Reclassering Nederland
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
SA	Slachtofferadvocaat
SCM	Standaard Classificatie Misdrijven
SHN	Slachtofferhulp Nederland
SKN	Strafrechtsketennummer
SO	Slachtoffer
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
Sr	Wetboek van Strafrecht
Ssv	Schriftelijke slachtofferverklaring
Sv	Wetboek van Strafvordering
SVG	Stichting Verslavingsreclassering GGZ
SVH	Schorsing Voorlopige Hechtenis
TBS	Terbeschikkingstelling
TH	Toezichthouder
TUL	Tenuitvoerlegging
UV1/MOV	Uitkomst variabele 1 / moderator variabele
UV2	Uitkomst variabele 2
VM	Vrijheidsbeperkende maatregel
VTUL	Voorlopige Tenuitvoerlegging
V.i.	Voorwaardelijke invrijheidstelling
VV	Voorwaardelijke veroordeling
VVV	Vereniging voor Vreemdelingenverkeer
WODC	Wetenschappelijke Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie en Veiligheid
ZC	Zaakscoördinator
ZM	Zittende magistratuur
ZSM	Zorgvuldig Snel en op Maat, werkwijze van het OM waarin door samenwerkingsafspraken met politie en ketenpartners veelvoorkomende misdrijven op daadkrachtige wijze kunnen worden aangepakt ( <a href="http://www.om.nl">www.om.nl</a> )

## 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 handavingsreacties.

##### *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.

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond en centrale onderzoeksvraag

### *Achtergrond*

In de afgelopen jaren is er in de wetgeving, het beleid en de uitvoeringspraktijk van het strafrecht op velerlei wijze uiting gegeven aan de maatschappelijke en politieke roep tot versterking van de rechtspositie van slachtoffers van criminaliteit. Recente voorbeelden daarvan zijn onder meer de op 1 april 2017 in werking getreden wet ter implementatie van de EU Richtlijn 2012/29/EU betreffende de minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (Wet van 8 maart 2017, *Stb.* 2017, 90 en 128) en het Besluit slachtoffers van strafbare feiten (Besluit van 24 augustus 2016, *Stb.* 2016, 310 en *Stb.* 2017, 128). Met zowel de wet als het besluit – evenals nadere regelgeving en beleid, zoals de Aanwijzing slachtofferrechten (2018A005) – is getracht een stevige impuls te geven aan de informatievoorziening aan slachtoffers over hun rechten, alsook een betere bescherming van (kwetsbare) slachtoffers (*Kamerstukken II* 2016/17, 33 552, 28). In het licht van die slachtofferbescherming vindt bovendien sinds 1 juni 2018 standaard een individuele beoordeling van de kwetsbaarheid van het slachtoffer plaats. Deze nieuwe beoordeling geschiedt door de politie tijdens de aangifte en dient ertoe om “specifieke beschermingsbehoeften te onderkennen en om te bepalen of en in welke mate het slachtoffer tijdens het strafproces en de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen van bijzondere maatregelen gebruik moet kunnen maken, gelet op zijn bijzondere kwetsbaarheid voor secundaire en herhaalde victimisatie, voor intimidatie en voor vergelding” (art. 10, eerste lid, Besluit slachtoffers van strafbare feiten). De genoemde ‘bijzondere maatregelen’ zien dan onder meer op toepassing van de zogeheten beschermingsbevelen. Gestoeld op de EU Richtlijn betreffende het Europees beschermingsbevel (Richtlijn 2011/99/EU) bevat het beschermingsbevel gedragsregels, die kunnen worden opgelegd in het kader van een strafrechtelijke, civiele, of bestuurlijke procedure en die tot doel hebben een persoon te beschermen tegen “een handeling die zijn leven, fysieke of psychologische integriteit, waardigheid, persoonlijke vrijheid of seksuele integriteit in gevaar kan brengen” (Van der Aa, et al., 2013). De behoefte aan dergelijke bescherming bij slachtoffers van (gewelds)delicten is aanzienlijk, zeker wanneer de dader een bekende is (Ten Boom, 2016, 2016a; Ten Boom & Kuijpers, 2012). Er is dan regelmatig sprake van herhaald slachtofferschap (Van der Veen & Bogaerts, 2010) en slachtoffers van huiselijk geweld vormen bovendien een derde van het totale aantal Nederlandse slachtoffers van doodslag en moord (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2013).

Dit onderzoek richt zich specifiek op de strafrechtelijke beschermingsbevelen. Deze verboden betreffen daar waar het om de bescherming van specifieke slachtoffers gaat in de praktijk vooral locatie-, gebieds- en contactverboden. Van geboden ter bescherming van een specifiek slachtoffer lijkt in de praktijk nauwelijks sprake (Van der Aa, et al., 2013, hoofdstuk 3). Om die reden laten we in dit onderzoek de geboden buiten beschouwing. De meldplicht die tegenwoordig standaard is als de reclassering toezicht houdt op de naleving van bijzondere voorwaarden kan weliswaar deel uitmaken van een strafrechtelijk verbod maar schending daarvan is niet direct gericht tegen het slachtoffer en valt daardoor dus ook buiten dit onderzoek. We richten ons bovendien alleen op de effectiviteit ten aanzien van het initiële slachtoffer, voor wiens bescherming het verbod was opgelegd aan de verdachte of dader. Er zal derhalve geen antwoord

worden gegeven op de vraag naar eventueel geweld van de verdachte of dader tegen nieuwe slachtoffers, die niet via een verbod worden beschermd.

Vanwege deze afbakening wordt in dit rapport verder gebruik gemaakt van de termen locatie-, gebieds- en contactverboden, of kortweg: (strafrechtelijke) verboden ter bescherming van een initieel slachtoffer. We gebruiken vanaf hier de term beschermingsbevel niet meer omdat dit vooral een beleidsmatige term is die in de praktijk weinig wordt gehanteerd. De verboden kunnen in de verschillende fasen van het strafproces worden opgelegd: bij het voorbereidend onderzoek, de buitengerechtelijke afdoening, de uitspraak van de rechter en tijdens de tenuitvoerlegging van een opgelegde sanctie.

Om zicht te krijgen op de praktijk van de verboden in Nederland is in voorgaand, door het WODC gefinancierd, onderzoek het wettelijk kader, de handhavingspraktijk en de aard en omvang van de in Nederland opgelegde verboden in kaart gebracht (Van der Aa, et al., 2012, 2013).<sup>1</sup> Zij beschrijven een veelheid aan modaliteiten waarbinnen verboden kunnen worden opgelegd (zie ook: Van der Aa, 2015). Een van de conclusies is dat oplegging vooral veel voorkomt bij de schorsing van een voorlopige hechtenis en in mindere mate bij de voorwaardelijke veroordeling (hierna: VV) en de voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna: v.i.; zie Van der Aa, et al., 2012, 2013; Crijns, Leeuw, & Wermink, 2016). Uit het onderzoek van Van der Aa, et al. (2013) bleek dat de inhoud van de onderzochte verboden in de meeste gevallen een contactverbod betrof, met op de tweede plaats een locatie- of gebiedsverbod.

De handhavingspraktijk is in de hierboven genoemde studies onderzocht door het voeren van exploratieve gesprekken met een kleine groep medewerkers van de handhavende instanties (Van der Aa, et al., 2012, p. 66).<sup>2</sup> Uit de interviews (n=10) komt het beeld naar voren dat de handhaving van strafrechtelijke verboden sterk verbeterd is in de jaren voorafgaand aan de interviews (interviews gehouden in 2011). De ketensamenwerking verloopt goed en er is een toegenomen bereidheid om schendingen te melden, zij het dat er een gebrek aan proactief toezicht op de naleving wordt geconstateerd (Van der Aa, et al., 2012, p. 93). Kleinschalig exploratief afstudeeronderzoek, waarin interviews zijn gehouden met enkele slachtoffers, geeft daarentegen een veel minder rooskleurig beeld over de handhaving (Van de Watering, 2013; 2014). Zo gaven de geïnterviewde slachtoffers aan dat de verboden er niet voor zorgden dat verdachten of daders bij een volgend incident eerder werden gearresteerd. Echter, noch in dit onderzoek, noch in ander Nederlands onderzoek zijn de feitelijke naleving van en de handhavingsreacties bij schendingen van de strafrechtelijke verboden bestudeerd. In het licht van de hierboven weergegeven impuls tot slachtofferbescherming wringt deze leemte in kennis. Temeer nu schendingen van verboden in toenemende mate maatschappelijke aandacht en media-aandacht genereren, vooral bij herhaald slachtofferschap met dodelijke afloop,<sup>3</sup> en de vraag oproepen naar de werking en effectiviteit van deze verboden.

In de internationale literatuur worden diverse aanwijzingen gevonden dat verboden niet automatisch het geweld oplossen (Diviney, et al., 2009; Logan, Shannon, Walker & Faragher,

---

<sup>1</sup> In dit onderzoek van Van der Aa, et al. wordt wel de term beschermingsbevel gehanteerd. Omdat hier als gezegd echter uitdrukkelijk uit blijkt dat slechts een klein deel van de beschermingsbevelen wordt gevormd door geboden, wordt omwille van de leesbaarheid van ons onderzoeksrapport ook bij verwijzing naar voornoemd onderzoek consequent de terminologie van verboden in plaats van beschermingsbevelen gehanteerd.

<sup>2</sup> Dit betrof OvJ, politieambtenaren, rechters, toezichthouders, PI medewerkers en (slachtoffer) advocaten.

<sup>3</sup> Bijvoorbeeld bij een Utrechtse vrouw van 24 jaar die in juli 2018 om het leven werd gebracht door haar ex-vriend aan wie een straatverbod was opgelegd en bij een Rotterdams meisje van 16 jaar die in december 2018 om het leven werd gebracht door haar ex-vriend aan wie een contactverbod was opgelegd.

2006a; 2007; 2008; Russell, 2012). Deze studies laten zien dat verboden veelvuldig worden overtreden en de handhavingspraktijk problematisch is. Daarnaast blijkt uit de studies dat het aantal nieuwe (gewelds)incidenten in zekere mate los staat van de veiligheidsbeleving (subjectieve veiligheid) van slachtoffers. Het onderzoeken van de effectiviteit van dergelijke verboden vraagt dus om meer dan enkel het doen van onderzoek naar (strafrechtelijke) recidive; het vergt ook het in kaart brengen van het proces van signalering van schendingen, de handhavingsreacties, de naleving en de subjectieve veiligheid van slachtoffers.

Sinds het onderzoek van Van der Aa, et al. (2012, 2013) is er nog een juridische modaliteit bijgekomen waarbinnen verboden ter bescherming van een initieel slachtoffer of nabestaande kunnen worden opgelegd. Dit is de zelfstandige maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking ex art. 38z e.v. Sr (zie paragraaf 1.2.2). Deze mogelijkheid werd echter pas van kracht na de gegevensverzameling voor dit onderzoek. Van verboden binnen deze modaliteit is dus nog niet duidelijk in welke mate ze voorkomen en hoe de handhaving verloopt. Dit geldt eveneens voor verboden binnen twee modaliteiten die ten tijde van het onderzoek van Van der Aa net waren ingevoerd – de gedragsaanwijzing door de officier van justitie (hierna: OvJ) ex art. 509hh Sv en de zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel ex art. 38v e.v. Sr. Ook is het aantal opgelegde verboden in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Waar de rechter in 2013 nog 122 contact- en gebiedsverboden oplegde, waren dat er vijf jaar later 876.<sup>4</sup> En dit betreft dan nog enkel de rechterlijke verboden. Indien hierin ook cijfers zouden worden betrokken over verboden opgelegd door bijvoorbeeld de rechter-commissaris (schorsing voorlopige hechtenis) of het OM (gedragsaanwijzing en v.i.), zou het aantal nog fors hoger komen te liggen.<sup>5</sup>

Een van de aanbevelingen uit het hiervoor genoemde onderzoek van Van der Aa, et al. (2013) is dat vervolgonderzoek naar de effectiviteit van dergelijke verboden wordt gedaan. Door zowel de ontwikkelingen in wet- en regelgeving en maatschappij als de sterke toename in het aantal opgelegde verboden lijkt deze vraag alleen maar meer van belang geworden.

### *Centrale onderzoeksvraag*

In dit onderzoek gaan we nader in op de effectiviteit van strafrechtelijke verboden ter bescherming van een initieel slachtoffer of nabestaande. 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 meer compleet in beeld gebracht.<sup>6</sup> Bovendien onderzoeken we de subjectieve veiligheid 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. Het oorspronkelijke doel van dit onderzoek was een daadwerkelijke effectiviteitstoets waarbij de veiligheid van slachtoffers in zaken met verbod vergeleken werd met de veiligheid van een controlegroep van slachtoffers in vergelijkbare zaken zonder verbod. Dit is in dit onderzoek helaas niet mogelijk gebleken en als gevolg is de

---

<sup>4</sup> <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2268991-rechter-legt-steeds-vaker-contactverbod-op-maar-helpt-het.html>; dit is gebaseerd op basis van cijfers verkregen van de Raad voor de Rechtspraak.

<sup>5</sup> Van de toegepaste gedragsaanwijzingen door de OvJ is evenwel vooralsnog geen landelijke registratie beschikbaar.

<sup>6</sup> De handhavingspraktijk was door Van der Aa, et al. (2012) al vrij uitgebreid in beeld gebracht. Doordat onze interviews recenter en onder een andere en grotere selectie respondenten zijn gehouden, vormen onze bevindingen over signalering en handhaving een relevante aanvulling op het onderzoek van Van der Aa, et al. (2012).



onderzoeksvraag licht aangepast. 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?*

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag maken we gebruik van verschillende methoden van gegevensverzameling (literatuurstudie, interviews, registratiegegevens, dossierstudie en slachtofferenquête). Er is hiervoor een groot aantal betrokken actoren benaderd (politie, OvJ's, toezichthouders, slachtoffers en daders). In hoofdstuk 4 worden de methoden nader geduid en toegelicht.

In de nu volgende paragrafen wordt het onderzoek nader afgebakend en worden enkele begrippen nader geduid (paragraaf 1.2). Daarna worden de specifieke onderzoeksvragen weergegeven, met een korte vooruitblik op de gegevensverzameling (paragraaf 1.3). Het hoofdstuk wordt afgerond met een beschrijving van de functie die de verschillende vervolghoofdstukken in dit rapport hebben bij de beantwoording van de onderzoeksvragen (paragraaf 1.4).

## 1.2 Afbakening en begripsduiding

### 1.2.1 Multidimensionaliteit van effectiviteit

Zoals in het begin van paragraaf 1.1 beschreven, is het doel van de in dit onderzoek beoogde verboden breder gedefinieerd dan alleen het voorkomen van nieuw geweld, stalking,<sup>7</sup> bedreiging, of vernieling (de objectieve veiligheid). Het beleidsmatige begrip beschermingsbevel zou volgens de omschrijving ook moeten beschermen tegen het in gevaar brengen van zijn of haar 'psychologische integriteit, waardigheid, persoonlijke vrijheid of seksuele integriteit'. Deze definitie vraagt eigenlijk om een meting van de psychologische integriteit of de geestelijke gezondheid van het slachtoffer (Wright & Johnson, 2012) maar een meting van deze uitkomsten ligt buiten de mogelijkheden van het huidige onderzoek. In dit licht is een interessante bevinding van Eysink Smeets & Vollaard (2015, p. 230) dat het veiligheidsgevoel, los van het daadwerkelijke (herhaald) slachtofferschap, de geestelijke gezondheid van het slachtoffer beïnvloedt. Een meting van de subjectieve veiligheid zou daarmee tot op zekere hoogte informatie geven over de geestelijke gezondheid. Ook in de internationale literatuur zijn weinig voorbeelden te vinden van studies waarin effecten op de geestelijke gezondheid van de slachtoffers worden gemeten en is het gangbaar de effectiviteit te meten als objectieve en subjectieve veiligheid (Benitez, et al., 2010). Dit onderzoek richt zich daarom ook tot die twee maten.

De subjectieve veiligheid wordt naar verwachting niet alleen beïnvloed door nieuwe delicten (bijvoorbeeld eenvoudige mishandeling), maar ook door andere schendingen van verboden – zoals het toch contact zoeken met een slachtoffer ondanks de aanwezigheid van een contactverbod – zeker als een adequate reactie van de handhavers uitblijft. Uiteindelijk kan het ongestraft schenden van de verboden door de pleger ook het risico op een nieuw delict vergroten. Objectieve veiligheid omvat daarom zowel het aantal schendingen als recidive.

Het onderscheid tussen schendingen van verboden en recidive is in de praktijk vaak niet eenduidig. In de eerste plaats zijn schendingen van verboden in bepaalde modaliteiten gedefinieerd als zelfstandig delict, waardoor er sprake is van recidive. Dit geldt voor verboden die zijn opgelegd op de juridische grondslag van een gedragsaanwijzing door de OvJ ex art. 509hh Sv of de

---

<sup>7</sup> In dit onderzoek wordt de term stalking gehanteerd waar in wettelijke termen wordt hier over belaging gesproken.



vrijheidsbeperkende maatregel ex art. 38v Sr (zie nader hoofdstuk 3). In de tweede plaats kan het zoeken van contact in stalkingszaken geduid worden als onderdeel van het delict ‘stalking’, terwijl dit bij zaken met mishandeling als indexdelict niet zo is. Aangezien de recidive zodoende als deelcategorie van de schendingen kan worden gezien, hangt het van het delict type en de modaliteit waarin het verbod is opgelegd af, welk deel van alle schendingen als zelfstandig nieuw strafbaar feit – recidive in enge zin – wordt beschouwd. Bij de weergave van de naleving van de verboden in ons onderzoek zullen wij daarom het gehele palet aan schendingen beschrijven.

Deze hierboven beschreven multidimensionaliteit van uitkomstmaten als het gaat om indicaties voor de effectiviteit, zien we ook terug in de literatuur over de effectiviteit van verboden (zie Benitez et al., 2010). Zowel met het oog op de subjectieve als de objectieve veiligheid moet de effectiviteitsvraag dus niet alleen over de uiteindelijke uitkomsten gaan, maar ook over de naleving en handhaving van het verbod. In onderstaand kader worden de verschillende uitkomstmaten benoemd die in dit onderzoek worden belicht.

#### Uitkomstmaten voor de effectiviteit van verboden

##### *Naleving en handhaving (proces)*

- mate waarin schendingen van verboden voorkomen;
- mate van signalering van de schendingen die plaatsvinden;
- de reacties van de handhavende instanties op schendingen;

##### *Recidive en veiligheidsbeleving (uitkomsten)*

- frequentie en ernst van recidive bij hetzelfde slachtoffer (objectieve effectiviteit);
- veiligheidsbeleving slachtoffer (subjectieve effectiviteit).

Hieruit volgt dat wanneer we in dit rapport over het handhavingsproces spreken, we duiden op de combinatie van het signaleringsproces en de handhavingsreacties bij gebleken schendingen.

### 1.2.2 Vier juridische modaliteiten

Een volgende afbakening van het onderzoek betreft de juridische modaliteiten waarbinnen een verbod kan worden opgelegd. Voortvloeiend uit een decennialange wetsontwikkeling is het aantal strafrechtelijke mogelijkheden om gedragsverboden en vrijheidsbeperkingen te kunnen opleggen aan een overlast gevend persoon, inmiddels legio (Bleichrodt, 2011). De verboden die dienen ter bescherming van het initiële slachtoffer kunnen daardoor in de praktijk niet alleen op grond van verschillende juridische modaliteiten worden opgelegd, maar ook in alle fasen van het strafproces. Op het moment van de steekproef voor de gegevensverzameling, te weten 3 december 2017, behelsde het wettelijk kader veertien modaliteiten op grond waarvan de hier bedoelde verboden kunnen worden toegepast.<sup>8</sup> Deze modaliteiten staan hieronder opgenomen in Figuur 1.1 (Van der Aa, et al., 2012), schematisch verdeeld over vier verschillende fasen van het strafproces.

<sup>8</sup> Per 1/1/2018 zijn dat er vijftien, want toen trad de eerdergenoemde maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking in werking (Wet van 25 november 2015, *Stb.* 2015, 460 en *Stb.* 2016, 493). Op grond van deze nieuwe sanctie kunnen verboden worden opgelegd aan een dader *na afloop van zijn ten uitvoer gelegde gevangenisstraf of TBS-maatregel*, ter preventie van herhaald overlastgevend/strafwaardig gedrag jegens een slachtoffer. Hoewel de sanctie daarmee in potentie beslist relevant kan zijn voor de bescherming van slachtoffers, wordt zij in dit onderzoek niettemin buiten beschouwing gelaten vanwege

*Figuur 1.1: Juridische modaliteiten waarbinnen een verbod kan worden opgelegd.*

**Figuur 1: Juridische modaliteiten waarbinnen een beschermingsbevel kan worden opgelegd**

Vorbereidend onderzoek	Buitengerechtelijke afdoening	Rechterlijke straf of maatregel	Tenuitvoerlegging van de straf of maatregel
Bijzondere voorwaarde bij de schorsing van de voorlopige hechtenis (art. 80 Sv)	Aanwijzing bij een strafbeschikking (art. 257a lid 3 sub e Sv)	Bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf (art. 14c lid 2 Sr)	Bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke invrijheidstelling (art. 15a lid 2 Sr)
Rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde (art. 540 e.v. Sv)	Voorwaarde bij een voorwaardelijk sepot (art. 167 lid 2 Sv) of kennisgeving van niet verdere vervolging (art. 244 lid 3 Sv)	Voorwaarde bij een terbeschikkingstelling met voorwaarden (art. 38 Sr)	Voorwaarde bij een voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van een ter beschikking gestelde (art. 38g Sr) na proefverlof (art. 38h Sr)
Gedragsaanwijzing van de officier van justitie (art. 509hh Sv)		Voorwaarde bij een voorwaardelijke plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (art. 38p Sr)	Voorwaarde bij een verlof uit een TBS-kliniek (art. 50 en 51 Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden)
		Vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr)	Voorwaarde bij een verlof uit een penitentiaire inrichting (art. 5 lid 2 Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting)
			Voorwaarde bij een voorwaardelijke gratie (art. 13 Gratiewet)

Bron: Van der Aa, et al., 2012

Gelet op het grote aantal juridische modaliteiten waarbinnen een verbod kan worden opgelegd, alsook op de vele onderlinge verschillen wat betreft de inhoud, duur en naleving van deze verboden, voert het te ver om verboden binnen alle modaliteiten in dit onderzoek te betrekken. De noodzakelijke selectie wordt allereerst gevormd door die verboden die door de frequentie van toepassing kennelijk het meest relevant zijn om in algemene zin iets te kunnen zeggen over de bescherming van slachtoffers. Deze selectie hebben we gemaakt op basis van zowel de uitkomsten van het onderzoek van Van der Aa, et al. (2012) als de door ons opgevraagde cijfers bij het Openbaar Ministerie (hierna: OM) over opgelegde verboden (zie hoofdstuk 4). In de tweede plaats is de selectie meer pragmatisch gevormd door de afweging dat de toegang tot de empirische gegevens realiseerbaar moet zijn in de looptijd van dit onderzoek. Dit maakt bijvoorbeeld dat de verboden die met grote regelmaat in het gevangeniswezen en TBS-systeem worden opgelegd aan gedetineerden en verpleegden in het kader van hun verloven, in dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten omdat die gegevens lastig te vergaren zijn. Daarnaast maken zaken in de v.i.-fase evenmin deel uit van dit onderzoek. Hoewel zij in de initiële steekproef (zie hoofdstuk 4) nog wel waren meegenomen, zijn hiervan om logistieke redenen uiteindelijk geen dossiers gescoord. De v.i.-zaken zijn ook buiten de analyses gelaten. Dit heeft geresulteerd in selectie van het volgende viertal juridische modaliteiten waarbinnen strafrechtelijke verboden kunnen worden toegepast:

---

het prille bestaan ervan. De toekomst zal moeten uitwijzen of rechters op grondslag van deze sanctie verboden zullen toepassen (zie in dat verband Struijk, 2018) en of die vervolgens effectief zijn.

- de gedragsaanwijzing van de OvJ (art. 509hh Sv);
- de schorsing van de voorlopige hechtenis (art. 80 Sv);
- de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr) en
- de voorwaardelijke veroordeling (VV) (art. 14c Sr).

De kwalitatieve gegevensverzameling richt zich specifiek op de bovenstaande vier modaliteiten. In de kwantitatieve gegevensverzameling ligt de focus op de tweede, derde en vierde modaliteit, maar is ook informatie beschikbaar over zaken waar gedragsaanwijzingen door de OvJ opgelegd zijn.<sup>9</sup>

### 1.3 Onderzoeksvragen

In de onderzoeksvragen wordt onderscheid gemaakt tussen het proces van signalering, handhavingsreacties en schendingen van de verboden en van de subjectieve veiligheid van slachtoffers. Daarnaast richt het onderzoek zich op het identificeren van beschermende factoren en risicofactoren voor zowel de schendingen als voor de subjectieve veiligheid. Het is immers ook van groot belang inzicht te verschaffen in de omstandigheden waaronder verboden succesvol kunnen zijn. Omdat de effectiviteit van signalering enerzijds en het uitvoeren van de handhavingsreacties anderzijds mogelijk een rol spelen bij het plaatsvinden van schendingen (en dus een beschermende factor of een risicofactor zijn), beantwoorden we in dit rapport eerst de vragen over het proces van signalering en de handhavingsreacties (zie onderstaande vragen 1 en 2) en daarna pas de vragen naar het daadwerkelijk voorkomen van schendingen en de percepties van effectiviteit (zie onderstaande vragen 3, 4 en 5). Deze onderzoeksvragen worden 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?

---

<sup>9</sup> Omdat als gezegd een centrale registratie van verboden opgelegd als gedragsaanwijzing vooralsnog ontbreekt, konden deze niet in de steekproef worden opgenomen.

- 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 veiligheidsbeleving in zaken met verboden?

Hieronder volgt voor enkele onderzoeksvragen een toelichting. In de eerste plaats verstaan we onder signalering (vraag 1a en 1b) niet alleen de acties die de politie onderneemt om toezicht op de naleving te houden, maar het gehele proces dat leidt tot de uitkomst dat een schending (tijdig) in beeld komt bij de handhavingsorganisaties. Hierin spelen dus ook het meldgedrag van slachtoffers (en hun de omgeving) en de kennis bij politie en justitie over het verloop van de opgelegde verboden en de omstandigheden van dader en slachtoffer een rol. Deze kennis is mogelijk van belang bij de inzet van proactieve signalering (zoals door extra surveilleren) en de interpretatie van meldingen.

Zowel bij het identificeren van beschermende factoren en risicofactoren, van succesfactoren en knelpunten voor signalering, handhaving, schending (vragen 1b, 2b en 3b) als bij het bestuderen van de objectieve en subjectieve veiligheid (vragen 4b en 5b) wordt nagegaan welke kenmerken van belang zijn gelet op het delict, de betrokkenen en hun relatie, de omschrijving van het verbod en (voor naleving, subjectieve en objectieve veiligheid) het signaleringsproces en de handhavingsreacties.

Zoals hierboven al aangegeven, zal het niet mogelijk zijn om uitspraken over effectiviteit in de strikte zin van het woord te doen. Dit vereist namelijk een onderzoekopzet waarin een vergelijking mogelijk is van de objectieve en subjectieve veiligheid van slachtoffers die door een verbod worden beschermd, met de objectieve en subjectieve veiligheid van slachtoffers die niet door een verbod worden beschermd. De twee groepen slachtoffers dienen dan vergelijkbaar te zijn, bijvoorbeeld wat betreft het type en de ernst van de zaak en de aard van de slachtoffer-dader relatie. Het vormen van een vergelijkbare controlegroep is in dit onderzoek niet gelukt. Knelpunten waren hier in de eerste plaats dat de informatie bij het OM in twee verschillende systemen (GPS en COMPAS) worden geregistreerd en de informatie over de verboden in een derde systeem bij het CJIB wordt geregistreerd, in de tweede plaats dat de verboden die via een gedragsaanwijzing worden opgelegd niet centraal geregistreerd worden, en in de derde plaats dat er te grote beperkingen waren aan de beschikbare informatie voor de matchingsprocedure (zie verder hoofdstuk 4). Wel zijn in de slachtofferenquête vragen gesteld over de ervaren effectiviteit van het verbod voor zowel de objectieve als de subjectieve veiligheid van de slachtoffers. Deze vragen worden gebruikt voor het antwoord op de onderzoeksvragen 4a, 4b, 5a en 5b.

Tot slot, de opzet van de kwantitatieve gegevensverzameling van dit onderzoek biedt maar beperkt inzicht in de mechanismen die tot effectiviteit van verboden kunnen leiden. Om die reden zijn er geen verklaringsvragen geformuleerd. In de interviews is wel uitgebreid gesproken over die mechanismen en ook de literatuur geeft hierover informatie. Waar mogelijk gaan we in het rapport daarom wel in op verklaringen van de gevonden verbanden.

#### 1.4 Behandeling van de onderzoeksvragen in het rapport

De hierboven weergegeven onderzoeksvragen worden in vier empirische hoofdstukken (5 t/m 8) beantwoord. Daaraan voorafgaand wordt in hoofdstuk 2 eerst de theoretische achtergrond van mogelijke effecten van verboden beschreven. Dit hoofdstuk richt zich dus nog niet op de empirische literatuur naar verboden, maar beperkt zich tot de afleiding van verwachtingen over de mogelijke effecten van verboden uit bestaande theoretische benaderingen over strafrechtelijke

interventies. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens het juridisch kader van de verboden voor het eerdergenoemd viertal juridische modaliteiten uiteengezet. Dit dient uitdrukkelijk als achtergrond voor de empirische hoofdstukken. In hoofdstuk 4 worden de methoden van gegevensverzameling besproken.

In de empirische hoofdstukken worden achtereenvolgens de volgende onderwerpen besproken. Allereerst de signalering van schendingen (onderzoekvraag 1a en b; hoofdstuk 5) en de handhavingsreacties in geval van schendingen (onderzoekvraag 2a en b; hoofdstuk 6). Gezamenlijk vormen de signalering van schendingen en de handhavingsreacties die volgen op schendingen, het handhavingsproces. Vervolgens gaan de empirische hoofdstukken in op achtereenvolgens de aard en omvang van schendingen van verboden en de perceptie over de effectiviteit van de verboden op de objectieve veiligheid (onderzoekvraag 3a en b en onderzoeksvraag 4a en 4b; hoofdstuk 7) en de subjectieve veiligheid bij verboden en de perceptie over de effectiviteit van de verboden voor de subjectieve veiligheid (onderzoekvraag 5a en b; hoofdstuk 8).

Elk empirisch hoofdstuk is opgebouwd uit opeenvolgende paragrafen met resultaten uit: 1) de systematische literatuurstudie, 2) de kwalitatieve gegevens (voornamelijk interviews) en 3) de kwantitatieve gegevens (registraties, dossiers en slachtofferenquête). In de literatuurstudie worden zowel Nederlandse als internationale bevindingen betrokken.<sup>10</sup> De empirische gegevensverzameling richt zich echter uitsluitend op de Nederlandse praktijk. De uitkomsten uit het literatuurreview en de interviews worden waar mogelijk gebruikt om de hypothesen uit de theorie (hoofdstuk 2) aan te vullen en aan te scherpen opdat deze in de kwantitatieve analyses kunnen worden getoetst. Waar deze koppeling met kwantitatieve gegevens niet (goed) mogelijk is, worden de bevindingen uit de kwalitatieve gegevens ook op zichzelf geïnterpreteerd. Hoewel de generaliseerbaarheid dan mogelijk minder groot is, kunnen deze gegevens wel relevante inzichten opleveren over de mogelijke effectiviteit van verboden.

In hoofdstuk 9 worden de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven en worden de beperkingen van het onderzoek besproken alsmede de mogelijke implicaties die de conclusies hebben voor de praktijk van de verboden.

---

<sup>10</sup> Daarbij is in de hoofdstukken over signalering en handhaving (hoofdstukken 5 en 6) een belangrijke rol weggelegd voor het onderzoek van Van der Aa, et al., 2012.

## 2. Theoretische grondslagen voor effectiviteit van verboden

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden theorieën besproken die aangeven welke effecten er van contact-, locatie- en gebiedsverboden te verwachten zijn en wat mogelijke beschermende factoren en risicofactoren zijn voor de handhaving en naleving en daarmee uiteindelijk ook voor de effectiviteit van de verboden. Bestaand onderzoek naar deze verboden besteedt in het algemeen weinig aandacht aan theoretische achtergronden voor de mogelijke effectiviteit daarvan (Benitez, et al., 2010). Daar waar theorieën worden besproken, betreft dat vooral de *afschrikkingsbenadering* (Sherman, et al., 1992) en de daaraan gerelateerde ‘*stake in conformity theory*’ (Toby, 1957; Sherman, et al., 1992).

Diverse uit de literatuur naar voren komende risicofactoren voor schending van verboden blijken echter minder goed te verklaren door deze theorieën, zoals ook beschreven door Van de Watering (2013). Dit gaat bijvoorbeeld om de aanwezigheid van kinderen (bij partnergeweld) (Spitzberg, 2002) en een verleden van stalkingsgedrag (Logan & Walker, 2009; Jordan, et al., 2010) of van ernstig geweld (Frantzen, et al., 2011). Om deze en andere onverklaarde bevindingen nader te kunnen duiden, zijn dus andere slachtoffer- en dadergerichte theorieën nodig. Uit de hieronder te bespreken theoretische benaderingen leiden we in de eerste plaats verwachtingen af over de effecten van het verbod (positief of negatief) op de veiligheid van het slachtoffer (paragraaf 2.2). In de tweede plaats beschrijven we verwachtingen die uit de theorieën naar voren komen over beschermende factoren of risicofactoren voor schending van verboden (objectieve veiligheid) en de subjectieve veiligheid bij slachtoffers die door een verbod worden beschermd (paragraaf 2.3). In paragraaf 2.4 worden de verwachtingen samengevat.

### 2.2 Effecten van contact-, locatie- en gebiedsverboden

Er bestaan verschillende theoretische benaderingen waaruit verwachtingen kunnen worden afgeleid over positieve of negatieve effecten van verboden voor de veiligheid van slachtoffers. Hieronder bespreken we de verwachtingen die volgen uit het *afschrikkingsperspectief*, de *victim precipitation* theorie en de *labeling* theorie over de mogelijke effecten van verboden.

#### 2.2.1 Positieve effecten van verboden

Volgens het *afschrikkingsperspectief* (Sherman, et al., 1992) zou de dreiging van een strafrechtelijke reactie of de tenuitvoerlegging van een opgelegde straf – waaronder het opnieuw in hechtenis nemen respectievelijk het uitvoeren van een voorwaardelijke straf – de potentiële dader weerhouden van het plegen van nieuwe strafbare feiten. Het afschrikkingsperspectief gaat daarmee uit van een rationele keuze door de dader die de kosten en baten van het plegen van een nieuw delict afweegt (Cornish & Clarke, 1986). Mogelijke kosten bij het plegen van een nieuw delict zijn het verliezen van vrijheden, inkomen, relaties, werk of woning en het krijgen van een sociaal stigma (Kirk & Wakefield, 2018; McNeil, 2013). Uitgaande van een hogere pakkans bij schending van het verbod en de grotere gevolgen die dat met zich brengt voor de dader, zal de kans op geweld volgens dit perspectief dus lager zijn (zie ook: Sherman, et al., 1992).

Een tweede verklaring voor de mogelijke effectiviteit van verboden die uit de literatuur naar voren komt, betreft de bijdrage die verboden kunnen hebben aan ‘*victim empowerment*’ (Fischer & Rose, 1995; Kinports & Fischer, 1993). Dit is een antwoord op een van de kwetsbaarheden van slachtoffers die worden beschreven in de *victim precipitation* theorie (Amir, 1971; Meier & Miethe, 1993; Wolfgang, 1958). De *victim precipitation theorie* richt zich op



verschillen tussen personen die maken dat sommige slachtoffers meer kans lopen op (herhaald) slachtofferschap dan andere. Oorspronkelijk richtte deze theorie zich op de actieve rol van het slachtoffer in het conflict waar een delict uit voortkwam (bijvoorbeeld dreigen met geweld of zelf plegen van geweld waar vervolgens geweld uit voortkwam). Hierdoor was er veel kritiek op de theorie, omdat het zou leiden tot ‘victim blaming’. De theorie heeft zich vervolgens vooral gericht op het verklaren van verschillen in kwetsbaarheid voor (herhaald) slachtofferschap. Indicatoren voor kwetsbaarheid die door de theorie worden aangewezen (Egan & Perry, 1998; Finkelhor & Asdigian, 1996; Sparks, 1981) kunnen in drie categorieën worden ingedeeld: 1) kenmerken of bezittingen van het slachtoffer die aantrekkelijk zijn voor de dader om te ‘bezitten’, 2) kenmerken die de boosheid of jaloezie van de dader oproepen en 3) het gebrek aan eigenschappen waarmee de dader wordt afgeweerd of afgeschrikt (Finkelhor & Asdigian, 1996; Egan & Perry, 1998). Op deze derde categorie van kwetsbaarheid kan *victim empowerment* een antwoord zijn.

Samenvattend volgt uit zowel het *afschrikkingsperspectief* als het principe van *victim empowerment* de verwachting dat een contact-, locatie-, of gebiedsverbod leidt tot een lagere kans op geweld (**Hypothese 1a**).

### 2.2.2 Negatieve effecten van verboden

Behalve *victim empowerment* kan een verbod ook leiden tot extra risico’s en daarmee extra angst voor het slachtoffer. Dit is het geval als de verdachte of dader de beperkingen die het verbod oplegt niet kan accepteren. Er kan dan weerstand of opstandigheid tegen het verbod ontstaan, ook wel bekend als ‘*defiance*’ (Newburn, 2007, p. 222). Deze weerstand kan leiden tot het uitblijven van positieve of het ontstaan van negatieve effecten van het verbod. Het ontstaan van weerstand is waarschijnlijker als een verdachte of dader: 1) een straf als oneerlijk beschouwt, 2) de verdachte of dader weinig binding heeft met of vervreemd is van de instantie of gemeenschap die de sanctie oplegt, 3) de verdachte of dader de sanctie als stigmatiserend beschouwt en het gevoel heeft dat de sanctie de persoon en niet de daad aanpakt, en 4) de verdachte of dader de schaamte weigert te erkennen die de sanctie heeft geprobeerd te veroorzaken bij de verdachte of dader.

De invloed die oplegging van een verbod in huiselijk geweld zaken heeft op de machtsbalans is door Buzawa & Buzawa (1996, p. 15) uitgewerkt als een voorbeeld van het eerste hierboven beschreven punt. Door de bestraffing met een verbod verandert deze machtsbalans (Fischer & Rose, 1995, p. 422-425). De dader zal het verbod daardoor als oneerlijk beschouwen, hetgeen woede kan opwekken en kan resulteren in de escalatie van geweld. Dit mechanisme wordt ook beschreven in de zogenaamde ‘*control balance*’ theorie (Tittle, 1995). Volgens deze theorie wordt de mate waarin iemand (in dit geval de verdachte of dader) zich conformeert aan de op hem uitgeoefende controle niet alleen bepaald door de dreigende sanctie. Ook de balans tussen de mate waarin een individu controle op de omstandigheden kan uitoefenen en de controle die door externe instanties op hem kan worden uitgeoefend is van belang (Cullen & Agnew, 2006, p. 566). Wanneer er woede en frustratie wordt opgewekt door de maatregel bij de dader zonder dat daar voldoende bescherming van het slachtoffer tegenover staat, kan de kans op herhaald slachtofferschap en de angst bij het slachtoffer dus juist toenemen.

Een tweede benadering waaruit de verwachting van negatieve effecten van verboden op de veiligheid van slachtoffers voortkomt, is de *labeling* theorie (Becker, 1963; Tannenbaum, 1938, pp. 19-20; Lemert, 1951, p. 75). Deze theorie noemt als belangrijke oorzaak voor die verwachting het sociaal stigma dat volgt op een strafrechtelijke sanctie. Door het toekennen van de ‘rol’ van crimineel zou de persoon zich eerder als zodanig gaan gedragen (*self fullfilling prophecy*). De mate waarin de *labeling* theorie van toepassing is op verboden, is echter maar gedeeltelijk duidelijk,

aangezien de betreffende literatuur over de gevolgen van een opgelegde strafrechtelijke sanctie zich vooral richt op arrestatie, vervolging en detentie (Sherman, et al., 1992). Het is onduidelijk of ook van verboden een zodanig stigmatiserend effect uitgaat dat het recidive verhogend werkt vanwege de aanwezigheid van *labeling*.

Uit de hierboven beschreven principes van *defiance* en *control balance* volgt de verwachting dat contact-, locatie- en gebiedsverboden mogelijk leiden tot meer geweld en tot een lagere subjectieve veiligheid van slachtoffers (**Hypothese 1b**). De *labeling* theorie leidt niet tot een duidelijke verwachting over eventuele negatieve effecten van verboden.

### 2.3 Beschermende factoren en risicofactoren voor de positieve effecten van verboden

Uit de theoretische benaderingen komen voorts ook verschillende factoren naar voren die invloed hebben op de mate waarin verboden naar verwachting effectief zullen zijn. Hieronder bespreken we de benaderingen en de daaruit voortkomende factoren die als beschermende factor of risicofactor voor naleving en effectiviteit van de verboden kunnen gelden.

#### 2.3.1 Stake in conformity<sup>11</sup>

De *stake in conformity* theorie (Berk, et al., 1992; Toby, 1957; Sherman & Berk, 1984; Sherman, et al., 1992) beschrijft hoe de mate van afschrikking afhangt van de mate waarin gezichtsverlies van belang is voor een individu. Hierbij wordt op basis van elementen uit de (sociale) controle en bindingstheorieën (Hirschi, 1969; Gottfredson & Hirschi, 1990; Sampson & Laub, 1993) een ‘*conditionele afschrikkingshypothese*’ afgeleid (Sherman, et al., 1992). De gangbare gedachte daarbij is dat iemand met veel en sterke sociale banden met de conventionele samenleving (door bijvoorbeeld een baan of een huwelijk) meer te verliezen heeft bij een sanctie en daardoor een hogere *stake in conformity* heeft. Voor deze personen is de sanctie en het gezichtsverlies die volgen op delinquent gedrag voldoende reden om zich aan de wet te houden. Toby (1957) stelt dat een hoge *stake in conformity* een voorwaarde is voor de afschrikwekkende werking van strafrechtelijke sancties. Deze hypothese staat bekend als ‘*conditional deterrence*’. Bekende *stake in conformity*-variabelen, zoals de hierboven al genoemde huwelijkse staat, stabiel werk en inkomen, worden meegenomen in onderzoek naar risicofactoren voor de schending van verboden (Adhikari, Reinhard & Johnson, 1993; Mears, et al., 2001; Benitez, et al., 2010). In onderzoek is slechts in bescheiden mate ondersteuning gevonden voor de *conditional deterrence*-hypothese (Lasley, 2003; Sherman, et al., 1992, p. 681-683). De *stake in conformity*-benadering komt voort uit de studies naar de vergelijking van effecten van verschillende handhavingsreacties (arrestatie, verbod, bemiddeling, waarschuwing). In de empirische hoofdstukken 5 t/m 8 zal blijken in hoeverre de benadering standhoudt bij de specifieke toepassing daarvan op de schending van verboden en de rol van signalering en handhavingsreacties daarbij.

Ook benaderingen die redeneren vanuit een mogelijk escalerend effect van strafrechtelijke sancties als gevolg van een sociaal stigma (o.a. *labeling* theorie) verwachten dat de grootte van het effect – hier bezien dus in de richting van meer geweld – afhangt van de *stake in conformity*. Hoewel hier tegensprekende hypothesen over te vinden zijn in de literatuur, stelt de hypothese die het sterkst empirisch wordt ondersteund, dat het negatieve effect van sancties (door stigmatisering) bij personen met een hoge *stake in conformity* wordt verzacht doordat zij kunnen terugvallen op hun sociale netwerk. Dit wordt verwoord in de ‘*less vulnerability*’-hypothese (Sherman, et al.,

---

<sup>11</sup> In het onderzoek door Sherman & Berk (1984) werden de *labeling* theorie en *stake in conformity* experimenteel onderzocht bij de aanpak van huiselijk geweld zaken. In zes andere steden vonden replicaties plaats (Sherman, et al., 1992; Berk, et al., 1992).



1992, p. 681-683).<sup>12</sup> Deze hypothese is onderdeel van de *labeling*-benadering en leidt tot dezelfde verwachting als de *conditional deterrence*-hypothese, namelijk dat mensen die meer sociale en economische bindingen hebben aan de conventionele samenleving zich beter aan de verboden zullen houden (**Hypothese 2**).

### 2.3.2 Tolerantie

Een andere factor die van belang is voor de afschrikwekkende werking van straffen is *tolerantie*. Waar de behoefte aan conformiteit de afschrikwekkende werking van een dreigende sanctie naar verwachting versterkt, leidt tolerantie juist tot een inperking van het afschrikkingseffect. Uit onderzoek blijkt dat veel daders bij wie een verbod wordt opgelegd reeds een strafblad hebben (Van der Aa, et al., 2013, p. 48, 53, 55). Verdachten of daders die al vaker zijn veroordeeld zouden minder onder de indruk raken van een nieuwe (dreigende) sanctie, doordat zij hebben leren leven met (de dreiging van) sancties (Zimring & Hawkins, 1973, p. 165, 227; Sherman, et al., 1992, p. 682-683). Bij een uitgebreider strafblad zal het afschrikkingseffect dus minder sterk zijn, waardoor het verbod naar verwachting minder effectief zal zijn (**Hypothese 3**).

### 2.3.3 Neutralisatie

Ook inzichten uit de *neutralisatie theorie* of *drift theorie* (Sykes & Matza, 1957; Matza, 1964) kunnen bijdragen aan de kennis over de naleving van verboden. Deze theorie beschrijft hoe plegers hun schuldgevoel zoveel mogelijk minimaliseren en zo hun gedrag ‘rationaliseren’ (Sykes & Matza, 1957). Plegers schrijven vooraf (motivatie) én achteraf hun gedrag toe aan factoren waar ze zelf niet of nauwelijks vat op hebben, zodat ze de verantwoordelijkheid van zich af kunnen schuiven en hun gedrag goed kunnen praten. De volgende neutralisatietechnieken worden door Sykes en Matza (1957) onderscheiden: 1) de ontkenning van de verantwoordelijkheid: plegers geven aan dat er sprake was van overmacht of dat het een vergissing was; 2) de ontkenning van de schade bij het slachtoffer; 3) de ontkenning van het slachtoffer: het slachtoffer krijgt de schuld toegewezen en is volgens de pleger zelf verantwoordelijk voor eventuele gevolgen; 4) de veroordeling van de veroordelaars: de pleger verdraait de aandacht van zijn gedraging naar de motieven alsook de gedragingen van degenen die zijn gedrag veroordelen. Zij zijn bijvoorbeeld zelf hypocriet en plegen zelf ook criminele feiten; 5) zich beroepen op hogere plichten: de pleger geeft de schuld aan een hogere loyaliteit, een kleinere sociale groep waar hij deel van uitmaakt (bijvoorbeeld een vriendengroep).

De aanwezigheid van de hier beschreven neutralisatiemechanismen kan de effectiviteit van verboden beperken omdat ze bijdragen aan het geloof van de dader dat hij ondanks het schenden van het verbod niks verkeerd doet. Daarmee zal hij mogelijk de kosten van de schending als lager inschatten of een eventuele sanctie als onrechtvaardig beschouwen en niet het gevolg van zijn eigen handelen. De rationele kosten-baten afweging die een belangrijke aanname is binnen de afschrikingsbenadering krijgt hierdoor een andere uitkomst en het verbod zal als gevolg van de neutralisatietechnieken minder effectief zijn. Hoewel we in dit onderzoek geen directe meting zullen hebben van neutralisatietechnieken zijn er wel degelijk indicatoren te benoemen die vaak voorkomen bij verdachten of daders waar dergelijke technieken bij aanwezig zijn. Voorbeelden

---

<sup>12</sup> De tegengestelde hypothese (*‘the greater vulnerability’*-hypothese) stelt juist dat de negatieve effecten van het label het grootst zijn voor personen met een hoge *stake in conformity*, omdat zij het belangrijker vinden hoe anderen op hen reageren en een grotere identiteitsverandering zullen ervaren door de labeling. Zij zullen dus heftiger reageren op de afwijzing. In de literatuur wordt echter geen empirische ondersteuning voor deze hypothese gevonden (Sherman, 1992).

daarvan zijn: ontkennen van het delict, en hoge scores op RISC schalen over houding en probleeminzicht. We formuleren hier zodoende de volgende algemene hypothese: Verboden zijn minder effectief wanneer de verdachte gebruik maakt van neutralisatietechnieken (**Hypothese 4**).

#### 2.3.4 Persoonlijkheid en psychische problematiek van de dader

Naast de hierboven beschreven sociologische en sociaalpsychologische verklaringen, is ook de persoonlijkheid van de dader een belangrijke factor in de naleving van regels en daarmee mogelijk ook bij de naleving van de verboden. De benaderingen die zich richten op de rol van persoonlijkheid gaan veelal uit van persoonlijkheid als een statische factor die in de vroege jeugd tot stand komt onder invloed van aanleg en/of omgevingsfactoren (Moffit, 1993; Gottfredson & Hirschi, 1990). Gottfredson & Hirschi (1990) stellen in hun '*general theory of crime*' dat de mate van zelfcontrole die bij daders aanwezig is, bepalend is voor de mate van de regelnaleving. Er worden zes dimensies van zelfcontrole onderscheiden: mensen met een lage zelfcontrole zijn impulsiever, hebben een voorkeur voor eenvoudige taken, verkiezen fysieke boven mentale activiteiten, zijn egocentrischer, risico zoekender en hebben een gewelddadiger temperament. Felson (1998) heeft aan deze benadering het begrip '*assisted self-control*' gekoppeld. Deze benadering benadrukt dat mensen 'herinneringen' nodig hebben om te voorkomen dat ze sociale regels doorbreken. Hoe lager de zelfcontrole is, des te krachtiger moeten die herinneringen zijn en waar mensen met een sterke zelfcontrole voldoende hebben aan informele controle zou voor mensen met een lage zelfcontrole strenge strafrechtelijke controle noodzakelijk zijn.

Naast zelfcontrole zijn ook andere persoonlijkheidskenmerken en factoren van het psychisch welzijn van de dader van belang bij de naleving van regels en in het bijzonder het onthouden van het plegen van geweld. Kenmerken die veel in verband worden gebracht met geweld zijn: de aanwezigheid van '*callous unemotional traits*' (McMahon, Witkiewitz, & Kotler, 2010; Ward, Melsner, & Yates, 2007), ookwel gezien als het ontbreken van het affectieve aspect van empathie (Shirtcliff, et al., 2009) en een belangrijke factor bij proactieve agressie<sup>13</sup> (Fanti, Frick, & Georgiou, 2009), middelenmisbruik, hechtingsproblematiek, posttraumatische stress stoornissen (PTSS) (Corvo, Dutton, & Chen, 2008), negatieve emotionaliteit zoals boosheid en stress (Moffitt, et al., 2000) en attitudes ten aanzien van (geweldgebruik tegen) vrouwen en jaloezie (Babcock, Green, & Robie, 2004; Kelly & Johnson, 2008; Smedslund, et al., 2007).

Er is een uitgebreide hoeveelheid literatuur beschikbaar over deze als meer statisch beschouwde risicofactoren voor (gewelds)recidive (Van der Knaap, et al., 2010). Het voert echter te ver daar hier op in te gaan. Temeer omdat op voorhand niet duidelijk is welke rol deze kenmerken spelen bij de effectiviteit van verboden. Een verdachte of dader met een minder risicovolle persoonlijkheid kan bijvoorbeeld aan een waarschuwing voldoende hebben waardoor er geen toegevoegd effect is van het verbod (zie ook de '*assisted self-control*' van Felson) terwijl bij een meer risicovolle persoonlijkheid de strafdreiging of de garantie voor tijdige aanhouding nodig zijn om herhaalde delicten te voorkomen. Als het gaat om de effecten van het verbod op de subjectieve veiligheid van het slachtoffer kan een vergelijkbare redenering worden gevolgd. Slachtoffers van daders met een risicovolle persoonlijkheid of psychische problematiek weten dat het risico op herhaald slachtofferschap groot is. Het potentiële effect van een verbod op de veiligheid is voor deze groepen dus groot. Al weten ze dat er geen garantie op veiligheid is, voor hen is het al snel meer dan niets. Daarmee is mogelijk het effect op de subjectieve veiligheid bij slachtoffers van deze daders groter.

---

<sup>13</sup> Dit betreft veelal weloverwogen agressief gedrag, dat gericht is op het effectief en efficiënt bereiken van specifieke doelen.

Hoewel de mogelijkheden in dit onderzoek beperkt zijn om gedetailleerde informatie over de persoonlijkheid en psychische problematiek van de dader te verzamelen, zijn er wel aanwijzingen voor de aanwezigheid van psychische problematiek en problematisch middelengebruik. We beperken ons in de hypothese daarom ook tot de verwachting dat psychische problematiek en problematisch middelengebruik van de dader de naleving negatief beïnvloeden (**Hypothese 5**). Over de rol die deze kenmerken spelen voor de effectiviteit van de verboden voor subjectieve en objectieve veiligheid formuleren we geen hypothese.

### 2.3.5 Slachtofferbeleving van procedurele rechtvaardigheid

Bij *procedurele rechtvaardigheid* gaat het om de evaluatie van een persoon over de mate waarin deze zich 'juist' behandeld voelt (Tyler & Wakslak, 2004; Gau & Brunson, 2010). Daarbij zou niet de uitkomst voor individuen van belang zijn, maar de wijze waarop men deze uitkomst bereikt. Deze stelling wordt ondersteund door onderzoek waarin de mate waarin een beslissing van de rechtbank wordt geaccepteerd, meer afhangt van de perceptie van een rechtvaardige procedure en een rechtvaardige behandeling dan van de feitelijke uitkomst zelf (Tyler, 2007). Procedurele rechtvaardigheidsgevoelens komen tot stand in reactie op twee componenten: 1) de kwaliteit van de beslissingen die door de autoriteiten worden genomen (neutraliteit, inzicht en inspraak in beslissingen) en 2) de kwaliteit van de bejegening door de autoriteiten (respect en waardigheid) (Tyler, 2004). De literatuur beschrijft bovendien dat de procedurele rechtvaardigheid die mensen ervaren, de legitimiteit die mensen toekennen aan de politie verhoogt en daarmee ook leidt tot constructievere medewerking van mensen aan het optreden van de politie (Hinds & Murphy, 2007; Tyler & Fagan, 2008). In het kader van de hier onderzochte verboden, vinden de beslissingen en bejegeningen die tot het toekennen van legitimiteit aan de politie leiden op verschillende momenten plaats. Zo is het van belang of een slachtoffer zich gehoord en goed geïnformeerd voelt bij het tot stand komen van het verbod, tijdens het verloop van het verbod, en bij de afhandeling van schendingen van een verbod.

De beleving van procedurele rechtvaardigheid door het slachtoffer kan op twee manieren van belang zijn voor de effectiviteit van verboden. In de eerste plaats omdat handhavende instanties hun taak niet kunnen volbrengen zonder medewerking en meldingen van het slachtoffer. Als slachtoffers zich beter behandeld voelen en zich daardoor meer in staat voelen een beroep te doen op het systeem kan dit de handhavende instanties helpen bij hun taak. Indien slachtoffers een schending van het verbod melden, is de kans groter dat de handhavende instanties tijdig kunnen reageren op dreigende nieuwe incidenten waardoor vervolgens de effectiviteit van verboden hoger zal zijn. We verwachten dus een betere naleving van de verboden in het geval de ervaren procedurele rechtvaardigheid door slachtoffers hoger is (**Hypothese 6a**).

In de tweede plaats zullen slachtoffers die goed geïnformeerd zijn, hun wensen terugzien in het verbod en zich met respect en waardigheid behandeld voelen, naar verwachting een grotere subjectieve veiligheid beleven (**Hypothese 6b**) (Van de Watering, 2013; Van der Aa, et al., 2012).

### 2.3.6 Relationale afstand

Tot slot is bij het onderzoeken van de naleving en de effectiviteit van verboden van belang onderscheid te maken in de relatie die een slachtoffer heeft met de verdachte of dader. In een grote meerderheid van de zaken met een verbod zijn het slachtoffer en de verdachte of dader bekenden van elkaar. Dit kunnen partners of ex-partners zijn, of andere bekenden (Van der Aa, et al., 2013). In onderzoek wordt duidelijk dat de relationele afstand tussen slachtoffers en verdachten of daders een belangrijke factor is in de behoeften die slachtoffers hebben als het gaat om justitiële reacties

(Ten Boom, 2016, 2016a). Belangrijke verschillen tussen slachtoffers met een meer of minder grote relationele afstand tot de dader, zijn: de mate van herhaling of chroniciteit van de delicten, de aanwezigheid van post-traumatische stressklachten en de mate waarin slachtoffers zichzelf beschouwen als slachtoffer van een delict.<sup>14</sup> Een kleinere relationele afstand heeft voor slachtoffers die door een verbod worden beschermd, dus waarschijnlijk zowel een negatief effect op de naleving (**Hypothese 7a**) als op de subjectieve veiligheid (**Hypothese 7b**).

## 2.4 Samenvatting verwachtingen

Uit de hierboven beschreven theoretische grondslagen voor effectiviteit van verboden kunnen we afleiden dat er zowel positieve effecten als negatieve effecten te verwachten zijn van verboden op de objectieve en subjectieve veiligheid van slachtoffers. Uit onderzoek komt naar voren dat de verwachtingen voor positieve effecten steviger worden ondersteund dan de verwachtingen voor negatieve effecten. De mate waarin deze positieve effecten optreden, is echter sterk afhankelijk van een diversiteit aan kenmerken. Deze kenmerken zijn in te delen in twee categorieën, te weten kenmerken van: 1) de situatie waarin het verbod wordt opgelegd (het delict, de betrokkenen en hun relatie) en 2) de (combinatie van) opgelegde maatregelen (Weaver, 2014) en het handhavingsproces (Van der Aa, et al., 2012). Op basis van de literatuur hebben we de volgende hypothesen afgeleid.

### *Effectiviteit van het verbod*

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.

### *Beschermende factoren en risicofactoren voor de schending van verboden 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) bij 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.

---

<sup>14</sup> Met een afnemende relationele afstand beschouwen slachtoffers van een handeling die volgens strafrechtelijke definities een strafbaar feit is, zichzelf minder vaak als slachtoffer.

H6b: Ervaren procedurele rechtvaardigheid door het slachtoffer hangt samen 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.

In de hoofdstukken 7 en 8 worden de empirische gegevens gepresenteerd, waarmee deze hypothesen (tot op zekere hoogte) kunnen worden getoetst.

## 3. Juridisch kader

### 3.1 Inleiding

In aanvulling op eerder onderzoek (Van der Aa, et al., 2012, deel 1) wordt in dit hoofdstuk een beschrijving gegeven van het juridisch kader van alle modaliteiten op grond waarvan de in dit onderzoek bedoelde verboden kunnen worden opgelegd. De functie hiervan is tweeledig. Ten eerste is het voor de gegevensverzameling en -analyse van belang om helder te krijgen welke wettelijke mogelijkheden er in het strafrecht zijn voor oplegging en handhaving van dergelijke verboden. Daarbij past ook een korte beschrijving van de civiel- en bestuursrechtelijke verboden die soms in plaats van, maar soms ook in combinatie met strafrechtelijke verboden kunnen worden opgelegd. Ten tweede is het voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag naar effectiviteit van belang om te weten wat de gewenste uitkomst van een verbod is in de optiek van de wetgever. In aansluiting op de in hoofdstuk 2 beschreven theoretische grondslagen wordt in dit hoofdstuk bezien in hoeverre met een wettelijk verbod bijvoorbeeld louter recidivevoorkoming wordt beoogd, of (ook) doelen als subjectieve veiligheid, tevredenheid of *empowerment* van het slachtoffer.

Omwille van het bovenstaande wordt in paragraaf 3.2 op beknopte wijze eerst het algemeen kader geschetst van strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke verboden. Aansluitend wordt in paragraaf 3.3 het specifieke kader geschetst van de strafrechtelijke verboden in het viertal juridische modaliteiten zoals is toegelicht in hoofdstuk 1. Dit zijn, als gezegd, de gedragsaanwijzing van de OvJ, de schorsing van de voorlopige hechtenis, de vrijheidsbeperkende maatregel en de VV. In eenzelfde opbouw wordt daarbij telkens de grondslag, de toepassingsvoorwaarden, de maximale duur, de inhoud en de naleving van de afzonderlijke verboden bezien. Bij dit alles dient te worden bedacht dat het in dit hoofdstuk geboden overzicht van het juridisch kader geenszins uitputtend is, maar dient als toelichting op de meest gangbare vormen en toepassingen van de verboden in de praktijk.

### 3.2 Het algemeen kader: strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke verboden

Als gezegd, zijn verboden niet alleen strafrechtelijk, maar mogelijk ook civiel- en bestuursrechtelijk van aard. Hoewel dit onderzoek zich uitdrukkelijk toespitst op de strafrechtelijke verboden, is het van belang om ook dat bredere beeld te schetsen. Niet alleen omdat de strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke verboden soms naast elkaar of in combinatie met elkaar kunnen worden opgelegd aan een persoon, maar ook omdat de drie genoemde rechtsgebieden eenzelfde tendens vertonen. Te weten de tendens dat de maatschappelijke en politieke aandacht voor veiligheid in de zin van bescherming van slachtoffers en gedragsbeïnvloeding van daders is toegenomen, met als gevolg een toename in de wettelijke mogelijkheden om verboden op te leggen dan wel een aanscherping van de bestaande wettelijke mogelijkheden. Dit is met name te zien in het strafrecht en het bestuursrecht (Jue-Volker, 2018; 2016; Struijk, 2018; Struijk & Van der Wolf, 2018; Bleichrodt, 2011). In het onderstaande wordt, in aanvulling op eerder onderzoek (Van der Aa, et al., 2012, deel 1), een beknopt overzicht gegeven van achtereenvolgens de bestaande strafrechtelijke verboden, civielrechtelijke verboden en bestuursrechtelijke verboden. Daarbij wordt tevens kort ingegaan op hun onderlinge verhouding.



### 3.2.1 Strafrechtelijke verboden

Zoals in hoofdstuk 1 weergegeven, waren er ten tijde van de gegevensverzameling voor dit onderzoek veertien strafrechtelijke modaliteiten waarbinnen een verbod kan worden opgelegd. Het zou de functie van dit derde hoofdstuk te buiten gaan om alle modaliteiten zo uitvoerig te bespreken zoals in paragraaf 3.3 wordt gedaan voor het reeds genoemde viertal strafrechtelijke modaliteiten. Op deze plaats wordt dan ook volstaan met een enkele, overkoepelende opmerking. Het viertal modaliteiten vertoont de wezenlijke overeenkomst dat het verbod door een vertegenwoordiger van de Nederlandse overheid (OvJ, rechter) wordt opgelegd. Dit uitgangspunt heeft zowel voor- als nadelen voor het slachtoffer van overlastgevend, strafwaardig gedrag. Enkele voordelen in dit verband zijn dat het slachtoffer geen risico loopt op proceskostenveroordeling, dat hij/zij niet zelf verantwoordelijk is voor bewijsvergaring en –levering en ten slotte dat hij/zij niet zelf verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving van het verbod door de dader. De nadelen zijn evenwel dat het slachtoffer afhankelijk is van de beslissingen van de autoriteit of een verbod wordt opgelegd en zo ja, wat de inhoud en duur daarvan is en wat de consequentie zal zijn als de dader het verbod schendt. Bovendien kan er in de gevallen waarin het verbod niet dadelijk uitvoerbaar is verklaard – zie nader in paragraaf 3.3 – veel tijd overheen gaan voordat een verbod daadwerkelijk van kracht is en het slachtoffer daadwerkelijk wordt ‘beschermd’. Dit maakt, dat het slachtoffer er belang bij kan hebben om de gewenste bescherming langs een andere weg af te dwingen en zelf de regie en controle in handen te kunnen hebben. Het civiele recht biedt hem/haar daar mogelijkheden toe. Hieronder wordt daarom op beknopte wijze het wettelijk kader van de civielrechtelijke verboden geschetst.

### 3.2.2 Civielrechtelijke verboden

Het civiele recht biedt slachtoffers de mogelijkheid om een contact- of gebiedsverbod af te dwingen, ten einde te worden beschermd tegen de persoon die hem/haar in enigerlei mate heeft lastig gevallen. Hiertoe dient het slachtoffer – als eiser – aan te voeren dat die persoon – de gedaagde – onrechtmatig heeft gehandeld jegens hem/haar, dan wel dat er een reële dreiging bestaat dat de gedaagde dat in de toekomst zal doen. Met andere woorden, de juridische grondslag voor een civielrechtelijk verbod is een onrechtmatige daad op basis waarvan een rechterlijk verbod wordt gevorderd (art. 6:162 jo. 3:296 BW; zie nader Van der Aa, et al., 2012). De reeds lang bestaande procedure hiertoe is tweëerlei. Voor de in de praktijk nauwelijks voorkomende situaties waarin er voor het slachtoffer als eiser geen spoedeisend belang is, bestaat er de zogeheten bodemprocedure. Voor de veelvoorkomende situaties waarin er voor het slachtoffer als eiser wel degelijk een spoedeisend belang is, bijvoorbeeld omdat de gedaagde nog ‘vrij rondloopt’, of binnenkort na detentie vrijkomt, bestaat er de zogeheten kortgedingprocedure (art. 254-260 Rv). De in die procedure bevoegde voorzieningenrechter buigt zich dan op (zeer) korte termijn over de vordering van eiser tot het opleggen van contact- of gebiedsverbod aan de gedaagde. In de praktijk maken slachtoffers regelmatig gebruik van deze mogelijkheid. Belangrijk in dat verband is, dat het enkele feit dat in een strafzaak reeds een verbod is opgelegd aan de betreffende persoon niet als zodanig meebrengt dat het slachtoffer als eiser in een kortgedingprocedure geen belang meer zou hebben bij zijn/haar vordering (onder meer bepaald door het hof Den Haag 30 augustus 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2996). Anders gezegd, een strafrechtelijk verbod en een civielrechtelijk verbod kunnen naast elkaar bestaan.

Het zelfstandig belang van een slachtoffer om een civielrechtelijk verbod af te dwingen – naast hetgeen al is genoemd in paragraaf 3.2.1 – kan er bijvoorbeeld in zijn gelegen om een locatieverbod te vorderen voor een groter gebied dan is bepaald in het strafrechtelijk verbod dat

aan de desbetreffende persoon is opgelegd. Of voor een langere duur dan die in het strafrechtelijk verbod is bepaald. De voorzieningenrechter verbindt bovendien in de meeste gevallen een dwangsom aan schending van het verbod, waardoor het slachtoffer zelf handhavend kan optreden. In de praktijk zitten hier echter soms wat haken en ogen aan. Het slachtoffer moet allereerst – meestal via een advocaat – een deurwaarder inschakelen. Deze functionaris kan dan overgaan tot het vorderen van de verbeurde dwangsom en in het uiterste geval zelfs tot lijfswang van de gedaagde, mits er getuigenverklaringen zijn afgelegd over de schending door de gedaagde. De rol van de politie bij deze handhaving van civielrechtelijke verboden is bovendien onduidelijk (Van der Aa, et al., 2012). De voorzieningenrechter kan in zijn vonnis opnemen dat de eiser (het slachtoffer) gemachtigd is om ‘zonodig met behulp van de sterke arm’ (zie onder meer gerechtshof Leeuwarden 9 oktober 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BX9793 en Rb. Almelo 27 november 2007, ECLI:NL:RBALM:2007:BC3320) het verbod ten uitvoer te leggen. Hoewel de door het slachtoffer ingeschakelde deurwaarder in dergelijke gevallen dus de politie om hulp kan vragen, blijkt de politie hier in de praktijk in wisselende mate gehoor aan te (willen) geven (Van der Aa, et al., 2012). Sommige politieagenten blijken het namelijk als een civiele kwestie te zien en grijpen pas in als de gedaagde bij schending van het civielrechtelijk verbod tevens een strafbaar feit heeft gepleegd.

### 3.2.3 Bestuursrechtelijke verboden

Ook in het bestuursrecht bestaan reeds lange tijd mogelijkheden om een verbod te geven aan een overlastgevend persoon. Los van allerlei afzonderlijke regelingen daartoe die gemeenten in hun Algemeen Plaatselijke Verordening hebben opgenomen, gaat het dan van oudsher om de mogelijkheden gegrond op art. 172, derde lid, Gemeentewet (de zogeheten lichte bevelsbevoegdheid van de burgemeester) en op art. 175 en art. 176 Gemeentewet (de zogeheten noodbevoegdheden van de burgemeester). Veelal betreffen het dan gebieds- of verblijfsverboden, waarin het een persoon wordt verboden in een bepaald gebied of op een bepaalde locatie te komen, of het bevel zich te verwijderen uit een bepaald gebied. Bij de noodbevoegdheden dient er daarvoor sprake te zijn van een noodsituatie en de noodzaak van een dergelijk verbod om de openbare orde te handhaven of gevaar te beperken. Al deze bevoegdheden uit de Gemeentewet hebben gemeen dat zij een algemene grondslag bieden om een bestuursrechtelijk (beschermings)bevel te geven (Jue-Volker, 2015). Dit is anders bij de meer recente bestuursrechtelijke verboden die door de wetgever zijn gecreëerd. Die nieuwe toepassingsmogelijkheden bieden anders dan de traditionele mogelijkheden geen algemene maar een specifieke, overlastbestrijdende grondslag voor een (beschermings)bevel. Zo is er het huisverbod op grond van de Wet tijdelijk huisverbod (Wet van 9 oktober 2008, *Stb.* 2008, 421, i.w.tr. 1 januari 2009, *Stb.* 2008, 484), het gebiedsverbod, het groepsverbod en de meldplicht op grond van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (art. 172a en 172b Gemeentewet; Wet van 7 juli 2010, *Stb.* 2010, 325, i.w.tr. 1 september 2010, *Stb.* 2010, 325), de vrijheidsbeperkende maatregel op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Wet van 10 februari 2017, *Stb.* 2017, 51, i.w.tr. op 1 maart 2017, *Stb.* 2017, 65) en de gedragsaanwijzing van de burgemeester om handhavend op te treden bij herhaaldelijke woonoverlast op grond van de Wet aanpak woonoverlast (art. 151d Gemeentewet, Wet van 17 februari 2017, *Stb.* 2017, 77; i.w.tr. op 1 juli 2017, *Stb.* 2017, 113).

Deze wetten hebben specifieke bestuursrechtelijke mogelijkheden gecreëerd om personen aan te pakken die een grote inbreuk maken op de subjectieve veiligheid. Toch zijn niet alle mogelijkheden in het bestek van dit onderzoek strikt te kwalificeren als ‘verbod’. Bijvoorbeeld omdat ze te zeer een openbare ordeverstoring karakter hebben, in plaats van bescherming van een



initieel, concreet slachtoffer. In het licht hiervan wordt op deze plaats enkel het huisverbod nader besproken. Dit huisverbod kan effectief zijn om slachtoffers te beschermen, aangezien de burgemeester – in de praktijk is dat vaak de gemandateerde hulpofficier – hiermee kan gelasten dat een (potentiële) pleger van huiselijk geweld voor maximaal 28 dagen uit huis wordt geplaatst, indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat zijn/haar aanwezigheid in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van één of meerdere personen met wie hij/zij een huishouden deelt of indien op grond van feiten of omstandigheden een ernstig vermoeden van dit gevaar bestaat (art. 2 jo 9 Wet tijdelijk huisverbod). De burgemeester draagt er bovendien zorg voor dat naleving van het huisverbod wordt gecontroleerd door de politie. Indien de uithuisgeplaatste het huisverbod schendt, levert dat een zelfstandig strafbaar feit op, dat kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van de vierde categorie (art. 11 Wet tijdelijk huisverbod). Gedurende de periode van het huisverbod krijgen alle betrokkenen (uithuisgeplaatsten, achterblijvers en kinderen) hulpverlening aangeboden, hetgeen vanuit het oogpunt van de effectiviteit van een dergelijk verbod een belangrijke factor lijkt te zijn. In dat kader is uit de effectevaluatie naar voren gekomen dat na toepassing van een huisverbod nieuw huiselijk geweld vaker uitblijft en dat als er wél nieuw huiselijk geweld plaatsvindt, het om minder incidenten gaat dan in (vergelijkbare) situaties waarin geen huisverbod is opgelegd (De Vaan, Timmermans, & Homburg, 2013). Dit wordt echter niet bevestigd door een andere effectmeting, waarin de onderzochte groep plegers van huiselijk geweld die uit huis werd geplaatst in de daarop volgende jaren géén lagere recidive vertoonde dan de controlegroep van plegers van huiselijk geweld zonder huisverbod (Alberda, Boonmann, & Wartna, 2015). Hoe dan ook, kan er vanwege de relatief korte duur van het huisverbod van 28 dagen (in eerste instantie 10 dagen en daarna eventueel verlenging tot maximaal 28 dagen) een zelfstandig belang bestaan voor het slachtoffer om aanvullend nog in kort geding een contact- of gebiedsverbod af te dwingen.

De bestuursrechtelijke verboden staan niet alleen in relatie tot de civielrechtelijke verboden maar ook tot de strafrechtelijke verboden. Die relatie kan in de praktijk complex zijn, bijvoorbeeld ter zake van een strafrechtelijk verbod dat is opgelegd op grond van de gedragsaanwijzing van de OvJ (art. 509hh Sv; vgl. art. 172a, vijfde lid, Gemeentewet). De praktijk laat voorbeelden zien waarin een verbod opgelegd binnen deze, in paragraaf 3.3 nader te bespreken, strafrechtelijke modaliteit wordt verward met een bestuursrechtelijk gebiedsverbod afgegeven door de burgemeester op grond van art. 172a gemeentewet (zie o.a. Rb. Overijssel 24 december 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:5725). De verwevenheid van de bestuursrechtelijke verboden met het strafrecht doet zich voorts ook voor in die situaties waarin schending van het verbod een zelfstandig strafbaar feit vormt dat strafrechtelijk kan worden bestraft. Dit is het geval bij schending van een verbod op grond van art. 172 Gemeentewet, art. 172a Gemeentewet en art. 11 Wet tijdelijk huisverbod. In laatstgenoemd geval is de Richtlijn voor strafvordering huiselijk geweld van toepassing (2015R049, in werking getreden op 1 maart 2015, *Stcrt.* 2015, 3954; zie nader voor de vervolging inzake dit strafbaar feit het arrest HR 3 april 2012, *NJ* 2012, 239, waarin de Hoge Raad het niet noodzakelijk heeft geacht dat het woord ‘uithuisgeplaatste’ in de tenlastelegging wordt toegevoegd, omdat uit de definitiebepaling van de Wet tijdelijk huisverbod volgt dat een uithuisgeplaatste iemand is aan wie een huisverbod is opgelegd). In de Richtlijn staat onder meer dat het OM bij een persoon die voor de eerste maal een huisverbod overtreedt twee weken gevangenisstraf zal eisen en bij een recidivist vier weken. Ook wordt hierin ingegaan op de verhouding tot strafrechtelijke, vrijheidsbeperkende verboden. “Zo kan ter ondersteuning van de hulpverlening aan het/de slachtoffer(s) het opleggen van een straatverbod of contactverbod als bijzondere voorwaarde worden gevorderd of als afzonderlijke vrijheidsbeperkende maatregel (art.

38v Sr) worden opgelegd”, vermeldt de Richtlijn. Op beide strafrechtelijke modaliteiten wordt nader ingegaan in paragraaf 3.3. Daarin zal eveneens nader worden ingegaan op de strafrechtelijke modaliteit van de schorsing van de voorlopige hechtenis, waarbij zich in de praktijk een verwevenheid met het bestuursrecht voordoet. In jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is uitgemaakt dat een verbod dat binnen die strafrechtelijke modaliteit is toegepast ten aanzien van een verdachte kan cumuleren met het bestuursrechtelijk huisverbod (ABRvS 18 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ4958, *Gst.* 2012/57, m.nt. L.J.J. Rogier).

Tot slot van deze paragraaf nog een kort woord over andere bestuursrechtelijke verboden in dit verband. Dit zijn de verboden die op grond van de Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen (Wet BOPZ van 29 oktober 1992, *Stb.* 1992, 669, in werking getreden op 31 december 1992, *Stb.* 1992, 670) kunnen worden opgelegd in het kader van de voorwaardelijke machtiging (art. 14a-g), het voorwaardelijk verlof (art. 45) en het voorwaardelijk ontslag uit een psychiatrisch ziekenhuis (art. 47).<sup>15</sup> Op grond van de modaliteit van een voorwaardelijke machtiging kunnen aan iemand die een zodanige geestesstoornis heeft dat hij een gevaar voor zichzelf of voor zijn omgeving vormt, voorwaarden worden opgelegd met betrekking tot diens gedrag en het gevaar dat hij veroorzaakt. Het doel daarvan is het zodanig afwenden van het gevaar dat opname in een psychiatrisch ziekenhuis kan worden voorkomen. De rechter kan die machtiging – op basis van een geneeskundige verklaring en een behandelplan – verlenen voor maximaal zes maanden, waarna hij de machtiging op verzoek van de OvJ telkens voor maximaal een jaar kan verlengen. Het op grond van deze modaliteit toegepaste verbod dient enerzijds ter bescherming van de maatschappij maar ook ter bescherming van de persoon zelf. Ook op grond van de modaliteiten van het voorwaardelijk verlof en het voorwaardelijk ontslag kunnen aan een persoon voorwaarden worden gesteld betreffende diens behandeling of diens gedrag, voorzover dit gedrag het potentieel gevaar voor het slachtoffer, voortvloeiend uit de stoornis van de geestvermogens van de dader, beïnvloedt.

### 3.3 Specifiek kader: strafrechtelijke verboden in vier juridische modaliteiten

In het bovenstaande is het algemeen wettelijk kader van de bestaande mogelijkheden voor verboden geschetst. Hieronder wordt, als gezegd, nader ingegaan op de strafrechtelijke verboden in de vier juridische modaliteiten van de gedragsaanwijzing van de OvJ, de schorsing van de voorlopige hechtenis, de vrijheidsbeperkende maatregel en de VV. Over deze modaliteiten is in het vervolg van dit onderzoek via interviews en/of kwantitatieve gegevensverzameling verdere informatie verzameld over de naleving, handhaving en effectiviteit van de verboden voor de veiligheid van slachtoffers. In de onderhavige paragraaf zal elke modaliteit afzonderlijk worden belicht, waarbij telkens achtereenvolgens de grondslag, het doel, de toepassingsvoorwaarden, de maximale duur, de inhoud en de uitvoering en handhaving van de verboden worden gezien.

#### 3.3.1 Gedragsaanwijzing (art. 509hh Sv)

Art. 509hh Sv is ingevoerd in 2010 bij de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet van 7 juli 2010, in werking getreden op 1 september 2010, *Stb.* 2010, 325). Die wet is eerder genoemd in het kader van de nieuwe bestuursrechtelijke verboden die hiermee

---

<sup>15</sup> Deze Wet BOPZ zal naar verwachting op 1 januari 2020 worden vervangen door de op 24 januari 2018 door de Eerste Kamer aangenomen Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (*Stb.* 2018, 37).

kunnen worden opgelegd. De wet heeft echter ook een nieuwe mogelijkheid voor een strafrechtelijk verbod gecreëerd. Dit betreft de modaliteit van de gedragsaanwijzing van de OvJ.

### *Grondslag en doel*

De insteek en doelstelling van de gedragsaanwijzing is overduidelijk preventief. De modaliteit is gegrond op de wens tot het onmiddellijk voorkomen of beëindigen van strafbaar gedrag dat de openbare orde ernstig verstoort, belastend is voor personen, dan wel herhaald gevaar voor goederen oplevert door herhaalde vernielingen (*Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 18*). Dit gebeurt door in een vroegtijdig stadium, dat wil zeggen nog in afwachting van de strafrechtelijke afdoening van het strafbaar feit, “de verdachte een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldingsplicht op te leggen, dan wel de aanwijzing zich te doen begeleiden bij hulpverlening ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten. Deze verboden kunnen ook worden ingezet specifiek ter voorkoming van bepaald gedrag van een verdachte jegens slachtoffers of getuigen” (*Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 1-2*).<sup>16</sup> De wetgever vooronderstelde hierbij dat het veelal zal gaan om gedrag dat reeds eerder heeft plaatsgevonden en zich opnieuw of bij voortduring voordoet, zoals intimiderend gedrag, stalking en burenruzies (*Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 18*). Duidelijk is dus dat met de verboden binnen de gedragsaanwijzing wordt beoogd om direct, voorafgaand aan de behandeling van de strafzaak ter terechtzitting, bij te dragen aan de bescherming van slachtoffers (en getuigen; zie ook *Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 42-43, 45*).

### *Toepassingsvoorwaarden*

In art. 509hh, eerste lid, Sv staan de voorwaarden genoemd waaronder de OvJ – en ook louter de OvJ (zoals is bevestigd in Rb. Overijssel 24 december 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:5725) – bevoegd is de verdachte een gedragsaanwijzing te geven. Niet alleen dienen tegen deze verdachte ernstige bezwaren te bestaan van verdenking van een strafbaar feit, maar ook moet het gaan om de verdenking van een specifiek omschreven strafbaar feit. Door die opleggingsvoorwaarde en de noodzakelijke link met het begaan van een strafbaar feit onderscheidt de gedragsaanwijzing zich van het opleggen van een tijdelijk huisverbod door de burgemeester, zoals besproken in paragraaf 3.2.3. Volgens de wettekst dient het te gaan om de verdenking van een strafbaar feit waardoor de openbare orde, gelet op de aard van het strafbare feit of de samenhang met andere strafbare feiten, dan wel de wijze waarop het strafbare feit is gepleegd, ernstig is verstoord, en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat (sub a), dan wel in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens een persoon of personen (sub b; waarvan de huidige formulering is bepaald bij Wet van 17 november 2011, *Stb.* 2011, 546, i.w.tr. 1 april 2012, *Stb.* 2011, 615), dan wel in verband waarmee vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert (sub c). Met name de onder b genoemde verdenkingsgrond als opleggingsvoorwaarde is van belang in het kader van dit onderzoek. Het gaat daarbij om een verdachte die een strafbaar feit zou hebben gepleegd waarbij vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens een persoon of personen. In sommige gevallen betreft dat de vrees voor belastend gedrag dat als zodanig een nieuw strafbaar feit zou opleveren, zoals bedreiging (art. 285 Sr), intimidatie (art. 285a Sr), stalking (art. 285b Sr) of mishandeling (art. 300 Sr), waarbij er op die grond strafrechtelijk zou kunnen worden opgetreden met alle mogelijkheden voor een verbod binnen verschillende modaliteiten. Maar voor de gevallen waarin dat niet zo is – er bestaan

---

<sup>16</sup> Zie nader over de procedure tot verkrijging van de gedragsaanwijzing Van der Aa, et al., 2012, p.31.

bijvoorbeeld geen gronden om iemand die wordt verdacht van dergelijke misdrijven in voorlopige hechtenis te nemen, of de OvJ wil dit zware middel (nog) niet inzetten – en er nog ‘slechts’ sprake is van de vrees voor ernstig belastend gedrag, kan de gedragsaanwijzing dus in die mogelijkheid voorzien. Schending van die gedragsaanwijzing levert vervolgens als zodanig een nieuw strafbaar feit op, zoals hieronder wordt toegelicht bij de uitvoering en handhaving.

### *Maximale duur*

De gedragsaanwijzing blijft maximaal 90 dagen van kracht dan wel, indien dit een kortere periode betreft, totdat het ter zake van het strafbare feit gewezen vonnis onherroepelijk is geworden (art. 509hh, vierde lid, Sv). Dit betreft uiteraard het strafbare feit waarvoor een van de verdenkingsgronden opgesomd in het eerste artikellid van toepassing was. Omdat de gedragsaanwijzing enkel kan duren zolang er nog geen onherroepelijk vonnis is, kan een verbod binnen deze modaliteit dus niet worden opgelegd in combinatie met een verbod binnen de modaliteiten van de VV, de vrijheidsbeperkende maatregel, of de v.i.. Indien niet binnen de voornoemde 90 dagen een onherroepelijk vonnis is verkregen ter zake van dat strafbare feit, kan de gedragsaanwijzing maximaal drie keer worden verlengd met een periode van maximaal 90 dagen. De gedragsaanwijzing kan zodoende ook van kracht blijven in het geval de verdachte in beroep gaat tegen het vonnis in eerste aanleg en een eventueel bij dat vonnis opgelegd verbod om die reden nog niet kan worden geëffectueerd. In het geval daarentegen dat door de OvJ in het geheel geen vervolging is ingesteld, is verlenging van de gedragsaanwijzing niet mogelijk. Ten slotte is het mogelijk dat de rechter in het vonnis ter zake van het strafbare feit de opgelegde gedragsaanwijzing opheft, indien hij van oordeel is dat niet of niet langer wordt voldaan aan de in het eerste artikellid gestelde toepassingsvoorwaarden. In zoverre kent de gedragsaanwijzing dus een fluïde, individueel bepaalde duur.

### *Inhoud*

De gedragsaanwijzing kent een limitatieve inhoud, bepaald door art. 509hh, tweede lid, Sv. Dit betreft een gebiedsverbod, een contactverbod, een meldplicht of een aanwijzing tot hulpverlening. Aan de inhoud en naleving van de concrete gedragsaanwijzing kan geen elektronische monitoring (EM) worden verbonden. Voorts gelden de ‘vaste’ vereisten die op grond van wetgeving, regelgeving en jurisprudentie van toepassing zijn op vrijheidsbeperkende sanctiemodaliteiten. Zo dient de betreffende gedragsaanwijzing proportioneel te zijn, mag een gebiedsverbod zich niet uitstrekken tot de vaste woon- of verblijfplaats van de verdachte en mag de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging en de staatkundige vrijheid van verdachte niet worden aangetast (Van der Aa, et al., 2012, p. 32, alsmede de Memorie van toelichting, *Kamerstukken II 2007/08*, 31 467, nr. 3).

### *Uitvoering en handhaving*

Vanwege de grondslag en doelstelling om ernstig overlastgevend en belastend gedrag *onmiddellijk en in een vroegtijdig stadium* te voorkomen, achtte de wetgever het noodzakelijk dat de gedragsaanwijzing met onmiddellijke ingang ten uitvoer kan worden gelegd (*Kamerstukken II 2007/08*, 31 467, nr. 3, p. 18). Oftewel, verboden opgelegd binnen de gedragsaanwijzing zijn dadelijk uitvoerbaar. Deze mogelijkheid van versnelling geldt ook bij een aantal andere, in dit rapport te bespreken strafrechtelijke modaliteiten en maakt, dat de hierbinnen gestelde verboden al direct na de einduitspraak in eerste aanleg van kracht worden, ongeacht of er hoger beroep wordt ingesteld en of het vonnis al onherroepelijk is of niet. Deze wettelijke uitzondering op de schorsende werking van rechtsmiddelen ex art. 557 Sv is voor dit onderzoek van belang omdat het

specifiek is gecreëerd vanuit het oogpunt van bescherming van de samenleving en slachtoffer(s) en de lichamelijke integriteit van personen (Bleichrodt, Mevis, & Volker, 2011).

Het is met name de politie die concreet toeziet op de naleving van de gedragsaanwijzing, zoals onder meer blijkt uit art. 509hh, tweede lid, sub c Sv (zie ook Van der Aa, et al., 2012, p. 32). In de wettelijke regeling wordt voorzien in een extra bescherming van slachtoffers, doordat schending van de gedragsaanwijzing een afzonderlijk strafbaar feit oplevert. Voor die gevallen genoemd in art. 509hh, eerste lid, sub a en sub c, Sv betreft dat het bestaande strafbare feit van art. 184 Sr (opzettelijk niet voldoen aan ambtelijk bevel). Voor het geval genoemd in art. 509hh, eerste lid, sub b, Sv – vrees voor ernstig belastend gedrag – betreft dat het nieuwe, afzonderlijke strafbare feit van art. 184a Sr. Dit feit kent een beduidend hogere strafmaat (t.w. gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie) dan de strafmaat van art. 184 Sr (t.w. gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie). Bovendien is voor het strafbare feit van art. 184a Sr voorlopige hechtenis toegelaten – naast de mogelijkheid voor het OM om het feit met een strafbeschikking af te doen (art. 257a e.v. Sv) – waardoor het niet alleen kan bijdragen aan de bescherming van het slachtoffer maar ook van eventuele getuigen (*Kamerstukken II 2007/08*, 31 467, nr. 3, p. 29). Het straftoemingsverschil tussen art. 184 Sr en 184a Sr komt eveneens tot uitdrukking in de richtlijn van het OM (Richtlijn voor strafvordering niet opvolgen ambtelijk bevel of gedragsaanwijzing, 2015R004; 18 februari 2015, *Stcrt.* 2015, 4228, i.w.tr. 1 maart 2015). Voor het handelen in strijd met een gedragsaanwijzing dat langs de lijn van art. 184 Sr wordt bestraft, geldt namelijk de eis van een week gevangenisstraf als uitgangspunt, terwijl dat bij dergelijk handelen dat langs de lijn van art. 184a Sr wordt bestraft, twee weken betreft. In de richtlijn is ook een verzwaarde recidiveregeling opgenomen voor herhaalde schendingen van een (verbod opgelegd binnen een) gedragsaanwijzing, oplopend tot een maximale eis van twee maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf langs de lijn van art. 184 Sr en drie maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf langs de lijn van art. 184a Sr.

### 3.3.2 Schorsing voorlopige hechtenis (art. 80 Sv e.v.)

De volgende, hier te bespreken modaliteit is die van de schorsing van de voorlopige hechtenis (art. 80 e.v. Sv). De wettelijke regeling bestaat reeds sinds 1926, maar is sindsdien wel meermalen gewijzigd. Ook van belang is de Wet van 5 juni 2013 (*Stb.* 2013, 250, in werking getreden op 1 november 2013, *Stb.* 2013, 309) tot implementatie van kaderbesluit 2009/829/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2009 inzake de toepassing tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis (PbEU L 294). Die implementatie is geschied in de nieuwe Titel 3, Vijfde Boek van het Wetboek van Strafvordering en bevat, zoals de titel ervan al doet vermoeden, bepalingen met betrekking tot de erkenning en tenuitvoerlegging van toezichtbeslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis. Anders gezegd, zowel het kaderbesluit als de implementatiewet<sup>17</sup> voorziet in nadere bepalingen over verboden opgelegd aan een verdachte uit een EU-lidstaat als voorwaarde bij de schorsing van zijn voorlopige hechtenis.

#### *Grondslag en doel*

De schorsingsmodaliteit vertoont qua karakter gelijkenissen met de hierboven besproken gedragsaanwijzing. Het biedt immers de mogelijkheid om aan een verdachte van een strafbaar feit

---

<sup>17</sup> Alsook de nadere uitwerking in het Uitvoeringsbesluit wederzijdse erkenning toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis, *Stb.* 2013, 322, i.w.tr. op 1 november 2013, *Stb.* 2013, 319.

in een vroegtijdig stadium vrijheidsbeperkende en gedragsbeïnvloedende voorwaarden te stellen, waarbij die verdachte weliswaar in vrijheid de terechtzitting mag afwachten maar gedurende die periode wel uitdrukkelijk onder het bereik van justitie blijft. Met de schorsing wordt derhalve beoogd de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis te voorkomen, bij wijze van tijdelijke tussenoplossing onder strikte voorwaarden (Bleichrodt, 2011, p. 18; Morra, 2015, p. 419). De relevantie hiervan voor dit onderzoek, is uiteraard dat die voorwaarden ook verboden – toezichtsmaatregelen dus in EU-verband – kunnen behelzen.

### *Toepassingsvoorwaarden*

Het is de rechter die – ambtshalve, op de vordering van het OM of op het verzoek van de verdachte – kan bevelen dat de voorlopige hechtenis zal worden geschorst. Dit rechterlijk bevel is aan een aantal strikte voorwaarden gebonden. Voor dit onderzoek van belang is de voorwaarde dat de verdachte zich bereid heeft verklaard tot nakoming van de aan de schorsing te verbinden voorwaarden (art. 80, eerste lid, Sv). Dit is een wezenlijk verschil ten opzichte van de gedragsaanwijzing waar de verdachte niet hoeft in te stemmen met de aanwijzing. Voorts is van belang dat in het kader van die schorsingsvoorwaarden standaard de algemene voorwaarden worden gesteld van art. 80, tweede lid, onder 1 en 2, Sv). Er kan nog een andere algemene voorwaarde aan de schorsing worden verbonden, te weten het meewerken aan identiteitsverificatie, maar dat is louter in die gevallen waarin er een bijzondere schorsingsvoorwaarde betreffende het gedrag van de verdachte wordt opgelegd (art. 80, tweede lid, onder 3, Sv jo art. 80, zesde lid, Sv). Met name die bijzondere schorsingsvoorwaarden zijn voor dit onderzoek van belang, omdat die een verbod in de vorm van een contact- of gebiedsverbod kunnen inhouden. In het kader van die bijzondere voorwaarden volgt ten slotte uit de wetgeschiedenis het vereiste dat de bijzondere voorwaarden moeten strekken tot verwezenlijking van het met de voorlopige hechtenis beoogde doel (*Kamerstukken II* 1913/14, 286, nr. 3, p. 85).

### *Maximale duur*

De duur van de schorsingsvoorwaarden is afhankelijk van het verloop en de tijdsperiode van de voorlopige hechtenis, alsook van rechterlijke beslissingen inzake de schorsing. Op grond van art. 82 Sv kan de rechter namelijk ambtshalve of op vordering van het OM de schorsing te allen tijde opheffen (art. 82 Sv). Zonder een dergelijke beslissing loopt de schorsing door totdat aan de voorlopige hechtenis een einde komt, hetzij door opheffing van het verbod tot voorlopige hechtenis (art. 69 Sv), hetzij door het onherroepelijk worden van de rechterlijke uitspraak (Morra, 2015, p. 420).

### *Inhoud*

Los van de hierboven genoemde algemene voorwaarden kunnen aan het schorsingsbevel dus ook bijzondere voorwaarden worden verbonden. De wet geeft daar geen opsomming van, noch een beperking. Hierin wordt voorzien door zowel nadere regelgeving als verdragsrechtelijke bepalingen zoals art. 5 EVRM. Met betrekking tot de regelgeving is met name van belang de Aanwijzing voorwaardelijke vrijheidsstraffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden (2015A002, *Stcrt.* 2015, 5390, in werking getreden op 1 maart 2015). Deze aanwijzing ziet op het toepassen van algemene en bijzondere voorwaarden bij zowel de schorsing van de voorlopige hechtenis als de verderop nog te bespreken modaliteit van de VV (art. 14c Sr). Nu in die wettelijke regeling wel uitdrukkelijk is opgenomen welke bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld, vermeldt de aanwijzing dat deze bijzondere voorwaarden eveneens



onderdeel kunnen zijn van de schorsingsbeslissing (zie verder paragraaf 3.3.4). Van belang is nog wel te vermelden dat de rechter tussentijds de inhoud van de schorsingsbeslissing en dus ook de inhoud van de verboden kan wijzigen (art. 81 Sv).

### *Uitvoering en handhaving*

Op grond van art. 86, vijfde lid, Sv is een verbod binnen de schorsingsmodaliteit direct van kracht, oftewel dadelijk uitvoerbaar. Dit kan uiteraard in belangrijke mate bijdragen aan de bescherming van het slachtoffer. In de wettelijke regeling wordt evenwel niets bepaald over de vraag wie toezicht moet houden op de naleving van de schorsingsvoorwaarden. Voortvloeiend uit het algemeen wettelijk kader zal dit ex art. 553 Sv over het algemeen een taak van het OM zijn (Van der Aa, et al., 2012, p. 28).<sup>18</sup> Daarnaast kunnen ook de reclassering en de politie een rol vervullen bij het toezicht, met name inzake de bijzondere, vrijheidsbeperkende schorsingsvoorwaarden zoals verboden. Voorts blijkt uit de eerdergenoemde OM Aanwijzing dat aan een bijzondere voorwaarde elektronische monitoring (hierna: EM) kan worden verbonden. De reclassering is verantwoordelijk voor de uitvoering van de EM. Vanwege het ingrijpende karakter van dit middel dient de OvJ op voorhand steeds een proportionaliteitsafweging te maken, mede op basis van een aangevraagd reclasseringsadvies. Volgens de Aanwijzing is EM alleen zinvol in combinatie met (een) vrijheidsbeperkende voorwaarde(n), bijvoorbeeld een straat- of contactverbod of een locatiegebod (meestal het huisadres). In geval van verdenking van een ernstig zeden- of geweldsdelict (waaronder ernstig huiselijk geweld), overweegt de OvJ nadrukkelijk de toepassing van EM ter naleving van de gestelde (algemene en bijzondere) voorwaarden die beogen recidive te voorkomen. Hierbij wordt meegewogen de dreiging die slachtoffers (kunnen) ondervinden.

Indien de verdachte de schorsingsvoorwaarde(n) niet naleeft, *kan* de OvJ zijn aanhouding bevelen – al dan niet met een actieve opsporing – en een vordering tot opheffing van de schorsing indienen bij de rechter (art. 84 Sv). De rechter *kan* vervolgens de schorsingsbeslissing wijzigen (art. 81, eerste lid, Sv), of de opheffing van de schorsing bevelen (art. 82, eerste lid, Sv). In het laatste geval wordt het bevel tot voorlopige hechtenis weer van kracht.

### 3.3.3 Vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v e.v. Sr)

In 2012 werd een nieuwe strafrechtelijke maatregel toegevoegd aan ons wettelijk sanctiearsenaal: de vrijheidsbeperkende maatregel (Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel (rechterlijk gebieds- of contactverbod), *Stb.* 2011, 546, in werking getreden op 1 april 2012, *Stb.* 2011, 615). De wettelijke regeling is nadien eenmaal gewijzigd, zoals hieronder wordt toegelicht.

### *Grondslag en doel*

Evenals de eerder besproken gedragsaanwijzing door de OvJ, is de vrijheidsbeperkende maatregel onmiskenbaar gegrond op de wens om te komen tot een verbeterde aanpak van (potentiële) openbare ordeverstoring en ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 1 en 11). In art. 38v Sr is dit doel geformuleerd als het voorkomen van herhaling van strafbare feiten of belastend gedrag jegens personen. De maatregel kan daarbij worden ingezet ter preventie van nieuwe strafbare feiten maar ook ter beteugeling van

---

<sup>18</sup> Bij inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (wet van 22 februari 2017, *Stb.* 2017, 82) zal dit veranderen. Deze wet heeft nog meer relevante implicaties, onder meer bij de VV. De wet treedt naar verwachting evenwel pas op 1 januari 2020 in werking en blijft in dit rapport dus verder buiten beschouwing.

op zichzelf niet strafbaar overlastgevend en belastend gedrag (*Kamerstukken I* 2011/12, 32 551, nr. C, p. 5-6). Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het hierbij kan gaan om situaties van aanhoudende overlast doordat personen strafbare feiten plegen die de leefbaarheid in bepaalde wijken aantast, om verdachten die bij herhaling vernielingen aanrichten of openlijk geweld plegen, of om verdachten die ernstig belastend gedrag jegens het slachtoffer of een getuige vertonen, zoals aanbellen, langslopen of telefoneren (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 6-7). Het kan daarbij gaan om ernstig(er)e strafbare feiten, waarbij de vrijheidsbeperkende maatregel zou fungeren als alternatief voor het geval een voorwaardelijke gevangenisstraf in het individuele geval niet passend of opportuun wordt geacht (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 6, p. 12). Uit de wetsgeschiedenis blijkt echter dat ook en vooral werd gedacht aan relatief lichte strafbare feiten (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 2 en 20 en *Kamerstukken I* 2011/12, 32 551, nr. C, p. 4),<sup>19</sup> waardoor deze maatregel primair ziet op het herstel van de geschonden rechtsorde en in zoverre kan fungeren als een rechterlijk vervolg op een eerder door de OvJ gegeven gedragsaanwijzing (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 18-20; zie voor kritiek op deze doelstelling onder meer Bleichrodt, 2011, p. 49-50). Een ander doel van deze maatregel lijkt te zijn gelegen in het doorbreken van criminele gedragspatronen (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 2 en 19).

### *Toepassingsvoorwaarden*

De rechter kan de vrijheidsbeperkende maatregel ambtshalve of op vordering van het OM opleggen in geval van veroordeling wegens een strafbaar feit, waarbij al dan niet een straf of maatregel wordt opgelegd (art. 38v, eerste lid, onder 1 en 2, Sr). Voorts dient oplegging van de maatregel te strekken ‘ter beveiliging van de maatschappij of ter voorkoming van strafbare feiten’ (art. 38v, eerste lid, Sr). Een vrijheidsbeperkende maatregel mag dus alleen worden opgelegd wanneer er naar het oordeel van de rechter vrees bestaat dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit zal plegen dan wel zich belastend naar personen toe zal gedragen (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 6-7 en Van der Aa, et al., 2012, p. 43). Gelet hierop dient de rechter uitdrukkelijk te motiveren waarom het de vrijheidsbeperkende maatregel heeft bevolen (HR 3 januari 2017, ECLI:NL:HR:2017:4, *NJ* 2017/143, m.nt. F. Vellinga-Schootstra). Indien de maatregel specifiek wordt opgelegd ter voorkoming van strafbare feiten acht de Hoge Raad het in beginsel voldoende dat door de verdachte eerder soortgelijke feiten zijn gepleegd (HR 6 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:2916, *NJ* 2015/432). Ten slotte dient de rechter de standaard grondrechtentoets aan te leggen bij oplegging van deze maatregel, aangezien het een inbreuk kan vormen op de in art. 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM neergelegde vrijheid van verplaatsing alsook op de persoonlijke levenssfeer van de veroordeelde in de zin van art. 8 EVRM (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 882, nr. 3, p. 13-14). In de noodzakelijke belangenafweging dient de rechter uitdrukkelijk de belangen van het slachtoffer en de samenleving mee te nemen, al dan niet aan de hand van de slachtofferverklaring (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 6, p. 12 en 14).

### *Maximale duur*

De vrijheidsbeperkende maatregel duurde aanvankelijk maximaal twee jaar, maar bij de Wet Wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht ter aanscherping van de

---

<sup>19</sup> In de praktijk blijkt het niet altijd te gaan om toepassing bij relatief lichte feiten, zo constateert Vellinga-Schootstra in de noot bij HR 3 januari 2017, ECLI:NL:HR:2017:4, *NJ* 2017/143, op basis van een verkenning van gepubliceerde jurisprudentie inzake art. 38v Sr.



maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast (*Stb.* 2015, 255, in werking getreden op 1 juli 2015, *Stb.* 2015, 256) is de maximale termijn verhoogd naar vijf jaar.

### *Inhoud*

Voorname wet heeft niet alleen de duur maar ook de inhoud van de vrijheidsbeperkende maatregel uitgebreid. Naast de al bestaande mogelijkheden van een gebiedsverbod, een contactverbod en een meldplicht, behelst art. 38v, tweede lid, Sv sinds 1 juli 2015 ook de mogelijkheid van een gebiedsgebod. Een dergelijk gebod kon voorheen enkel als bijzondere voorwaarde bij een VV, maar kan thans dus ook als zelfstandige sanctie worden opgelegd. De wetgever had bij deze toevoeging aan art. 38v Sr voornamelijk het oog op voetbalvandalisme, alsmede vandalisme tijdens oud en nieuw of bij uitgaansgelegenheden. De vier mogelijke verboden kunnen apart of in combinatie met elkaar, alsook met andere straffen en maatregelen worden opgelegd (art. 38v, zesde lid, Sr). Nu deze verboden reeds mogelijk zijn en waren binnen andere juridische modaliteiten, wordt in de literatuur de toegevoegde waarde van de vrijheidsbeperkende maatregel stevig bekritiseerd, vooral in relatie tot de VV (onder meer Sackers, 2012; Bleichrodt & Vegter, 2016). Zowel de inhoud als de reikwijdte van de binnen de vrijheidsbeperkende maatregel opgelegde verboden dienen zo exact mogelijk te worden omschreven door de rechter, waarbij hij moet streven naar een zo gering mogelijke beperking van de grondrechten van de verdachte (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 5). Zo verdient een verbod zich gedurende bepaalde tijdstippen, dagen of data in een gebied te bevinden de voorkeur boven een algemeen gebiedsverbod en moet rekening worden gehouden met de woon- en werkplaats van de verdachte (Van der Aa, et al., 2012, p. 44 en *Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 6, p. 2 en 8).

### *Uitvoering en handhaving*

Net als bij de gedragsaanwijzing en de schorsing voorlopige hechtenis kan ook een verbod opgelegd binnen de vrijheidsbeperkende maatregel dadelijk uitvoerbaar worden verklaard (art. 38v, vierde lid, Sr). In de wetsgeschiedenis wordt dit gelegitimeerd door onder meer te wijzen op het geringe vrijheidsbeperkende karakter van deze maatregel (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 11). Met eenzelfde argumentatie heeft de wetgever hier gekozen voor een lagere drempel voor dadelijk uitvoerbaarverklaring dan bij de VV, zoals nog zal worden toegelicht in paragraaf 3.3.4. Op grond van art. 38v, vierde lid, Sr kan een verbod binnen de vrijheidsbeperkende maatregel alleen dan dadelijk uitvoerbaar worden verklaard door de rechter indien ‘er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens een bepaalde persoon of bepaalde personen’. In hoger beroep kan het bevel tot dadelijke uitvoerbaarheid worden opgeheven (art. 38v, vijfde lid, Sr).

Eveneens vanwege de door de maatregel beoogde geringe vrijheidsbeperking kan aan de naleving ervan geen reclasseringstoezicht, noch EM worden ‘gekoppeld’ (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 9 en bevestigd in jurisprudentie, Rb. Rotterdam 22 januari 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:543).

Voor de naleving is voorts van belang dat de rechter bij het veroordelend vonnis of arrest de duur van de vervangende hechtenis bepaalt voor het geval de veroordeelde niet aan de vrijheidsbeperkende maatregel zal voldoen (art. 38w Sr). De duur van de vervangende hechtenis geldt voor iedere keer dat niet aan de maatregel wordt voldaan en bedraagt ten minste drie dagen, met een maximale totale duur van zes maanden. Indien er ‘ernstige redenen bestaan voor het

vermoeden dat de veroordeelde de maatregel niet naleeft of heeft nageleefd, kan zijn aanhouding worden bevolen' door het OM dan wel, indien dat niet kan worden afgewacht, door de hulpofficier (art. 38x Sr).<sup>20</sup> Na aanhouding is het op vordering van het OM de RC die beslist over tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis.

### 3.3.4 Voorwaardelijke veroordeling (art. 14c Sr)

De modaliteit van de VV bestaat al sinds 1915 (*Stb.* 1915, 247, in werking getreden op 30 december 1915). Bij wet van 17 november 2011 in verband met wijzigingen van de regeling van de VV en de v.i. (*Stb.* 2011, 545, in werking getreden op 1 april 2012) is de wettelijke regeling ingrijpend veranderd, zoals hieronder voor zover relevant wordt toegelicht.<sup>21</sup>

#### *Grondslag en doel*

Reeds sinds 1915 kan de rechter in bepaalde gevallen bij de strafoplegging bepalen (art. 14a Sr) dat de straf geheel of gedeeltelijk niet zal worden tenuitvoergelegd, mits en zolang de veroordeelde gedurende de proeftijd (art. 14b Sr) de door de rechter gestelde voorwaarden (art. 14c Sr) nakomt. Hoewel de modaliteit in de kern beoogt een alternatief voor de onvoorwaardelijke gevangenisstraf te zijn, heeft het wel degelijk te gelden als een vorm van bestraffing (Bleichrodt, 1996, p. 34-35 en *Kamerstukken II* 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 2). Zij het wel een bijzondere vorm van bestraffing waarmee aan de hand van een uitdrukkelijk persoonsgerichte aanpak met bijzondere, op de dader toegesneden voorwaarden de doelen van beveiliging, recidivevermindering en gedragsverandering worden nagestreefd. De bovengenoemde wetwijziging in 2012 was er op gericht om deze aanpak te verbeteren en intensiveren, waarbij de regering met betrekking tot het gehele sanctiestelsel inzette “op het stimuleren van het gebruik van straffen met bijzondere voorwaarden en op een intensivering van het reclasseringstoezicht op de naleving van deze voorwaarden” (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 1 en het project Justitiële Voorwaarden). In de optiek van de regering dienden de aard van de sanctie en de wijze van ten uitvoer leggen “sterker te zijn toegesneden op de aard van het delict en de persoon van de dader, waarbij uiteraard ook de belangen van het slachtoffer en de samenleving niet uit het oog mogen worden verloren” (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 1).

#### *Toepassingsvoorwaarden*

De VV kan worden opgelegd in geval van veroordeling tot alle straffen, met uitzondering van de vervangende hechtenis en van gevangenisstraffen van meer dan vier jaren (art. 14a Sr). In bepaalde gevallen kan slechts een gedeelte van de straf voorwaardelijk worden opgelegd (art. 14a, tweede lid, Sr).<sup>22</sup> Indien de rechter bijzondere voorwaarden wenst te verbinden aan de VV dient hij altijd een proportionaliteitstoets te verrichten, met als wezenlijk punt van afweging de inbreuk die deze voorwaarde zou maken op een verdragsrechtelijk of grondwettelijk beschermd recht, terwijl ook de bereidheid van de veroordeelde tot naleving een rol speelt (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 20-21).

<sup>20</sup> Bij inwerkingtreding van de eerdergenoemde Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (*Stb.* 2017, 82) verhuist dit artikel naar het nieuwe Zesde Boek van het Wetboek van Strafvordering omtrent de tenuitvoerlegging.

<sup>21</sup> In het licht van verboden opgelegd als bijzondere voorwaarde in EU-verband, zijn voorts van belang de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (*Stb.* 2012, 333, in werking getreden op 1 november 2012, *Stb.* 2012, 373) en het Uitvoeringsbesluit wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (*Stb.* 2012, 400, in werking getreden op 1 november 2012, *Stb.* 2012, 373).

<sup>22</sup> De wetgever heeft middels art. 15, derde lid, Sr een gelijktijdige toepassing van een verbod op grond van de geheel of gedeeltelijk opgelegde VV en een verbod op grond van de v.i. uitdrukkelijk uitgesloten (nader Uit Beijerse, et al., 2018).

### *Maximale duur*

De rechter stelt bij de VV een proeftijd vast (art. 14b, eerste lid, Sr). Sinds de wetwijziging in 2012 bedraagt de maximumduur van deze proeftijd in beginsel drie jaar (art. 14b, tweede lid, eerste volzin, Sr). Indien er ‘ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen’, dan wel dat er ‘ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren benadeelt’ kan de proeftijd maximaal tien jaar duren (art. 14b, tweede lid, tweede volzin en derde lid, Sr). Bij plegers van huiselijk geweld wordt door het OM zoveel mogelijk ingezet op een VV, waarbij ter ondersteuning van de hulpverlening aan het/de slachtoffer(s) het opleggen van een locatieverbod en contactverbod wordt gevorderd met de voornoemde mogelijkheid van een langere proeftijd (OM Aanwijzing Huiselijk geweld, 2016A003, *Stcrt.* 2016, 19416). Op verzoek van het OM kan de proeftijd één keer met ten hoogste twee jaar worden verlengd (art. 14f Sr).

### *Inhoud*

Toepassing van de VV geschiedt standaard onder de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit (art. 14c, eerste lid, onder a, Sr). Voor zover de rechter aan de toepassing bijzondere voorwaarden heeft gesteld – waarover hieronder meer – gelden daarnaast nog de algemene voorwaarden dat de veroordeelde medewerking verleent aan de identiteitsidentificatie en aan het (daarmee verplichte) reclasseringstoezicht (art. 14c, eerste lid, onder b, sub 1 en sub 2, Sr). Als gezegd kan de rechter ook bijzondere voorwaarden stellen, hetgeen ook juist de bedoeling is met het oog op de gewenste gedragsverandering. In art. 14c, tweede lid, Sr worden de toegestane bijzondere voorwaarden limitatief opgesomd. De huidige opsomming is ingevoerd met de wetwijziging van 2012 en behelst veertien bijzondere voorwaarden; een stevige uitbreiding ten opzichte van de vijf voorwaarden in de voormalige wettelijke regeling. Toch werd hier door de wetgever geen verruiming van de toepassingsmogelijkheden mee beoogd, maar veeleer een wettelijke verankering van de voorwaarden die in de praktijk toch al werden gesteld, onder de brede noemer van de zogeheten gedragsvoorwaarde.<sup>23</sup> Met die verankering zou een meer effectieve wettelijke regeling worden gecreëerd die beter kenbaar en voorzienbaar was (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 6; het belang van een dergelijke verankering was eerder al benadrukt door de Hoge Raad in zijn arrest van 25 november 2008, ECLI:NL:HR:2008:BG0836, *NJ* 2009/320, m.nt. N. Keijzer). Voor dit onderzoek zijn uiteraard die gecodificeerde vrijheidsbeperkende voorwaarden van belang die specifiek gericht zijn op de bescherming van het slachtoffer: het contactverbod, het locatieverbod, de meldplicht en het locatiegebod (art. 14c, tweede lid, sub 5, 6, 7 en 8, Sr).

### *Uitvoering en handhaving*

Aan een bijzondere voorwaarde kan – al dan niet voor de gehele proeftijd – EM worden verbonden (art. 14c, derde lid, Sr). De wetgever achtte dit met name geschikt om de naleving te controleren van als bijzondere voorwaarde opgelegde locatie- verboden of -geboden en contactverboden

---

<sup>23</sup> Zie over de toegestane reikwijdte van deze gedragsvoorwaarde HR 26 november 1968, ECLI:NL:HR:1968:AB6079, *NJ* 1970/123, m.nt. Ch.J. Enschedé alsook recent HR 19 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2392, *NJ* 2017/389, in welk laatste arrest de door het Hof gestelde bijzondere voorwaarde dat “de veroordeelde gedurende de proeftijd van drie jaren op geen enkele wijze – direct of indirect – contact zal opnemen, zoeken of hebben met X en Y, dan wel relaties van voornoemde personen” door de Hoge Raad wordt vernietigd nu in deze voorwaarde niet een voldoende precies gedragsvoorschrift is geformuleerd.

(*Kamerstukken II 2009/10*, 32 319, nr. 3, p. 20). Daarnaast kan de rechter de reclassering opdracht geven de veroordeelde bij de naleving van de voorwaarden hulp en steun te verlenen, het zogeheten reclasseringstoezicht (art. 14d, tweede lid, eerste volzin, Sr). Met de wetswijziging in 2012 is beoogd dit reclasseringstoezicht te verbeteren. Behalve het feit dat het reclasseringstoezicht nu standaard als algemene voorwaarde aan de VV is verbonden zodra ook een bijzondere voorwaarde is gesteld, ziet de verbetering ook op de reactie op niet-naleving van de voorwaarde(n) (*Kamerstukken II 2009/10*, 32 319, nr. 3, p. 3). Bij niet-naleving doet de reclasseringsinstelling daarvan onverwijld melding aan het OM, zo volgt uit art. 14d, tweede lid, derde volzin, Sr (en zo is blijkens de wetgeschiedenis ook de norm, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 319, nr. 3, p. 3).

Eveneens ingevoerd met de wetswijziging is de mogelijkheid tot het dadelijk uitvoerbaar verklaren van zowel het reclasseringstoezicht als de voorwaarden zelf, ‘indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen’ (art. 14e, eerste lid, Sr). Zoals in de voorgaande paragraaf al was ‘aangekondigd’, ligt door deze formulering van het herhalingsgevaar de drempel voor een dadelijk uitvoerbaarverklaring hoger dan bij de vrijheidsbeperkende maatregel.<sup>24</sup> Een verbod binnen de VV kan samengaan met een verbod binnen de vrijheidsbeperkende maatregel. Daar bestaat in de praktijk voor rechters minder aanleiding toe indien aan het vereiste in art. 14e, eerste lid, Sr is voldaan en het verbod binnen de VV dadelijk uitvoerbaar is (hof Amsterdam 24 mei 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:2833). Vereist is overigens dat rechters er in de motivering van het bevel tot dadelijke uitvoerbaarheid uitdrukkelijk blijk van geven zich ervan te hebben vergewist dat en op welke gronden de in art. 14e Sr gestelde voorwaarden zijn vervuld (HR 10 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:537, *NJ* 2015/236, m.nt. F. Vellinga-Schootstra en nadien onder meer bevestigd in HR 27 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:436 en HR 19 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2396). In hoger beroep kan het bevel tot dadelijke uitvoerbaarheid, ambtshalve, op verzoek van de veroordeelde of op vordering van het OM, worden opgeheven (art. 14e, tweede lid, Sr).

Als gezegd, schrijft de wet(s)geschiedenis) voor dat de reclassering de niet-naleving van een voorwaarde aan het OM meldt. Met de wetswijziging in 2012 is ook breder uitdrukkelijk ingezet op een snelle en consequente reactie bij niet-naleving van de voorwaarden, aangezien dat “essentieel is voor het succesvol toepassen van bijzondere voorwaarden en voor de geloofwaardigheid van deze sanctie” (*Kamerstukken II 2009/10*, 32 319, nr. 3, p. 11). Om diezelfde reden is bij de wetswijziging de mogelijkheid gecreëerd om de veroordeelde onmiddellijk na het constateren van een schending van de voorwaarden, aan te houden en in te sluiten, in afwachting van de beslissing van de rechter over de tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk strafgedeelte (art. 14fa, eerste lid, Sr). Het bevel tot aanhouding mag worden gegeven door zowel de OvJ als, in spoedeisende gevallen, de hulpofficier. Met betrekking tot de aangewezen reactie van de rechter op de vordering van het OM tot tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk strafgedeelte is de wet(s)geschiedenis vrij helder: “Soms kan volstaan worden met een waarschuwing, maar substantiële en/of stelselmatige schending van de voorwaarden moet leiden tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf” (*Kamerstukken II 2009/10*, 32 319, nr. 3, p. 11). De rechter kan inderdaad op vordering van het OM gelasten dat het voorwaardelijk strafgedeelte, al dan niet volledig en al dan niet onder wijziging van de voorwaarden, alsnog zal worden tenuitvoergelegd (art. 14g, eerste lid, sub 1 en 2, Sr). Behalve (gedeeltelijke) tenuitvoerlegging zijn echter ook alternatieve reacties door de rechter mogelijk, in de vorm van verlenging proeftijd (art. 14f, eerste

---

<sup>24</sup> Er zijn nog meer verschillen in wettelijke normering van strafrechtelijke toezichtsmodaliteiten. Dit is in de literatuur wel geduid als een ‘risicovol ratjetoe’ (Struijk & Van der Wolf, 2018).

lid, Sr), wijziging van de voorwaarden (art. 14f, tweede lid, Sr) en het bevel tot een taakstraf (art. 14g, tweede lid, Sr).

### 3.4 Samenvatting

Bovenstaande schets van het juridisch kader van verboden heeft inzichtelijk willen maken hoe de strafrechtelijke, de civielrechtelijke en de bestuursrechtelijke modaliteiten zich onderling tot elkaar verhouden. Voorts is met de schets beoogd inzicht te geven in wat de wetgever met een verbod heeft beoogd bij een specifiek viertal strafrechtelijke modaliteiten en hoe vervolgens de toepassing, duur, inhoud, uitvoering en handhaving van het verbod in de praktijk nader vorm kunnen krijgen.

Hieruit zijn diverse verschillen naar voren gekomen. Zo kennen verboden opgelegd binnen een gedragsaanwijzing en een schorsing voorlopige hechtenis een fluïde duur, terwijl verboden opgelegd binnen een VV en een vrijheidsbeperkende maatregel een wettelijk bepaalde maximumduur hebben (bij de VV is dat in beginsel maximaal drie jaar en in uitzonderingsgevallen maximaal tien jaar en bij de vrijheidsbeperkende maatregel is dat maximaal vijf jaar). Bij de twee laatstgenoemde modaliteiten wordt de maximumduur van een verbod in elk individueel geval bepaald door de veroordelende rechter. Diezelfde rechter is ook bevoegd tot een verbod binnen de schorsing voorlopige hechtenis, terwijl bij de gedragsaanwijzing de OvJ de bevoegde instantie is. Binnen alle modaliteiten bestaat de mogelijkheid om het verbod dadelijk uitvoerbaar te verklaren, waarmee (in beginsel) een directe bescherming van het slachtoffer kan worden gerealiseerd. De criteria daarvoor zijn echter niet uniform maar verschillen per modaliteit.

Een volgend verschil tussen de modaliteiten is dat er bij de schorsing voorlopige hechtenis en de VV wel EM aan een verbod kan worden verbonden, maar dat dit bij de gedragsaanwijzing en de vrijheidsbeperkende maatregel niet mogelijk is, vanwege de beoogde geringe(re) vorm van vrijheidsbeperking binnen deze twee modaliteiten. In alle modaliteiten ziet de reclassering toe op de naleving van het verbod, waarbij het reclasseringstoezicht binnen de VV zelfs standaard als algemene voorwaarde is verbonden indien een verbod - als bijzondere voorwaarde - is opgelegd aan de veroordeelde.

Tot slot zijn er verschillen geconstateerd wat betreft de mogelijke handhavingsreacties ingeval het verbod wordt geschonden. Kenmerkend voor de gedragsaanwijzing is dat schending een zelfstandig strafbaar feit is, te vervolgen door de OvJ en te bestraffen door de rechter. Bij de schorsing voorlopige hechtenis kan de schorsing worden opgeheven waarna de verdachte wederom in hechtenis wordt gesteld. Die hechtenis is ook de handhavingsreactie bij de vrijheidsbeperkende maatregel, zij het dat dit de vervangende hechtenis betreft. De duur daarvan wordt door de rechter bepaald, reeds op voorhand in het veroordelend vonnis waarbij de maatregel met het verbod was opgelegd, met een bepaalde duur per schending en een maximum van zes maanden in totaal. Na schending vordert de OvJ de tenuitvoerlegging van deze vervangende hechtenis, welke wordt gelast door de RC. Bij schending van een verbod binnen de VV kunnen verschillende handhavingsreacties volgen: een waarschuwing, of - op vordering van de OvJ en bepaald door de rechter - een verlenging van de proeftijd waarvoor het verbod geldt, een bevel taakstraf of een bevel tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk opgelegde strafdeel. Deze (en andere) verschillen laten zien, dat de verboden die in dit onderzoek centraal staan, niet door een uniform juridisch kader worden genormeerd. Een gegeven, dat in ogenschouw moet worden genomen bij de empirische analyse van de handhaving en de effecten die dergelijke verboden hebben op de veiligheid van slachtoffers.

## 4. Gegevensverzameling

In dit hoofdstuk worden de drie methoden van gegevensverzameling uit dit onderzoek toegelicht: de systematische literatuurstudie, de interviews en de kwantitatieve gegevensverzameling (registraties, dossierstudie en slachtofferenquête). In hoofdstuk 1 is reeds beschreven hoe in dit onderzoek de verschillende uitkomstmaten voor de effectiviteit van de verboden zijn gedefinieerd. In de literatuur uit ons review wordt, zoals zal blijken, wisselend omgegaan met de definitie van deze uitkomstvariabelen voor de effectiviteit van verboden. Verschillende objectieve en subjectieve uitkomstmaten worden gebruikt. Objectieve uitkomsten betreffen het aantal schendingen van verboden, de kans op herhaald slachtofferschap en de kans op arrestatie en veroordeling na schending van het verbod (zie bijvoorbeeld Horton, et al., 1987; Chaudhuri & Daly, 1992; Holt, et al., 2003; Logan, et al., 2006a; Logan & Walker, 2009; Russell, 2012). In sommige studies is dat in vergelijking met een controlegroep (zie bijvoorbeeld Holt, et al., 2003; Kothari, et al., 2012) en in andere studies niet. Subjectieve uitkomsten gaan over de percepties van veiligheid, tevredenheid en welzijn van het slachtoffer (Russell, 2012). In de tekst van de hoofdstukken 5 t/m 8 trachten we deze verschillen en de implicaties die zij hebben voor de conclusies zoveel mogelijk expliciet te maken.

### 4.1 Systematische literatuurstudie

In deze paragraaf beschrijven we de zoekstrategie naar literatuur die is gebruikt. Daaraan voorafgaand gaan we kort in op de internationale vergelijkbaarheid van verboden ter bescherming van slachtoffers.

#### 4.1.1 Internationale vergelijkbaarheid studies naar verboden

Bij het gebruik van onderzoek naar de effectiviteit van verboden uit andere landen moet rekening gehouden worden met de verschillen in de juridische context. Het in Nederland aanwezige onderscheid tussen bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke verboden bestaat ook in de andere Europese lidstaten (Van der Aa, et al., 2012) maar de meeste studies naar verboden zijn uitgevoerd in de Verenigde Staten, waar de nadruk ligt op het gebruik van civiele verboden (Benitez, et al., 2010). Hoewel de exacte invulling van de wetgeving in de VS tussen de staten verschilt, is de algemene gang van zaken dat een individu een verzoek indient voor het verkrijgen van een tijdelijk persoonlijk verbod (Personal Protection Order of Non-contact order). Dit verbod wordt onmiddellijk en zonder zitting opgelegd, doorgaans voor 1 of 2 weken (DeJong & Burgess-Proctor, 2006). Deze periode wordt gebruikt om de zitting voor te bereiden waarin geoordeeld wordt over oplegging van een permanent verbod met doorgaans een duur van twee jaar, deze kan echter ook voor het gehele leven gelden (DeJong & Burgess-Proctor, 2006; Benitez, et al., 2010).

Hoewel de verboden binnen het civiele recht worden opgelegd, kan een schending van het verbod wel degelijk strafrechtelijke gevolgen hebben (DeJong & Burgess-Proctor, 2006, p. 70; Logan, et al., 2006a, p. 178). Op deze manier kunnen verboden een legitiem alternatief vormen als er geen strafrechtelijke zaak is die tot veroordeling kan leiden of voor slachtoffers die anderszins geen bescherming kunnen krijgen. De strafrechtelijke sancties die kunnen volgen op schending helpen bovendien voor de afschrikking van de plegers en geven een duidelijk signaal aan slachtoffers dat wat tot dan toe hun probleem was, nu op publieke interventies kan rekenen en dus niet geaccepteerd wordt (Logan, et al., 2006a). Dit verschilt van de praktijk van de civielrechtelijke verboden in Nederland. Schending van civielrechtelijke verboden leidt immers in Nederland



doorgaans tot het opleggen van een dwangsom (zie hoofdstuk 3), omdat de enkele schending van een civiel verbod<sup>25</sup> in veel gevallen geen strafbaar feit is en er doorgaans daarom geen rol is voor het strafrecht (Van der Aa, et al., 2012, p. 57).<sup>26</sup> Door de hier beschreven verschillen, lijken civielrechtelijke verboden in de VS aantrekkelijker te zijn voor slachtoffers dan in Nederland. Ze lijken een soort middenweg te vormen tussen de praktijk van de civielrechtelijke en van de strafrechtelijke verboden in Nederland. Omdat bij schending van de verboden strafrechtelijke reacties (kunnen) volgen, is de literatuur over civielrechtelijke verboden wel degelijk relevant voor het verkrijgen van een eerste indruk over de mogelijke effectiviteit van strafrechtelijke verboden.<sup>27</sup>

#### 4.1.2 Systematische zoekstrategie

De literatuur is verzameld op basis van een zoektocht in de databases PsycINFO, WebofScience en LexisNexis. De gebruikte zoekwoorden zijn: criminal protection orders, civil protection orders, restraining orders, contact orders, effectiveness, outcomes, violation, recidivism, domestic violence, IPV, intimate partner violence, stalking, predictors, meta analysis, locatieverbod, contactverbod, effectiviteit. In de tabellen 4.1a tot en met 4.1c zijn de belangrijkste studies weergegeven die uit de zoektocht naar voren kwamen, evenals enkele kenmerken van de studies.

*Tabel 4.1a Overzichtsstudies op volgorde van jaartal publicatie.*

<b>Overzichtsstudies</b>
Meloy, Cowett, Parker, Hofland & Friedland (1997)
Ko (2002)
Spitzberg (2002)
Benitez, McNiel & Binder (2010)
Fleury-Steiner, Fleury-Steiner & Miller (2011)
Russell (2012)
Van de Watering (2013)

<sup>25</sup> Uitzondering hierop is als het civiele verbod aan een speciale locatie is gekoppeld. Dan is er bij schending sprake van huisvredebreuk (art. 138 Sr).

<sup>26</sup> Van lijfswang wordt in de Nederlandse praktijk uiterst zelden gebruik gemaakt (Van der Aa, et al., 2012, p. 81). Deze optie is financieel ook weinig aantrekkelijk voor het slachtoffer omdat deze dan vaak moet opdraaien voor de onderhoudskosten van de overtreder.

<sup>27</sup> Om de leesbaarheid van dit rapport te vergroten, geven we in het vervolg bij bespreking van de internationale literatuur niet meer expliciet aan dat het civielrechtelijke bevelen betreft. Alleen als dit niet zo is, zullen we dat benoemen.

*Tabel 4.1b Experimentele studies (4) op alfabetische volgorde van de auteur(s).*

<b>Referentie</b>	<b>Land/Regio</b>	<b>Setting &amp; Design</b>	<b>Uitkomst</b>	<b>N</b>	<b>Matching/cont role/andere determinanten</b>	<b>In overzichtstu die</b>
Apsler et al., 2000	VS: Massachusetts	Huiselijk geweldzaken. Gematchte paren met verbod, RA: 1) verstrekking mobiele telefoon, 2) gebruikelijk beleid	Arrestaties, schendingen, angst bij slachtoffers, reactietijd, oproepen, stress agenten, werktevredenheid agenten	[onderzoek vond geen doorgang]	-	-
Berk et al, 1992	VS: Florida and Colorado Springs	Huiselijk geweldzaken, RA: 1) arrestatie met nood-verbod 2) Verbod met crisis bemiddeling 3) alleen verbod 4) alleen orde herstellen	Recidive	Niet af te leiden	Mate van binding met lokale gemeenschap	-
Brame et al, 2015	VS: South Carolina	Huiselijk geweldzaken (rechterlijk contactverbod); RA: 1) proactieve handhaving 2) routine reactieve handhaving	Recidive, kennis slachtoffers over verbod, contactfrequentie dader- slachtoffer, zorgen bij slachtoffer over veiligheid	466; IG=237; CG=229	Huwelijke staat, samenwonen	-
Lasley, 2003	VS: California	Huiselijk geweldzaken; RA; borgtocht v.i. met 1) intensieve supervisie of 2) normale supervisie	Arrestaties voor huiselijk geweld	496; IG=234 en CG=262	Huwelijke staat, werk, eerder huiselijk geweld en ethniciteit	Van de Watering (2013)



Tabel 4.1c Quasi-experimentele studies (7) op alfabetische volgorde van de auteur(s).

Referentie	Land/Regio	Setting & Design	Uitkomst	N	Matching/ controle/andere determinanten	In overzichtstudie
Holt et al. (2002)	VS: Seattle	Huiselijk geweldzaken; NRA controle achteraf: 1) met permanent civielrechtelijk verbod 2) zonder verbod	Meldingen en aangiften fysiek en psychologisch geweld.	IG (permanent)=185; IG (tijdelijk)=140; CG=2366.	Groot aantal slachtoffer- en daderkenmerken.	Benitez et al. (2010) en Fleury-Steiner et al. (2011)
Holt et al. (2003)	VS: Seattle	Huiselijk geweldzaken; longitudinaal (baseline en tweemaal follow-up). NRA controle achteraf.	Contact, bedreigingen, psychologisch, seksueel en fysieke mishandeling.	IG=240; CG=157.	Groot aantal slachtofferkenmerken.	Benitez et al. (2010)
Kelly et al. (2013)	VK: Great Manchester, West Mercia & Wiltshire	Huiselijk geweldzaken; civielrechtelijk verbod. Interventiegroep met gematchte controlegroep. Baseline en nameting.	Aantal politieincidenten huiselijk geweld, onduidelijk of dit zowel meldingen als aangifte betreft	IG=123 en CG=123	Aantal zaakkenmerken, geslacht van verdachte, zwangerschap slachtoffer, aanwezigheid kinderen en risicoinschatting	-
Kothari et al. (2012)	VS: Michigan	Huiselijk geweldzaken; propensity score matching; 1) met civielrechtelijk verbod 2) zonder verbod. Retrospectieve dataverzameling.	Gemelde incidenten, gerapporteerd geweld, ziekenhuisbezoek door slachtoffer, verwonding gerelateerd ziekenhuisbezoek	IG=130, CG=130 (861 totale groep waaruit controles gematched)	Matching op middelengebruik, ras, huwelijkse staat, relatiestatus, aanwezigheid kinderen en eerder geweld	Van de Watering (2013)
McFarlane et al. (2004)	VS: Houston, Texas	huiselijk geweldzaken; groep die kwalificeerde voor verbod maar deels wel en deels niet kreeg opgelegd (o.a. ingetrokken door slachtoffer, dader onvindbaar,	Soort en frequentie van huiselijk geweld en afname t.o.v. situatie voor verbod	IG=91 en CG=69	Controle voor leeftijd, etniciteit en relatiestatus	Benitez et al. (2010)
Mears et al. (2001)	VS: Texas	Huiselijk geweldzaken; 1) verbod 2) arrestatie 3) verbod & arrestatie	Frequentie en duur tot aan fysiek geweld	IG1=83; IG2=126; IG3=127	Leeftijd, eerder slachtofferschap, middelengebruik, ethniciteit en mediaan	Benitez et al. (2010) en Fleury-Steiner et al. (2011)
Fischer & Rose (1995)	VS: County in het midden-westen	Huiselijk geweldzaken. Vrouwen met voorlopige civielrechtelijk verbod. Kwalitatief.	Redenen en barrières in aanvraag verbod, subjectieve voordelen van verbod.	T1 N=287 en T2 N=83.	n.v.t.	Fleury-Steiner et al. (2011) en Van de Watering (2013)

Zoals blijkt uit de bovenstaande tabellen, is er een beperkt aantal studies met een experimenteel of quasi-experimenteel design gevonden. Daarmee zal het maar beperkt mogelijk zijn uitspraken te doen over daadwerkelijke causale effecten van de verboden. Deze onderzoeken gaan bovendien doorgaans niet over het effect van het verbod op zich, maar over de effecten van specifieke voorzorgsmaatregelen binnen de context van het verbod, zoals het verstrekken van een mobiele telefoon aan de slachtoffers of intensieve supervisie op de effectiviteit van de maatregel (zie: Apsler, Carl, & Cummins, 2000; Brame, et al., 2015). Dergelijke onderzoeken worden daarom wel besproken in de paragrafen over beschermende factoren en risicofactoren voor signalering, handhavingsreacties, schending en veiligheid.

## 4.2 Interviews

In het kader van het onderzoek zijn 49 respondenten geïnterviewd (tabel 4.2). Er is gesproken met officieren van Justitie (hierna: OvJ's) en een advocaat-generaal (hierna: AG) van respectievelijk het OM en van de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna: CVv.i.), politieagenten, toezichthouders van reclassering, medewerkers van Slachtofferhulp Nederland (hierna: SHN), zaakscoördinatoren van het OM, een medewerker van het Informatiepunt Detentieverloop (hierna: IDV), slachtofferadvocaten, slachtoffers en verdachten en daders. Het betrof telkens semigestructureerd interviews waarbij gebruik is gemaakt van topiclijsten (zie bijlage I). De topiclijsten zijn opgesteld op basis van een initiële analyse van wetgeving, theorie en literatuur terzake, maar in de interviews was ook voldoende ruimte voor eigen inbreng door de respondenten.

Op het moment van de interviews was nog niet duidelijk dat verboden binnen de v.i.-modaliteit buiten de kwantitatieve gegevensverzameling zouden vallen. Daarom is ook gesproken met de AG bij de CVv.i., een casemanager bij SHN, twee slachtoffers en een dader die uitsluitend ervaring hadden met verboden in de v.i.-fase en vaak ook in de fase van verlof. De inzichten uit deze interviews zijn meegenomen voor zover zij relevant zijn voor verboden in het algemeen. De betreffende respondenten zijn in de onderstaande tabellen terug te vinden in de kolommen 'overige modaliteiten', die dan dus zien op de fases van v.i. en verlof.

In deze paragraaf wordt de manier van werven toegelicht en volgt een overzicht per actor van de manier waarop en in welke modaliteiten zij bij de praktijk van verboden betrokken zijn. Dit overzicht komt voort uit onze eigen interviews maar is voor het begrip van alle vervolg hoofdstukken van belang en wordt daarom, hoewel het strikt genomen een onderdeel van de resultatenbeschrijving is in dit hoofdstuk al gegeven.

De respondenten zijn geworven door middel van *convenience sampling* en *snowball sampling*. De onderzoekers hebben hiervoor in eerste instantie hun eigen contacten aangewend, vooral ten aanzien van het benaderen van OvJ's. Daarnaast is er contact gelegd met de landelijk hoofdofficier huiselijk geweld, omdat verboden vaak in dit type zaken worden opgelegd. Wat betreft de politie en de drie reclasseringsorganisaties (hierna: 3RO) is nadat door de leiding toestemming was verleend intern via de e-mail een verzoek uitgezet tot medewerking. Slachtofferadvocaten zijn gecontacteerd met behulp van de contactgegevens die te vinden zijn op de website van stichting LANGZS (Landelijk Advocaten Netwerk Gewelds- en Zeden Slachtoffers). Verder zijn medewerkers van SHN en slachtoffers geworven via interne en externe berichten op de website en social media van SHN. Slachtoffers zijn ook benaderd via geïnterviewde slachtofferadvocaten en een e-mail aan slachtofferadvocaten vanuit stichting LANGZS. Verdachten en daders zijn geworven via geïnterviewde toezichthouders van de

reclassering, die voornamelijk werken met cliënten aan wie zowel een verbod als EM is opgelegd. Verder zijn diverse belangen- en hulpverleningsorganisaties gericht op huiselijk geweld en/of stalking gecontacteerd om slachtoffers en/of verdachten of daders te benaderen. Hier zijn echter geen interviews uit voortgekomen. De reden hiervoor is dat deze organisaties geen contact meer hadden met de doelgroep na oplegging van een verbod, of gezien de planning van het onderzoek geen mogelijkheid zagen om medewerking te verlenen.

Het nadeel van de gebruikte wervingsmethode is dat er *selectiebias* optreedt. De ervaringen van de respondenten zijn niet per se representatief. Slachtoffers, verdachten en daders met meer negatieve ervaringen zijn mogelijk eerder geneigd om deel te nemen, alsmede verdachten en daders die het verbod nageleefd hebben en daardoor bereid zijn om hun ervaring te delen. Gedurende de werving van politieagenten en toezichthouders werd de onderzoeker vaak doorverwezen met de opmerking dat de desbetreffende persoon niet veel ervaring had met zulke verboden, omdat verboden voor veel politieagenten en toezichthouders een onderdeel zijn van een breder takenpakket. Gedreven professionals die mogelijk meer kennis of ervaring hebben met het onderwerp, kunnen eerder geneigd zijn om deel te nemen. Hierdoor is er vooral met toezichthouders gesproken die cliënten begeleiden aan wie EM is opgelegd en werken de geïnterviewde politieagenten die een andere functie dan wijkagent bekleden in functies met een focus op huiselijk geweld. Gezien het exploratieve karakter van de kwalitatieve fase hoeft dit niet als een belemmering te worden beschouwd. Het doel van het kwalitatieve onderzoek is inzicht krijgen in het proces van handhaving en de factoren die van belang kunnen zijn voor effectiviteit van de verboden. De vier geïnterviewde wijkagenten hebben in wisselende mate ervaring met strafrechtelijke verboden. De frequentie varieert van twee casussen in de afgelopen drie jaar, geen enkele casus in de afgelopen drie maanden, tot vier keer per jaar. Eén wijkagent benoemt geen frequenties maar geeft aan uit 38 jaar ervaring te putten.

De interviews met OvJ's en medewerkers van SHN vonden grotendeels aan het begin van de onderzoeksperiode plaats. Daarna vonden afwisselend interviews plaats met politieagenten, toezichthouders en slachtoffers. De interviews met slachtofferadvocaten vonden verspreid plaats en de interviews met verdachten en daders vonden als laatste plaats. Ongeveer de helft van de interviews werd face-to-face afgenomen, de andere helft telefonisch. De interviews met professionals duurden een uur tot anderhalf uur, de interviews met slachtoffers duurden tussen een uur en twee uur en de interviews met de verdachten en daders tussen een half uur en drie kwartier. Van alle interviews zijn verslagen gemaakt, welke vervolgens met behulp van het analyseprogramma Atlas tii zijn gecodeerd en geanalyseerd.

Bij de werving van de verschillende professionals is gelet op de spreiding over zowel het land als tussen meer en minder stedelijke regio's. In de werving van politieagenten en toezichthouders is daarnaast nog specifiek rekening gehouden met variatie van het werkgebied in stedelijkheidsgraad. De onderstaande tabel geeft de verdeling van respondenten per parket en regio weer. Hierin zijn de geïnterviewde AG van de CVv.i. en de medewerker van het IDV niet meegerekend, omdat deze organisaties een landelijk werkgebied beslaan (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2 Verdeling respondenten per parket of regio.<sup>28</sup>

Parket	OvJ	Regio	Politie	3RO	SHN	ZC	SA	Slachtoffer	Verdachte dader
-	-	Noorden		1					1
Oost-Brabant	1	Zuid-Oost	W (2)	1	JM		1	3	
Oost-Nederland	1	Oosten	W	1				2	4
Utrecht	2	Midden		1		1	1		
Noord-Holland	1	Noord-West	W, KC,	1	JM		1	2	
Amsterdam	1		HG						
Rotterdam	2	Zuid-West	VH (2)	1	CM	1		3	1
Zeeland-West-Brabant	1								

<sup>1</sup>Uitleg regio's:

Noorden: Provincie Groningen, Friesland en Drenthe

Noord-west: Provincie Noord-Holland

Zuid-west: Provincie Zuid-Holland, Zeeland en westelijke deel van Brabant

Oosten: Provincie Gelderland en Overijssel

Zuid-oost: Provincie Limburg en oostelijke deel van Brabant

Midden: Provincie Utrecht en Flevoland

<sup>2</sup>Uitleg functies politie en SHN:

VH: Politieagent Liaison Veiligheidshuis

W: wijkagent

KC: Medewerker Kenniscentrum

HG: Politieagent met focus op huiselijk geweld

CM: Casemanager

JM: Juridisch medewerker

#### 4.2.1 Officieren van justitie en advocaat-generaal

Er is in totaal met *negentien* OvJ's gesproken, waarvan twee in één interview (tabel 4.3). Daarnaast is er gesproken met *een* AG van de CVv.i. Er is geen specifieke OvJ die zich volledig toelegt op de in dit onderzoek bedoelde verboden. Er zijn wel OvJ's die zich richten op type zaken waarin verboden relatief vaker worden opgelegd, zoals huiselijk geweld. OvJ's komen op verschillende manieren in aanraking met verboden. Zij beslissen niet alleen over zelfstandige oplegging van een verbod binnen de modaliteit van de strafbeschikking en de gedragsaanwijzing en over vervolging van de verdachte bij de rechter, maar kunnen ook een zaak voorgelegd krijgen in geval van schendingen van het verbod. OvJ's krijgen ook niet in gelijke mate te maken met verboden in alle modaliteiten, dit is afhankelijk van de afdeling waarop de OvJ werkzaam is.

Op ZSM krijgen OvJ's bijvoorbeeld gezien het lichtere type zaken vooral te maken met oplegging van de gedragsaanwijzing. Dit wil echter niet zeggen dat zij geen ervaring hebben met andere modaliteiten. Alle geïnterviewde OvJ's hebben of hadden in meer of mindere mate ervaring met zaken op zitting. In deze zaken kan er ook sprake zijn van het vorderen van schorsing van de voorlopige hechtenis of het vorderen van een voorwaardelijke straf. Opvallend is dat niet alle geïnterviewde OvJ's aangaven ervaring te hebben met de vrijheidsbeperkende maatregel ex art. 38v Sr.

<sup>28</sup> Voor respondenten van politie en SHN staan functies aangegeven. Indien er meer dan één respondent in een regio is gesproken, staat dit aantal tussen haakjes weergegeven.

Tabel 4.3 Geïnterviewde OvJ's en AG: functies, modaliteiten en huidige taakaccenten.

Respondent	OVJ/AG	509hh	schorsing	v.v.	38v	Overige modaliteiten	ZSM1	zittingsofficier <sup>2</sup>	HG officier <sup>3</sup>
1	OVJ	x	x	x			x	x	
2	OVJ	x	x	x			x		
3	OVJ	x	x	x		x	x		
4 <sup>4</sup>	OVJ	x	x	x					x
5	OVJ	x	x	x	x				x
6 <sup>5</sup>	OVJ	x	x	x			x	x	
7	OVJ	x	x	x	x		x		x
8	OVJ	x	x	x	x	x	x	x	x
9	OVJ	x	x	x			x	x	
10	AG					x			

<sup>1</sup> Met name maar niet uitsluitend werkzaam op ZSM, veel voorkomende criminaliteit.

<sup>2</sup> Zittingsofficier, handelt zaken af op zitting, o.a. HIC.

<sup>3</sup> Taakaccent HG, betreft huiselijk geweld recidivisten.

<sup>4</sup> Werkzaam als HG officier in persoonsgebonden aanpak (PGA): zwaardere, meer complexe zaken.

<sup>5</sup> Voormalig executieofficier, maar in interview is v.i. ervaring niet aan bod gekomen.

#### 4.2.2 Zaakscoördinatoren OM en medewerker IDV

Er zijn twee zaakscoördinatoren geïnterviewd en een medewerker van het IDV (tabel 4.4). De zaakscoördinator is alleen betrokken bij levens- en zedendelicten, soms bij High Impact Crimes of bij een minder zwaar delict waarbij de impact groot is. De zaakscoördinator heeft tot aan de zitting contact met het slachtoffer, informeert het slachtoffer bij oplegging van het verbod over de inhoud en reikwijdte van de voorwaarde en over de mogelijkheden bij schending. In geval van schending neemt een slachtoffer soms contact op met de zaakscoördinator. De medewerker van het IDV neemt voorafgaande aan de v.i. contact op met slachtoffers.

Zaakscoördinatoren zijn vooral betrokken bij verboden bij *schorsing van voorlopige hechtenis*. De medewerker van het IDV is betrokken bij verboden in de *v.i.-fase*. Met betrekking tot het type informatie hebben zowel zaakscoördinatoren als de medewerker van het IDV zicht op hoe slachtoffers bij oplegging denken over een verbod en op waar zij mogelijk tegenaan lopen in geval van schending. Zij hebben *beperkt zicht op handhaving en naleving* en zij hebben weliswaar *contact met het slachtoffer, maar geen contact met verdachte of dader*.

#### 4.2.3 Slachtofferadvocaten

Voor dit onderzoek hebben wij met drie slachtofferadvocaten gesproken. De slachtofferadvocaat bespreekt de mogelijkheid van het verbod met slachtoffers in zaken zoals stalking, zware gewelds- en zedemisdrijven en roofoverval. De slachtofferadvocaat zal in overleg met de OvJ ook aangeven wat voor type verbod nodig is en indien nodig wat voor uitzonderingen gewenst zijn. Ook kan de slachtofferadvocaat andere maatregelen voorstellen ter bescherming van het slachtoffer, zoals de Aware-knop.

De slachtofferadvocaten zijn in de praktijk veelal betrokken bij verboden die opgelegd zijn als *voorwaarde bij schorsing van voorlopige hechtenis* en bij *VV*. In theorie kunnen slachtofferadvocaten ook betrokken zijn bij zaken waarin een verbod wordt opgelegd binnen de modaliteit van de vrijheidsbeperkende maatregel, maar geen van de geïnterviewde slachtofferadvocaten geeft aan hier ervaring mee te hebben.

Met betrekking tot het type informatie hebben de slachtofferadvocaten zicht op wensen en verwachtingen van slachtoffers voorafgaande aan oplegging van een verbod. Slachtoffers nemen soms contact met hen op in geval van schending. De slachtofferadvocaat heeft *beperkt zicht op*

*handhaving en naleving en heeft weliswaar contact met het slachtoffer, maar geen contact met verdachten en daders.*

*Tabel 4.4 Functies en modaliteiten van geïnterviewde juridisch medewerkers (hierna: JM), casemanager (hierna: CM), SHN, zaakscoördinatoren (hierna: ZC), medewerker IDV en slachtofferadvocaten (hierna: SA).*

<b>Respondent</b>	<b>Functie</b>	<b>509hh</b>	<b>schorsing</b>	<b>v.v.</b>	<b>38v</b>	<b>Overige modaliteiten</b>
1	SHN-JM	x				
2	SHN-JM	x				
3	SHN-CM					x
4	ZC		x			
5	ZC		x			
6	IDV					x
7	SA		x	x		x
8	SA		x	x		x
9	SA		x	x		x

#### 4.2.4 Politieagenten

Voor dit onderzoek hebben wij gesproken met *acht politieagenten* die werkzaam zijn in verschillende functies (tabel 4.5). Er is gesproken met vier wijkagenten, twee politieagenten werkzaam als Liaison Politie Veiligheidshuis (hierna: liaison van de politie), een politieagent met taakaccent huiselijk geweld en een medewerker van het kenniscentrum huiselijk geweld.

Net als bij het OM is er geen specifieke politiefunctie die zich richt op verboden. Slachtoffers kunnen een schending melden bij de balie. De meldkamer ontvangt meldingen van schendingen en zet deze door naar het basisteam. Het basisteam of de wijkagent kunnen ingezet worden om te surveilleren en laatstgenoemde kan een huisbezoek afleggen. Het kenniscentrum huiselijk geweld screent alle zaken huiselijk geweld en maakt in geval van drievoudige recidive een persoonsgebonden overzicht (hierna: PGO) met contextinformatie over de verdachte op voor het OM. Bij oplegging registreert de medewerker van het kenniscentrum de verboden in het systeem zodat deze informatie beschikbaar is voor andere politieagenten. De liaisons van de politie nemen namens de politie deel aan het casusoverleg van het Veiligheidshuis. Volgens een geïnterviewde liaison van de politie betreft dit overleg de meer complexe casussen.

Uit de interviews bleek dat de ondervraagde politieagenten, met uitzondering van de liaisons van de politie, niet goed bekend zijn met de juridische benamingen van de modaliteiten. Deze politieagenten geven aan dat de juridische modaliteit voor het uitvoeren van hun werk minder van belang is. Zij hebben dan ook moeite om uit te leggen met welke verboden zij te maken krijgen. In theorie kunnen zij te maken krijgen *met alle modaliteiten*. Wat het type informatie betreft, komt uit de interviews naar voren dat zij alleen in geval van schending worden ingeschakeld. Uit de interviews blijkt dat het verloop in zaken met een verbod doorgaans niet actief wordt gemonitord. Over een dergelijke monitoring zijn ook geen protocollen gevonden (zie bijlage II). Net als bij OvJ's hebben politieagenten *beperkt zicht op de naleving*.

De geïnterviewde wijkagenten en de medewerker van het kenniscentrum (vanuit diens andere functie bij het rechercheteam) hebben *veel contact met slachtoffers*, via huisbezoeken of gedurende het gerechtelijk onderzoek. Vooral de geïnterviewde wijkagenten hebben door huisbezoeken *veel contact met verdachten en daders*. De mate waarin wijkagenten ervaring hebben

met strafrechtelijke verboden verschilt. Zo geeft een wijkagent aan in de afgelopen drie maanden niet met een verbod te maken te hebben gekregen. Een ander geeft aan dat er in zijn wijk in de afgelopen drie jaar maar in twee casussen een verbod is opgelegd (zowel voor als na een strafrechtelijk vonnis). Een derde wijkagent schat ongeveer vier keer per jaar te maken te krijgen met strafrechtelijke verboden en de laatste wijkagent benoemt geen aantallen maar geeft aan uit 38 jaar ervaring te putten.

*Tabel 4.5 Geïnterviewde politieagenten: functies en modaliteiten waarmee zij ervaring hebben.*

Respondent	Wijkagent	Doelgroep huiselijk geweld	Liaison Veiligheidshuis	Kenniscentrum huiselijk geweld	Alle modaliteiten (4)	Alle modaliteiten m.u.v.	
						gedragsaanwijzing	Overige modaliteiten
1	x						x
2	x <sup>1</sup>						x
3	x						x
4	x						x
5			x <sup>2</sup>		x		
6		x	x		x		
7		x		x <sup>3</sup>			x
8		x				x	

<sup>1</sup> Ook werkzaam als operationeel specialist (één rang boven wijkagenten).

<sup>2</sup> Ook werkzaam op 'ZSM plus', hetgeen een focus inhoudt op speciale doelgroepen.

<sup>3</sup> Ook werkzaam in een rechercheteam dat veel zaken huiselijk geweld en stalking afhandelt.

#### 4.2.5 Toezichthouders

Er zijn zes toezichthouders geïnterviewd (tabel 4.6). De geïnterviewde toezichthouders zijn werkzaam bij Reclassering Nederland (hierna: RN) of Stichting Verslavingsreclassering GGZ (hierna: SVG). SVG heeft voornamelijk cliënten bij wie er sprake is van problematisch middelengebruik (<https://www.svg.nl>). De organisatie is onderverdeeld in units. Vijf van de zes geïnterviewde respondenten zijn vooral werkzaam op de unit Elektronische Monitoring (hierna: EM). Zij begeleiden verdachten of daders die een enkelband dragen. Toezichthouders hebben periodieke gesprekken met hun cliënten waarin ze de naleving van een verbod kunnen uitvragen. In geval van oplegging van EM kunnen zij ook zien en controleren waar de verdachte of dader zich begeeft of krijgen zij een melding als deze zich in het verboden gebied begeeft.

Niet alle toezichthouders hebben ervaring met het begeleiden van verdachten of daders met verboden in alle modaliteiten. De organisaties van 3RO zijn doorgaans *niet betrokken bij verboden die zijn opgelegd als gedragsaanwijzing*. Slechts één geïnterviewde toezichthouder had bovendien ervaring met de vrijheidsbeperkende maatregel. Met betrekking tot het type informatie hebben toezichthouders *zicht op het verloop van de verboden*, omdat zij verdachten en daders begeleiden die het verbod naleven en die het verbod overtreden. Toezichthouders *begeleiden verdachten en daders* in het gehele strafproces en hebben doorgaans *geen contact met slachtoffers*.



Tabel 4.6 Geïnterviewde toezichthouders 3RO: functies en modaliteiten.

Respondent	Werkzaam bij RN	Werkzaam bij SVG	Werkzaam bij EM-unit <sup>1</sup>	Gedrags-aanwijzing	Schorsing voorlopige hechtenis	VV	38v	Gebieds-verbod zonder EM <sup>2</sup>	contact-verbod	Overige modaliteiten
1	x		x		x	x		nee	nee	x
2	x		x		x	x	x	nee	ja	x
3	x		x		x	x		ja	ja	
4	x		x		x	x		ja	ja	x
5		x			x	x		nee <sup>3</sup>	ja	x
6		x	x					ja	ja	

<sup>1</sup> Respondenten die niet werkzaam op een EM-unit zijn kunnen overigens ook ervaring hebben met cliënten met EM, maar in veel mindere mate in vergelijking met respondenten werkzaam op een EM-unit.

<sup>2</sup> Gebiedsverboden zonder EM komen voor, maar zelden.

<sup>3</sup> Deze respondent benoemde überhaupt geen ervaring met gebiedsverboden.

#### 4.2.6 Medewerkers SHN

Er zijn *drie medewerkers* van SHN geïnterviewd: twee voormalig juridisch medewerkers en een casemanager. De geïnterviewde juridisch medewerkers zijn betrokken bij verboden in ZSM-zaken. Zij nemen contact op met slachtoffers om informatie te geven omtrent de procedure en eventueel de wensen met betrekking tot een verbod. De casemanager komt in beeld bij zwaardere delicten waarbij de verdachte tot aan zitting in hechtenis zit. De casemanager begeleidt een slachtoffer vanaf het begin van de zaak tot aan de executie.

De geïnterviewde juridisch medewerkers hebben vooral ervaring met de *gedragsaanwijzing*. De casemanager heeft vooral ervaring met verboden opgelegd als voorwaarde bij een *v.i.* Aangezien sommige slachtoffers in geval van schending van het verbod contact opnemen met de juridisch medewerker of de casemanager, hebben deze personen enige informatie over schendingen. De juridisch medewerkers en de casemanager hebben bovendien zicht op de wensen van het slachtoffer met betrekking tot oplegging van het verbod en op waar zij mogelijk tegenaan lopen in geval van schending. Zij hebben *beperkt zicht op de handhaving en naleving* en zij hebben weliswaar *contact met slachtoffers, maar geen contact met verdachte/dader*.

#### 4.2.7 Slachtoffers

Er zijn interviews afgenomen met *negen slachtoffers*. In tabel 4.7 staat het type delict weergegeven naar aanleiding waarvan het verbod werd opgelegd en in welke modaliteit dat was. Per respondent staat aangegeven of het een huiselijk geweld zaak betrof en of er naast een strafrechtelijk verbod ook een civielrechtelijk of bestuursrechtelijk verbod is aangevraagd of opgelegd. Er is gesproken met een slachtoffer bij wie de verloffase van de gedetineerde dader net was aangebroken. Deze modaliteit valt in principe buiten de scope van het onderzoek. Deze respondent vertelde echter veel over haar verwachtingen ten aanzien van het verbod en de factoren die samenhangen met veiligheidsgevoel. Wij zagen geen redenen waarom deze ervaring zou verschillen van andere modaliteiten. Om die reden is het interview meegenomen.



Tabel 4.7 Geïnterviewde slachtoffers: type delict, huiselijk geweld (ja/nee), type modaliteit en civielrechtelijke- en/of bestuursrechtelijke verboden.

Respondent	Delict type <sup>1</sup>	Huiselijk geweld <sup>2</sup>	Gedrags- aanwijzing	Schorsing voorlopige hechtenis	VV	38v	Overige modaliteiten	Civielr. Verbod	Bestuursr. Huisverbod
1	Moord						x		
3	Moord	x					x		
4	Stalking en mishandeling	x		x					
5	Bedreiging, belaging en stalking	x	x	x					
6	Bedreiging	x		x	x				
7	Moord						x		
8	Stalking	x		x		x			
9	Stalking	x	x	x					x
10	Zeden <sup>3</sup>			x	x			x	

<sup>1</sup> Verwijst naar type delict zoals door slachtoffers omschreven.

<sup>2</sup> Betreft de relatie tussen verdachte of dader en slachtoffer dat in het verbod is genoemd. Huiselijk geweld omvat ex-partners, voormalig schoonfamilie of ouderlijke band.

<sup>3</sup> Betrof ouder van minderjarig slachtoffer. Verbod gedurende schorsing omvatte zowel de ouders als het minderjarige slachtoffer, verbod bij VV alleen het minderjarige slachtoffer.

#### 4.2.8 Verdachten en daders

Er zijn interviews gehouden met zes daders en verdachten. In tabel 4.8 staat weergegeven naar aanleiding van welk delict aan de verdachte of dader een verbod is opgelegd en in welke modaliteit(en). Verder staat aangegeven of het een huiselijk geweld zaak betrof en of de verdachte of dader een enkelband droeg of heeft gedragen. De zesde dader had twee verschillende verboden opgelegd gekregen die betrekking hadden op twee slachtoffers. Eén verbod betreft het slachtoffer met wie de relatie onbekend is. Het tweede verbod betreft de ex-partner en kind. Bij één respondent ging het om een verbod opgelegd in de verlooffase. Uitspraken die ook van toepassing waren voor verboden in modaliteiten van ons onderzoek zijn meegenomen.

4.8 Geïnterviewde verdachten/daders: type delict, HG (ja), type modaliteit en EM (ja).

Respondent	Delict type <sup>1</sup>	Huiselijk geweld <sup>2</sup>	Schorsing voorlopige hechtenis	VV	38v	Overig	EM (gehad) <sup>3</sup>
1	opdrachtgever ernstige mishandeling en geweldadige overval		x				x
2	poging tot doodslag	x	x	x			x
3	geweldsmisdrijf	x	x				x
4	bedreiging met de dood	x	x	x			x
5	overval in vereniging					x	x
6	poging tot doodslag	x				x	x

<sup>1</sup> Delict zoals door verdachte/dader zelf omschreven.

<sup>2</sup> Relatie verdachte/dader en slachtoffer op wie het verbod betrekking heeft betreft ex-partners, voormalig schoonfamilie of ouderlijke band.

<sup>3</sup> Alleen in geval van dader nummer 6 was er ten tijde van het interview nog sprake van EM.

#### 4.2.9 Expertraadpleging protocollen

De interviews geven inzicht in de signaleringsstrategieën en handhavingsacties van verschillende ketenpartners. Na het verzamelen van die informatie rees de vraag in hoeverre de geïnterviewden een standaard werkwijze volgden. Een viertal medewerkers van de Reclassering, politie en OM is opnieuw gecontacteerd met de vraag in hoeverre de handhaving van verboden is vastgelegd in geschreven bronnen zoals werkprocessen, richtlijnen en/of protocollen (Bijlage II). Deze

medewerkers betroffen een OvJ van een parket in de Randstad, een landelijk beleidsmedewerker van RN, die niet deelnam aan de grote interviewstudie en twee medewerkers van de politie, te weten een projectmanager programma kwetsbare doelgroepen en een liaison politie Veiligheidshuis. Beide medewerkers van de politie zijn werkzaam in de Randstad. De OvJ en liaison zijn ook eerder uitvoerig geïnterviewd over het verloop van de signalering en handhaving en de effectiviteit van de verboden voor subjectieve en objectieve veiligheid. Deze respondenten zijn benaderd vanwege hun ervaring en hun centrale posities in het signalerings- en handhavingstraject bij verboden in de verschillende organisaties, waardoor zij wellicht beter in staat zijn om te achterhalen of en welke protocollen er over de breedte van de gehele organisatie beschikbaar zijn.

### 4.3 Kwantitatieve analyse: registraties, dossiers en slachtofferenquête

Om grootschaliger en daarmee beter generaliseerbare informatie te verzamelen over het verloop van de verboden is ook kwantitatieve informatie verzameld. Daartoe is een steekproef getrokken van zaken waarin een strafrechtelijk contact-, locatie- of gebiedsverbod is opgelegd. Om de zaken uit de steekproeven zo compleet mogelijk te beschrijven is op drie manieren informatie verzameld. In de eerste plaats is dat gedaan via automatische registraties van het CJIB belast met de registratie van de bijzondere voorwaarden, het OM en 3RO. In de tweede plaats via dossieronderzoek in de digitaal beschikbare dossiers van het OM en 3RO en in de derde plaats via een slachtofferenquête. Door deze combinatie van bronnen wordt een zo compleet mogelijke beschrijving gegeven van zowel de signalering, handhavingsreacties en aard en omvang van schendingen als van de subjectieve veiligheid bij slachtoffers in zaken met verboden. Doordat er binnen de onderzoeksperiode geen mogelijkheid was ook de politieregistraties in het onderzoek te betrekken, hebben we geen zicht op de meldingen en aangiftes van incidenten die niet tot registratie bij het OM hebben geleid (bijvoorbeeld omdat er onvoldoende bewijs was).

Er is daarnaast getracht een controlesteekproef te trekken met vergelijkbare zaken waarin geen verbod is opgelegd. De intentie was om vervolgens het herhaald slachtofferschap van ‘feitelijke delicten’ (recidive in enge zin) en de veiligheidsbeleving van slachtoffers (subjectieve veiligheid) tussen deze groepen te vergelijken en zo de inzichten over de effectiviteit van de verboden voor de veiligheid van slachtoffers te vergroten. Zoals in hoofdstuk 1 al is beschreven, is het niet gelukt een bruikbare controlesteekproef te construeren. In bijlage III zetten we uiteen hoe deze steekproeftrekking is verlopen en wat de verklaringen zijn voor het niet vinden van een goede controlegroep.

Zoals eveneens in hoofdstuk 1 al is benoemd, levert dit onderzoek dus geen definitieve conclusies op over de effectiviteit van verboden. De kwantitatieve gegevens geven echter wel een rijke beschrijving van de signalering, de handhavingsreacties, de schendingen van verboden en de subjectieve veiligheid van slachtoffers. Bovendien kan worden nagegaan welke beschermende factoren en risicofactoren er samenhangen met de naleving en de subjectieve veiligheid.

In onderstaande paragrafen beschrijven we hoe de steekproeftrekking is verlopen en hoe de operationalisatie van de variabelen heeft plaatsgevonden.

#### 4.3.1 Steekproeftrekking

Uitgangspunt voor de steekproeftrekking is een samengesteld bestand met informatie over alle in registraties van het CJIB en OM terug te vinden ‘zaken’ (de registratie-eenheid is parketnummer) waarin een beslissing tot oplegging van een verbod tussen 1 juli 2015 en 17 december 2017 staat

geregistreerd.<sup>29</sup> Er zijn twee redenen om als eenheid van analyse de zaak te nemen en niet het verbod. In de eerste plaats willen we het verloop in de zaken gaan bestuderen en daarbij horen ook eventuele nieuwe verboden op latere momenten. In de tweede plaats zou het kiezen voor verboden als eenheid van analyse tot een multilevelstructuur van de gegevens leiden. Het totaal aantal te analyseren zaken en in het bijzonder het aantal zaken met meer dan een verbod zullen echter te klein zijn om relevante multilevel analyses uit te voeren.

Zoals in hoofdstuk 1 beschreven, zijn uiteindelijk alleen zaken waarin verboden zijn opgelegd in de modaliteiten schorsing voorlopige hechtenis, VV en vrijheidsbeperkende maatregel onderzocht. De aanvankelijke steekproef is echter getrokken uit een bestand waarin naast deze modaliteiten ook verboden zaten die in de modaliteit v.i. zijn opgelegd. Dit levert een bestand op met N=7277. In de steekproef zullen alleen zaken worden opgenomen met meerderjarige verdachten of daders zodat het juridisch kader eenduidig is voor alle zaken in de steekproef. In het bestand met geselecteerde modaliteiten (N=7277) is voor 1967 zaken (27%) geen informatie over de leeftijd van de verdachte bekend. Binnen deze groep zitten mogelijk dus nog minderjarige verdachten.

Verboden die als gedragsaanwijzing zijn opgelegd, zijn niet aanwezig in de registratie van het CJIB die als basis voor de steekproef gold. Deze bleken echter wel regelmatig voor te komen in zaken in de andere modaliteiten, als gevolg waarvan ze toch konden worden meegenomen in het onderzoek. In de onderstaande tabel is de verdeling van de zaken over de geselecteerde modaliteiten weergegeven.<sup>30</sup> Dit betekent dat in de onderzochte periode jaarlijks zo'n 2600 verboden zijn opgelegd in de drie modaliteiten: Vrijheidsbeperkende maatregel (38v Sr), voorwaarde schorsing voorlopige hechtenis en voorwaardelijke veroordeling.<sup>31</sup>

*Tabel 4.9 Verdeling zaken met verbod opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017 over modaliteiten.*

Modaliteit	N	%
Vrijheidsbeperkende maatregel (38v Sr)	400	5.5
Voorwaarde schorsing voorlopige hechtenis	4613	63.4
Voorwaardelijke veroordeling (inclusief VV met DUT)	1465	20.6
v.i.	799	11.0
<b>Totaal</b>	<b>7277</b>	<b>100</b>

Samengesteld bestand CJIB/OM. Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

<sup>29</sup> In het door het CJIB aangeleverde bestand betrof de registratie-eenheid verboden. Daar waar voor eenzelfde parketnummer verschillende contact-, locatie- en gebiedsverboden geregistreerd stonden, is deze informatie samengevoegd onder een zaak (parketnummer). Het verbod of de combinatie van verboden met de vroegste datum is als uitgangsverbod voor de analyses gekozen.

<sup>30</sup> In de oorspronkelijke registraties zat een categorie 'dadelijk uitvoerbaar toezicht' (n=731) dit is echter geen formele modaliteit, maar is op te vatten als registratiecategorie (opgesteld voor operationele doelen). Hierbinnen worden de door de rechter opgelegde zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr) geregistreerd (n=400) en de dadelijk uitvoerbaar verklaarde voorwaarden bij een VV (n=331) betreft. In overleg met data-experts van het OM, hebben we deze zaken in deze categorieën kunnen verdelen op grond van de wijze waarop de bijzondere voorwaarden werden omschreven bij deze zaken.

<sup>31</sup> Van de 7277 zaken in tabel 4.9 betroffen 799 zaken v.i., dus voor de in dit onderzoek geselecteerde modaliteiten (excl. de gedragsaanwijzing, aangezien er hiervoor vooralsnog geen landelijke registratie plaatsvindt) is in:  $7277 - 799 = 6478$  zaken een verbod opgelegd. Dit betrof een periode van twee en een half jaar. Gemiddeld betekent dit dus  $6478 / 2,5 = 2591$  zaken per jaar. In dit totaal aantal zitten mogelijk nog verboden die niet direct gericht zijn op het beschermen van een initieel slachtoffer, maar die bijvoorbeeld het contact tussen medeverdachten verbieden.

De intensieve vorm van gegevensverzameling die de dossierstudie inhoudt, legt beperkingen op aan het aantal zaken dat kan worden onderzocht. Het scoren van 400 zaken leek echter wel een minimum om zinvolle analyses te kunnen uitvoeren. Om binnen die steekproef vervolgens voldoende homogeniteit in type zaken te krijgen om vervolgens zinvolle analyses uit te kunnen voeren, is een selectie in de aard van de delicten gemaakt. De aard van de delicten kon in het beschikbare registratiebestand worden afgeleid uit informatie over 1) de wetsartikelen waarop het delict betrekking heeft en 2) de maatschappelijke kwalificatie van het delict.

### *Wetsartikelen*

De selectie van type delicten heeft plaatsgevonden op basis van inhoudelijke overwegingen en beschikbaarheid van een voldoende aantal zaken van het betreffende type. Bij elk parketnummer waren in het bestand de wets(sub)artikelen weergegeven voor het eerste feit in de zaak. Op basis van deze variabelen is voor elk wetsartikel dat meer dan 100 keer voorkwam een aparte variabele gemaakt die aangeeft of dat wetsartikel bij de betreffende zaak (in het eerste gepleegde feit) voorkwam (0=nee, 1=ja).

### *Maatschappelijke kwalificatie Huiselijk Geweld*

Uit de interviews en literatuur kwam de verwachting naar voren dat het voor de handhaving van verboden veel uitmaakt in wat voor type relatie het verbod is opgelegd. Bij (voormalige) intieme relaties (partners/ex-partners), maar ook in andere typen relaties met een kleine relationele afstand zoals familierelaties is de handhaving vaak meer problematisch. Het OM registreert in de maatschappelijke kwalificatie of het in een zaak om huiselijk geweld gaat.<sup>32</sup> Deze informatie gebruiken we bij geweldszaken om onderscheid te maken in de aard van de relatie (zie tabel 4.10).

*Tabel 4.10 Frequenties maatschappelijke kwalificaties Huiselijk Geweld inclusief art. 304 Sr.*

	N	Percentage	Percentage van de ingevulde zaken
Niet	4138	56.9	69.9
Wel	1780	24.5	30.1
Totaal ingevuld	5918	81.3	100.0
Informatie ontbreekt	1359	18.7	
Totaal <sup>1</sup>	7277	100.0	

Samengesteld bestand CJIB/OM. Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

<sup>1</sup> Dit is dus nog inclusief v.i.zaken zie tabel 4.9.

<sup>32</sup> De definitie van huiselijk geweld die door het OM wordt gehanteerd, is in de loop van de jaren aan verandering onderhevig geweest. Voor 2015 was dit 'geweld dat door iemand uit de huiselijke of familiekring van het slachtoffer is gepleegd'. Onder de huiselijke kring wordt verstaan: 'partners, ex-partners, gezinsleden, familieleden en huisvrienden'. Per april 2015 werd een nieuwe definitie van huiselijk geweld opgenomen in de richtlijn voor OM-medewerkers voor het classificeren van delicten (Openbaar Ministerie, 2015). Deze definitie werd ook opgenomen in de nieuwe aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling die is ingegaan per mei 2016 (Stcrt. 2016, 19416). De nieuwe definitie betreft 'geweld dat wordt gepleegd door iemand uit de directe persoonlijke omgeving van het slachtoffer'. Onder de nieuwe definitie vallen ook verzorgenden, medewerkers van kinderdagverblijven, medewerkers van zorginstellingen en trainers en coaches van (sport-)verenigingen. Het gaat bij huiselijk geweld om een breed palet aan handelingen waaronder: lichamelijke, seksuele en psychische vormen van geweld, maar ook beschadiging of diefstal van goederen en financiële uitbuiting.

De maatschappelijke kwalificatie bleek redelijk goed te worden ingevuld in de registraties. In totaal is er voor 20% van de zaken geen kwalificatie ingevuld. Daarnaast is er nog een redelijk grote categorie overig (21%). We verwachten (op basis van gesprekken met dataspecialisten en medewerkers van de afdelingen administratie van het OM) dat er in de categorie overig weinig huiselijk geweld zaken zitten. De categorie overig hebben we dus niet als *missing* maar als *geen* huiselijk geweld zaak (waarde '0') opgevat. Ook zaken die onder art. 304 Sr (mishandeling van vader, moeder, partner of kind) vallen, zijn door ons gecodeerd als huiselijk geweld zaken; daarmee is het totaal aantal *missings* op dit kenmerk iets teruggebracht (naar 18.7%).

### *Afbakening delicten voor steekproef*

Een eerste onderscheid dat kan worden gemaakt in het type delicten is tussen vermogens en geweldsdelicten. Het aandeel verboden dat is opgelegd in zaken die vermogensdelicten betreffen, is aanzienlijk (N=2522). Deze zaken blijken echter moeilijker te categoriseren wat betreft type handeling en context. Omdat het aantal zaken dat we kunnen onderzoeken (zoals hierboven aangegeven) beperkt is en er noodzaak is om bepaalde homogeniteit in de steekproef te hebben, is besloten de vermogensdelicten buiten beschouwing te laten. Bijkomend voordeel is dat deze afbakening naar gewelds- en zedendelicten beter aansluit bij de (internationale) literatuur en daarmee beter op de door ons geformuleerde hypothesen.

Binnen de categorie geweldsdelicten (in ruime zin)<sup>33</sup> zijn drie delictstypen aan te wijzen die duidelijk het meest vertegenwoordigd zijn in het bestand (zie tabel 4.11). Dat zijn mishandeling inclusief poging tot moord of doodslag (N=2169, 29,8% van de zaken),<sup>34</sup> bedreiging met geweld (n=954; 13,1%) en stalking (n=612, 8,4%). Zedendelicten komen veel minder voor in dit gegevensbestand, namelijk in 2,2% (n=162) van de zaken. De zedendelicten lijken echter inhoudelijk wel een interessante categorie omdat deze delicten naar verwachting (o.a. op basis van informatie uit de interviews) in de praktijk bij uitstek aanleiding geven tot contact- en locatieverboden; vooral ook om de subjectieve veiligheid van de slachtoffers te verhogen. Zij worden om die reden dus ook meegenomen in de analyse.

Tabel 4.11 geeft de wets(sub)artikelen weer waaruit de steekproef uiteindelijk is getrokken. Er is gebruik gemaakt van een gestratificeerde steekproef naar delict (volgens de vetgedrukte verzamelcategorieën in tabel 4.11) en het al dan niet hebben van de maatschappelijke kwalificatie huiselijk geweld. Voor alle geselecteerde delicten behalve de zedendelicten is de helft van de groep uit de zaken met en de andere helft uit de zaken zonder de kwalificatie huiselijk geweld getrokken.<sup>35</sup> Er is *niet* gestratificeerd naar modaliteit waarin het verbod werd opgelegd. In tabel 4.11 zijn tevens de frequenties van zaken weergegeven waarbij de wetsartikelen voorkwamen, evenals de doelaantallen zoals voor de gestratificeerde steekproef zijn bepaald. Dit laatste, omdat het ten tijde van de steekproeftrekking nog erg onzeker was hoeveel zaken er nog zouden uitvallen omdat zij minderjarige daders betroffen, zaken betroffen waarin het verbod niet bedoeld was ter bescherming van het slachtoffer. Omdat er bovendien niet duidelijk was hoe goed de gewenste informatie te vinden zou zijn voor de verschillende typen zaken in verschillende modaliteiten en

---

<sup>33</sup> Wij volgen hierin de standaardclassificatie misdrijven (SCM) van het CBS zoals o.a. wordt gehanteerd door het WODC in de periodieke publicatie Criminaliteit en Rechtshandhaving, waar stalking ook onder de gewelds- en seksuele misdrijven wordt geplaatst (WODC Cahier 2017-12, Bijlage p.123).

<sup>34</sup> Een groot deel (83%) van de levensdelicten (moord en doodslag) betrof pogingen tot moord of doodslag. Er was dan in dezelfde zaak sprake van art. 45 Sr in de registratie. Om niet te veel verschillende categorieën te krijgen bij de steekproeftrekking, beschouwen we deze pogingszaken in dit onderzoek als een ernstige vorm van mishandeling.

<sup>35</sup> Bij de steekproefselectie zijn de zaken met een *missing* op maatschappelijke kwalificatie buiten beschouwing gelaten. Dit betrof niet vaker zaken in de tweede lijn en ook niet vaker oudere zaken dan bij de zaken waar er wel informatie was over de kwalificatie.

verschillende OM-systemen (COMPAS en GPS) is er voor gekozen in de steekproef een (ruim) groter aantal zaken op te nemen dan de doelsteekproef van 400. Er is daarom een steekproef van 550 zaken getrokken.

Voor de selectie van zaken is uitgegaan van de delictsinformatie over het feit dat als eerste omschreven is door het OM of opgenomen in het vonnis. In de selectie van zaken (op basis van maatschappelijke kwalificatie en wetsartikel) waaruit de steekproef is getrokken, zullen dus zaken ontbreken waarbij wel sprake was van een dergelijk delict (bijvoorbeeld mishandeling met de maatschappelijke kwalificatie huiselijk geweld), maar waar een ander (niet kwalificerend) delict (bijvoorbeeld inbraak) als eerste feit omschreven staat. Door de wijze van aanleveren van de gegevens is dit helaas niet te voorkomen. De volgorde waarin de feiten in de registratie en/of het vonnis worden opgenomen is niet formeel bepaald en is in veel gevallen kennelijk willekeurig tot stand gekomen (mondelijke informatie van een OvJ en een parketsecretaris van het parket Den Haag).<sup>36</sup> Om in een later stadium na te kunnen gaan of effecten in zaken waar meer feiten zijn geregistreerd anders zijn dan in zaken met minder feiten, registreren we op basis van de dossierstudie het aantal feiten uit het vonnis of de registratie van het OM (bij ontbrekend vonnis). De bron voor de delictsinformatie wordt bepaald door de fase van het strafproces waarin het verbod is opgelegd en/of waarin de zaak zich bevindt op de peildatum. Er zijn variabelen beschikbaar met:

- Door het OM geregistreerde wetsartikelen op het moment van de beoordeling van de zaak<sup>37</sup>
- Door de rechter in het vonnis als bewezen verklaarde delicten

De geconstrueerde variabelen op basis waarvan de delictselectie wordt uitgevoerd, combineren deze informatie. Als er een vonnis is, wordt de informatie uit het vonnis gebruikt. Anders wordt de informatie gebruikt zoals door het OM is geregistreerd.

### *Beschrijving steekproef complete registratie- en dossiergegevens*

De analyses zullen worden uitgevoerd op twee verschillende bestanden. In de eerste plaats het 'dossierbestand', waarin alle cases zijn opgenomen en waarvoor dus complete dossier- en registratiegegevens konden worden verzameld (n=423). In de tweede plaats het 'vragenlijstbestand', waarvoor zowel complete dossier- en registratiegegevens als een geretourneerde vragenlijst beschikbaar waren (n=103).

Het dossierbestand is, zoals verwacht, aanzienlijk kleiner dan de 550 zaken uit de steekproef. De afgevallene zaken betroffen zaken waarin de verdachte of dader ofwel minderjarig bleek te zijn, ofwel meerderjarig was maar alsnog onder jeugdrecht is veroordeeld (n=3) en voorts zaken uit COMPAS waar ook bij de reclassering niet voldoende informatie kon worden verkregen op basis van digitaal beschikbare en/of doorzoekbare documenten (n=82).<sup>38</sup> Daarnaast hebben we ook de v.i.-zaken moeten laten vallen vanwege gebrek aan tijd bij het ressortsparket om de naleving in kaart te brengen (n=42). In de onderstaande tabellen is de beschrijving van de uiteindelijk compleet ingevulde zaken voor wat betreft de dossierstudie en registratiegegevens weergegeven. Een tabel met deze gegevens voor de initiële steekproef van 550 zaken is weergegeven bijlage IV.

---

<sup>36</sup> Weekdienst parket Den Haag 11 mei 2018.

<sup>37</sup> Dit is dus *niet* de tenlastelegging van de OvJ.

<sup>38</sup> Voor zaken die in COMPAS staan geregistreerd, zijn geen documenten digitaal beschikbaar (zoals het PV). Het opvragen en doorzoeken van papieren dossiers zou een te grote belasting hebben gelegd op de beschikbare tijd van het onderzoeksteam en op de capaciteit bij de parketten. Voor een deel van de zaken waren deze documenten wel beschikbaar bij de reclassering waardoor een groot deel van deze zaken toch kon worden meegenomen.



*Tabel 4.11 Beschrijving steekproefkader, steekproef en uiteindelijk aantal complete zaken met verbod*

Wetsartikel	beschikbare zaken	steekproef geen HG <sup>2</sup>	steekproef wel HG	complete zaken geen HG <sup>3</sup>	complete zaken wel HG
<b>Mishandeling totaal (tenminste een van) 300, 302, 287, 289 Sr (laatste twee indien ook 45 Sr)</b>	2169 <sup>1</sup>	75	75	51	75
- Mishandeling 300/1 Sr (n=1255)					
- Mishandeling met zwaar lichamelijk letsel adhv 302/1 Sr (n=490)					
- Poging doodslag 287 Sr tevens art 45 Sr (n=331)					
- Poging moord met voorbedachten rade 289 Sr tevens art 45 Sr (n=95)					
<b>Bedreiging 285/1 Sr (terrorisme uitgesloten)</b>	954	75	75	56	66
<b>Stalking 285b/1 Sr</b>	612	75	75	66	68
<b>Zeden totaal</b>	162	100		43	2
- Verkrachting 242 Sr (n=118)					
- Aanranding 246 Sr (n=44)					
<hr/>					
Totaal beschikbare zaken steekproefkader	3897				
Totaal initiële steekproef (n=550)		325	225		
<hr/>					
Totaal complete cases (n=423)				212	211

Samengesteld bestand CJIB/OM. Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

<sup>1</sup> Dit is geen exacte optelling van de onderstaande aantallen omdat in een enkele zaak verschillende artikelnrs mishandeling voorkomen.

<sup>2</sup> Deze en de volgende kolom geven het aantal zaken weer die geen respectievelijk wel huiselijk geweld betroffen in de getrokken steekproef.

<sup>3</sup> Deze en de volgende kolom geven het aantal zaken weer die geen respectievelijk wel huiselijk geweld betroffen waarvan de dossiers daadwerkelijk zijn gescoord.



Tabel 4.12 Verdeling aantallen complete zaken met verbod naar delict, modaliteit en maatschappelijke kwalificatie huiselijk geweld.

Modaliteit	Complete zaken geen HG	Complete zaken HG	Totaal aantal zaken
<b>Mishandeling totaal</b>	<b>51</b>	<b>75</b>	<b>126</b>
- Voorwaarde schorsing voorlopige hechtenis	33	50	83
- VV	13	22	35
- Vrijheidsbeperkende maatregel	5	3	8
<b>Bedreiging totaal</b>	<b>56</b>	<b>66</b>	<b>122</b>
- Voorwaarde schorsing voorlopige hechtenis	32	39	71
- VV	18	24	42
- Vrijheidsbeperkende maatregel	6	3	9
<b>Stalking totaal</b>	<b>62</b>	<b>68</b>	<b>130</b>
- Voorwaarde schorsing voorlopige hechtenis	13	27	40
- Voorwaardelijke veroordeling	36	31	67
- Vrijheidsbeperkende maatregel	13	10	23
<b>Zeden totaal</b>	<b>43</b>	<b>2</b>	<b>45</b>
- Voorwaarde schorsing voorlopige hechtenis	24	1	25
- Voorwaardelijke veroordeling	18	1	19
- Vrijheidsbeperkende maatregel	1	0	1
<b>Totaal</b>	<b>212</b>	<b>211</b>	<b>423</b>

Samengesteld bestand CJIB/OM. Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

Zoals hierboven beschreven, kon er geen steekproeftrekking worden uitgevoerd voor verboden die opgelegd zijn als gedragsaanwijzing (art. 509hh Sv), omdat centrale registratie daarvan nog ontbreekt. Tijdens de dossierstudie werd echter voor 66 zaken (16%) gevonden dat ervoor, erna of tijdens een verbod opgelegd in een van de modaliteiten uit tabel 4.12, ook een verbod had gegolden dat was opgelegd als gedragsaanwijzing. De aanwezigheid van een gedragsaanwijzing kon echter enkel worden achterhaald voor zaken die in GPS waren geregistreerd. Voor de zaken die in COMPAS zijn geregistreerd is het dus onbekend of er ook verboden bij gedragsaanwijzing zijn opgelegd.

In tabel 4.13 is weergegeven hoe de zaken met verboden die in de modaliteit gedragsaanwijzing zijn opgelegd, verdeeld zijn over de delicten, de kwalificatie huiselijk geweld en de modaliteiten. Er zijn vooral veel bekende verboden via gedragsaanwijzingen te vinden bij de stalking zaken (n=35); in 27% van het totaal aantal stalkingszaken. Bij de zedenzaken is niet bekend of er sprake was van een gedragsaanwijzing, aangezien deze zaken allemaal geregistreerd staan in COMPAS.

Bij huiselijk geweld zaken zijn iets meer verboden in de modaliteit gedragsaanwijzing gevonden (18% van alle huiselijk geweld zaken) dan bij niet huiselijk geweld zaken (13% van alle niet huiselijk geweld zaken). Tot slot komen de meeste gedragsaanwijzingen voor in zaken in de modaliteit VV (31% van alle VV zaken). De zaken in de modaliteit voorwaarde schorsing voorlopige hechtenis zijn vrijwel allemaal in COMPAS geregistreerd waardoor informatie over het al dan niet tevens opleggen van een gedragsaanwijzing ontbreekt. De gedragsaanwijzing

wordt dus regelmatig ingezet in zaken waarin ook via andere modaliteiten, al dan niet op een later moment, verboden worden opgelegd.

*Tabel 4.13 Verdeling aantallen zaken met verbod in de modaliteit gedragsaanwijzing (GA) naar delict, maatschappelijke kwalificatie huiselijk geweld en steekproefmodaliteit.*

	Geen GA	Wel GA	Onbekend GA
Mishandeling	15	15	96
Bedreiging	17	16	89
Stalking	35	35	60
Zeden	0	0	45
Geen huiselijk geweld	31	28	153
Wel huiselijk geweld	36	38	137
Voorwaarde schorsing voorlopige hechtenis	4	0	215
Voorwaardelijke veroordeling	54	51	58
Vrijheidsbeperkende maatregel	9	15	17
<b>Totaal</b>	<b>67</b>	<b>66</b>	<b>290</b>

Samengesteld bestand CJIB/OM. Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

*Tabel 4.14 Verdeling van de aantallen complete zaken met verbod naar OM Parket.<sup>39</sup>*

OM Parket (tussen haakjes benaming naar herindeling 2013)	Aantal zaken (% tussen haakjes)
01 Den Bosch (Oost Brabant)	33 (7,8)
02 Breda-Middelburg (Zeeland-West-Brabant)	30 (7,1)
03 Maastricht-Roermond (Limburg)	14 (3,3)
05 Arnhem-Zutphen-Zwolle (Oost-Nederland Rb. Gelderland)	50 (11,8)
08 Almelo (Oost-Nederland Rb. Overijssel)	23 (5,4)
09 Den Haag (Den Haag)	58 (13,7)
10 Rotterdam-Dordrecht (Rotterdam)	78 (18,4)
13 Amsterdam (Amsterdam)	40 (9,5)
15 Haarlem-Alkmaar (Noord-Nederland)	25 (5,9)
16 Utrecht-Lelystad-Gooi en Vechtstreek (Midden Nederland)	30 (7,1)
18 Groningen-Leeuwarden-Assen (Noord-Nederland)	22 (5,2)
20 Ressortsparket Den Bosch	1 (,2)
21 Ressortsparket Arnhem-Leeuwarden	7 (1,7)
22 Ressortsparket Den Haag	8 (1,9)
23 Ressortsparket Amsterdam	4 (,9)
<b>Totaal</b>	<b>423</b>

Samengesteld bestand CJIB/OM. Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

<sup>39</sup> In de registratie door het OM en dus ook in het aan ons geleverde gegevensbestand blijkt de codering van de oude parketnummers (van voor de inwerkingtreding van de wet Herziening gerechtelijke kaart op 1 januari 2013) te worden gehanteerd. Daarbij hebben de zaken uit de parketten die zijn samengevoegd parketnummers gekregen van het betrokken 'hoofd' parket. Zo hebben bijvoorbeeld zaken die bij het voormalig parket Roermond staan ingeschreven parketnummers beginnend met 03, de code van Maastricht in de oude indeling.

Tabel 4.14 laat tot slot de verdeling van de zaken uit de steekproef met registratie- en dossierinformatie over de OM-parketten zien. Het grootste aandeel zaken komt uit Rotterdam (18,4%), gevolgd door Den Haag (13,7%) en Oost-Nederland Rb. Gelderland (11,8%). Het minste aantal zaken komt uit Limburg (3,3%) en van de ressortsparketten. Deze verschillen kunnen voortkomen uit verschillen in totale volumes aan strafzaken, verschillen in de aard van de strafzaken en verschillen in beslissingen bij het opleggen van verboden tussen de verschillende parketten en ressorten. Dit onderzoek gaat niet verder in op deze mogelijke verklaringen, maar de verdeling werpt wel vragen op voor vervolgonderzoek.

#### *Steekproef compleet met dossier- en enquête-informatie*

Van de 423 zaken waarvoor complete registratie- en dossierinformatie kon worden verzameld, hebben we voor 101 zaken ook compleet ingevulde slachtofferenquêtes (24% van de complete steekproef). Bij een deel van de zaken (n=85) waarvoor complete registratie- en dossierinformatie verzameld is, is geen enquête naar het slachtoffer verstuurd (n=75), of is de enquête retour gekomen omdat het adres niet klopte (n=10). Voor 26 van de 75 zaken waar geen enquête is verstuurd was er een inhoudelijke reden om de vragenlijst niet te versturen (zie tabel 4.15). Bij 49 zaken is geen enquête verzonden omdat het dossieronderzoek voor deze zaken op het moment van de verzending van de vragenlijsten nog niet was afgerond en de zaken daarom per abuis buiten de verzendlijst zijn gebleven. In totaal zijn er dus voor 348 zaken enquêtes verzonden, waarvan er 10 onbesteld retour zijn gekomen. Wanneer het responspercentage wordt berekend op basis van dit aantal is de respons 30%. Per zaak is er steeds maar een enquête verzonden. Wanneer er in een en dezelfde zaak meer slachtoffers werden beschermd met een verbod, is volgens een vooraf opgesteld algoritme een slachtoffer gekozen (verder het primaire slachtoffer genoemd). Voor informatie over de werkwijze omtrent de verzending en verwerking van de slachtofferenquêtes zie paragraaf 4.3.2.

*Tabel 4.15 Verzending en respons slachtofferenquêtes.*

Complete zaken registratie en dossiers	<b>423</b>
<hr/>	
Totaal niet verstuurd	75
Reden niet versturen:	
- Administratieve reden, onterecht niet verstuurd	49
- Slachtoffer minderjarig	13
- Geen adres bekend/geëmigreerd	10
- Andere reden	3
Reden retour:	
- Woont niet (meer) op adres	10
<hr/>	
Totaal wel verzonden en niet onbesteld retour gekomen	338
<hr/>	
Ingevuld geretourneerd	101
Respons % ten opzichte van totaal aantal complete zaken registraties en dossiers	24%
<hr/>	
Respons % ten opzichte van totaal verzonden en niet onbesteld retour gekomen	30%

Samengesteld bestand CJIB/OM. Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

In de volgende paragraaf wordt beschreven hoe de operationalisatie van de variabelen voor de analyse heeft plaatsgevonden en wordt nagegaan voor welke variabelen het dossierbestand (n=423) en het vragenlijstbestand (n=101) van elkaar verschillen wat betreft verdelingen op de scores.

#### 4.3.2 Gegevensverzameling en operationalisatie

De operationalisatie van de variabelen heeft plaatsgevonden op basis van de drie verschillende bronnen (registratie, dossiers en slachtofferenquête). In Bijlage V is meer informatie over de operationalisatie van de variabelen te vinden.

##### *Registratiegegevens*

De verkregen registratiegegevens betreffen: 1) een bestand van het CJIB met daarin de omschrijving van de contact- en locatieverboden, de modaliteit waarin die zijn opgelegd en de bijbehorende beslisdata (eerste aanleg en datum onherroepelijk), 2) bestanden van het OM met informatie over delict typen, verloop van het proces, inhoud van het eindvonnis (in eerste aanleg en in hoger beroep indien beschikbaar) en 3) bestanden van 3RO met informatie over de dader (waaronder het RISc<sup>40</sup> profiel, indien beschikbaar), overige bijzondere voorwaarden en verloop van het toezicht (indien aanwezig). De bestanden konden aan elkaar worden gekoppeld met behulp van SKN en parketnummers.

##### *Dossierstudie*

De dossierstudie is uitgevoerd door drie onderzoekers aan de hand van een checklist en een uitgebreide invoerinstructie. Voorafgaand aan het opstellen van de checklist is een aantal dossiers bekeken en is uitvoerig overleg geweest met een dataspecialist van het parket Den Haag. Nadat de checklist was opgesteld hebben alle onderzoekers tenminste twee dossiers dubbel gescoord waarbij de hoofdonderzoeker altijd een van de twee scoorders was. De geobserveerde verschillen in beoordeling zijn besproken en waar nodig, is de invoerinstructie of de checklist nog aangepast. Alle zaken zijn bekeken in de systemen van het OM (COMPAS of GPS) en daar waar reclasseringstoezicht was opgelegd, is bovendien het registratiesysteem van de reclassering (IRIS) geraadpleegd.

##### *Slachtofferenquête*

De vragenlijsten zijn door de parketten verstuurd. Elke lijst bevatte een unieke code waarmee de vragenlijst later aan de bijbehorende zaak kon worden gekoppeld. Bij de papieren vragenlijst zat een retourenveloppe en een brief met een toelichting op het onderzoek en een verwijzing naar de zaak (met parketnummer en instroommaand van de zaak). De brief bevatte een korte link naar een digitale versie van de vragenlijst. Aan het einde van de vragenlijst was een toestemmingsverklaring weergegeven. Als dank voor het terugsturen konden respondenten een Iris cheque van 10 euro ontvangen. De vragenlijst is opgenomen in bijlage VI.

##### *Vergelijking respondenten (n=101) en zaken zonder enquête-informatie (n=322).*

De zaken met en zonder geretourneerde vragenlijst zijn met elkaar vergeleken op basis van de beschikbare informatie uit de dossierstudie (zie bijlage VII). Uit deze vergelijking blijkt dat in de zaken waar wel een vragenlijst is ontvangen, vaker schendingen zijn geregistreerd dan in zaken waar geen vragenlijst is ontvangen (29% versus 21%). Bovendien is er vaker sprake van:

---

<sup>40</sup> De RISc is het recidive inschatting instrument dat door de Reclassering gebruikt wordt voor risico-inschatting en advies over interventies. In de RISc worden de criminogene factoren in kaart gebracht waaronder kenmerken van het delict gedrag, huisvestingssituatie, financiën, relaties, alcohol- en drugsproblematiek, probleeminzicht, houding, verstandelijke beperking en psychische problematiek.

de modaliteit vrijheidsbeperkende maatregel, delict stalking, een verdachte of dader van 41 jaar of ouder, die het delict niet ontkent, en waarop geen toezicht is. De slachtoffers waren zelf ook vaker 41 jaar of ouder, vaker vrouw, vaker (ex-)partner van de verdachte of dader, hadden vaker gezamenlijke kinderen met verdachte of dader en wilden vaker door het OM op de hoogte gehouden worden over het verloop van de zaak.

Er zijn geen verschillen tussen de respons en non-respons groep voor: maatschappelijke kwalificatie huiselijk geweld, aantal modaliteiten waarin een verbod is opgelegd, type verbod, aanwezigheid van EM, geslacht van de verdachte of dader, eerder geweld door verdachte of dader, aanwezigheid van psychische problematiek, verslavingsproblematiek of een licht verstandelijke beperking bij de verdachte of dader, de kwaliteit van de relatie en de woonafstand tussen verdachte of dader en slachtoffer. De gevonden verschillen zijn een beperking voor de generaliseerbaarheid van de uitkomsten.

#### 4.3.3 Analyses en beperkingen

In de hoofdstukken 5 tot en met 8 worden beschrijvende gegevens gepresenteerd en verbanden tussen de beschermende factoren en risicofactoren en de uitkomstmaten voor objectieve en subjectieve veiligheid. Daarbij worden ten eerste bivariate verbanden geschat. Hiertoe worden kruistabellen met chi-kwadraat- of Fisher exact-toetsen geschat (hoofdstuk 7) en gemiddelden vergeleken en T-toetsen en ANOVA's uitgevoerd (hoofdstuk 8). Vervolgens worden de verbanden van de variabelen met p-waarden kleiner dan ,15 gezamenlijk in een multivariate regressieanalyse geschat. Dit betreft voor de uitkomstmaten voor objectieve veiligheid (hoofdstuk 7) een logistische regressieanalyse en voor de uitkomstmaten voor subjectieve veiligheid (hoofdstuk 8) een lineaire regressieanalyse. Naast een compleet model met alle variabelen die een bivariaat verband vertoonden met een p-waarde van ,15 of lager, wordt tevens het meest spaarzame model geschat. Daarbij wordt met een backward stepwise methode bepaald welk model met zo min mogelijk van de beschikbare variabelen de uitkomst zo goed mogelijk voorspelt. Gezien de relatief kleine steekproeven interpreteren we alle relaties met  $p < ,10$  als significante relaties.

Wanneer er bivariaat of multivariaat verbanden gevonden worden, wil dat echter niet zeggen dat er sprake is van een causale relatie tussen de factoren en de uitkomstmaten. Er kan sprake zijn van schijnverbanden en van causaliteit in de omgekeerde richting. In de eerste situatie is er een achterliggende factor, bijvoorbeeld de ernst van het delict of de onberekenbaarheid van de verdachte of dader, die zowel de uitkomst (objectieve of subjectieve veiligheid) beïnvloedt als de onderzochte factor (bijvoorbeeld het inzetten van een alarmeringssysteem). In de tweede situatie is de aanwezigheid van een bepaalde factor niet de oorzaak maar het gevolg van de score op de uitkomstvariabele. Een voorbeeld hiervan is dat van hulpverlening verwacht kan worden dat het de weerbaarheid van slachtoffers verhoogt en daarmee een positief effect heeft op de subjectieve veiligheid (aangenomen dat hulpverlening inderdaad zo uitwerkt). Tegelijkertijd zullen slachtoffers die zich ondanks het verbod erg onveilig blijven voelen eerder op zoek gaan naar hulpverlening. Daarmee wordt hulpverlening een indicator voor de aanwezigheid van een lage subjectieve veiligheid en zal er dus juist een negatief verband gevonden worden met subjectieve veiligheid.

Schijnverbanden kunnen deels opgespoord worden met multivariate analyses waarin mogelijke achterliggende factoren worden meegenomen. Het probleem van causaliteit in de omgekeerde richting kan moeilijker worden opgelost daarvoor zijn metingen van zowel de uitkomstvariabelen als de factoren op verschillende momenten nodig. Dergelijke metingen zijn in deze studie niet beschikbaar, waardoor sommige factoren die op basis van de literatuur en kwalitatieve data als beschermende factor worden aangewezen juist als risicofactor in de kwantitatieve analyses naar voren zullen komen (en andersom). Dit zal waar daar sprake van is worden besproken.

## 5. Signalering van schendingen

Dit vijfde hoofdstuk richt zich op de vraag hoe schendingen in beeld komen bij de handhavingsinstanties en draagt daarmee bij aan het antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- 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?

Voor een antwoord op deze vragen wordt eerst de bestaande empirische literatuur beschreven (paragraaf 5.1). Vervolgens beschrijven we informatie uit de interviews en de inventarisatie van aanwezige protocollen en werkafspraken (paragraaf 5.2) en tot slot de resultaten uit de kwantitatieve analyses op registraties, dossierstudie en slachtofferenquête (paragraaf 5.3). Zoals in hoofdstuk 1 beschreven, wordt onder de signalering van schendingen in dit onderzoek niet alleen verstaan wat de acties zijn die de politie onderneemt om toezicht op de naleving te houden, maar het gehele proces dat leidt tot de uitkomst dat een schending (tijdig) in beeld komt bij de handhavingsorganisaties.

### 5.1 Literatuur

Uit de literatuur komen verschillende knelpunten en succesfactoren met betrekking tot signalering van verboden naar voren, namelijk 1) het gebrek aan proactieve handhaving, 2) de meldingsbereidheid van slachtoffers, 3) informatievoorziening aan slachtoffers en 4) de mate van communicatie tussen ketenpartners.

Het eerste knelpunt betreft de bevinding dat controle op de naleving van de verboden vaak problematisch is. Van der Aa, et al., (2012)<sup>41</sup> concluderen op basis van interviews met ketenpartners dat het toezicht op de naleving van verboden veelal reactief is. De instanties zijn afhankelijk van een melding door het slachtoffer. Ketenpartners kunnen de kans op (tijdige) signalering van schendingen vergroten door vormen van proactief toezicht zoals extra patrouilles of huisbezoeken, al dan niet door de wijkagent, en door een goede en snelle reactie op meldingen van slachtoffers of de directe omgeving van slachtoffers. Vaak is er echter beperkte capaciteit beschikbaar (p. 72 e.v.) en van deze vormen van toezicht wordt dus door de respondenten in het onderzoek van Van der Aa, et al. (2012) maar weinig verwacht (p. 76). De reclassering heeft voor de controle op naleving bij sommige cliënten de beschikking over EM als toezichtmechanisme. Dit wordt door toezichthouders als een belangrijk handhavingsinstrument genoemd (p. 77). Zonder dit instrument wordt de controle op naleving als lastig gezien (p. 75). EM is echter niet in alle modaliteiten inzetbaar en voorbehouden aan de meer ernstige zaken waardoor toezichthouders voor hun controlerende taak in de meeste zaken dus afhankelijk zijn van de melding van cliënten zelf (p. 72).<sup>42</sup> Opgemerkt moet worden dat EM ook geen bescherming biedt tegen contact via, telefoon, internet en via derden. Door het gebrek aan proactieve controle spelen slachtoffers een belangrijke rol in de signalering.

Een tweede factor die van belang is voor adequate signalering volgt uit het hiervoor beschreven reactieve karakter van de handhaving. Dit betreft het belang van het nagaan of slachtoffers bereid en in staat zijn een beroep op het systeem te doen. Uit de eerder besproken literatuur rondom procedurele rechtvaardigheid en factoren rondom niet-meldingsgedrag van

<sup>41</sup> De hieronder genoemde paginanummers verwijzen naar pagina's uit het rapport van Van der Aa, et al., 2012.

<sup>42</sup> In dit onderzoek was 37% van de bevelen bij schorsing van voorlopige hechtenis een gebiedsverbod en was er bij geen van de verdachten sprake van EM. Bij de VV was 43% van de bevelen een gebiedsverbod en had slechts 1 persoon EM. Binnen de v.i. was 29% van de bevelen een gebiedsverbod. Daarvan had 18% EM. Het overgrote deel van de gebiedsverboden werd in die periode dus zonder EM uitgevoerd.



slachtoffers komt de verwachting naar voren dat die meldingsbereidheid deels afhangt van de bejegening door het strafrechtelijk systeem (Hypothese 6a, zie hoofdstuk 2). Onderzoek toont een verband aan tussen de perceptie van een rechtvaardige behandeling en de mate waarin slachtoffers bij een (volgend) incident een beroep doen op politie en strafrecht (Hotaling & Buwaza, 2003; Belknap & Sullivan, 2003; Bennett Cattaneo & Goodman, 2010).

De derde factor voor een effectieve signalering, die door ketenpartners in het strafrechtelijke systeem in het onderzoek van Van der Aa, et al. (2012) wordt genoemd, betreft het goed informeren van slachtoffers over de inhoud van het verbod. Uit het rapport van Van der Aa, et al. (2012) blijkt dat de *informatie die slachtoffers krijgen* over het bevel en de wijze waarop zij schendingen moeten melden afhankelijk is van de modaliteit en het type zaak (p. 73 e.v.). Bij een verbod dat is uitgesproken als bijzondere voorwaarde bij een schorsing voorlopige hechtenis of een v.i. krijgt het slachtoffer (in principe) via het slachtofferloket informatie over het vrijkomen van de verdachte of dader en over de inhoud van de bijzondere voorwaarden. Het slachtoffer krijgt dan ook informatie over de instantie waar hij of zij schendingen kan/moet melden. Bij een VV krijgt een slachtoffer per (standaard) brief van het OM (slachtofferloket of de zaakscoördinator) te horen dat er een verbod is opgelegd. Daarin worden ook de voorwaarden toegelicht en staat een nummer vermeld dat slachtoffers kunnen bellen als zij toelichting over het verbod zouden willen. Verder is één experimentele studie gevonden naar effecten van informatievoorziening aan slachtoffers van huiselijk geweld die beschermd werden door een contactverbod (Brame, et al., 2015). De informatievoorziening bestond uit een brochure en twee proactieve contactmomenten tussen politie en slachtoffer.<sup>43</sup> De onderzoekers vonden weinig verschillen tussen de groep slachtoffers met en zonder extra informatievoorziening op welzijn en recidive. Wel bleek dat slachtoffers in de groep met extra informatievoorziening *beter* op de hoogte waren van het verbod, *meer* contact hadden met slachtofferhulp en *meer* stalking rapporteerden. Voor dit verhoogde contact met slachtofferhulp geven onderzoekers de mogelijke verklaring dat de interventie slachtoffers meer bewust kan hebben gemaakt van beschikbare slachtoffervoorzieningen. Dit verhoogde contact met instanties zoals slachtofferhulp kan bijdragen aan een adequate reactie op schending (zie paragraaf 6.2.2 onder ‘Proportionaliteit’). Voor de bevinding dat slachtoffers in de groep met extra informatievoorziening *meer* stalking rapporteerden geven de onderzoekers de mogelijke verklaring dat de extra informatievoorziening ertoe kan hebben geleid dat hun *perceptie* van het gedrag van de dader is veranderd en zij gedragingen mogelijk eerder als stalking en intimidatie beschouwen.<sup>44</sup> Hoewel dit een interessante suggestie is, bleek het op basis van dit onderzoek niet mogelijk om harde conclusies te trekken over een mogelijk effect van deze informatievoorziening op signalering van schendingen en meldingsbereidheid van slachtoffers.

De vierde en laatste factor die volgens de literatuur van belang is bij de controle op de naleving van de verboden is de communicatie *tussen* de ketenpartners. Het onderzoek van Van der Aa, et al. (2012) schetst een redelijk positief beeld over de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de ketenpartners op dit gebied. De aanwezigheid van Veiligheidshuizen, convenanten en vaste contactpersonen heeft de contacten tussen OM, politie en reclassering

---

<sup>43</sup> In de brochure werd uitleg gegeven over de inhoud van het verbod, werden voorbeelden gegeven van schendingen, uitleg gegeven over hoe zij bewijslast van schendingen kunnen verzamelen en over hun rechten in het kader van het verbod.

<sup>44</sup> De onderzoekers geven voor deze bevinding nog alternatieve verklaring, namelijk van een mogelijk escalatie-effect van de interventie, doordat de dader op de hoogte is geweest van de interventie, dit argwaan bij de dader oproep en zodoende zijn of haar gedrag is veranderd, hetgeen heeft geleid tot een toename in stalking en intimidatie. Doordat de twee groepen op de andere vormen van recidive niet of nauwelijks verschillen, lijkt deze verklaring minder waarschijnlijk, hetgeen ook blijkt uit hun conclusie dat oplegging van een verbod niet leidt tot een toename in recidive.



verbeterd.<sup>45</sup> Voor de doorgifte van gedragsaanwijzingen vinden zij verschillende routes bij de verschillende parketten. Zo geeft in sommige regio's de administratie van de arrondissementsparketten de gedragsaanwijzing door aan de politie terwijl bij andere parketten de OvJ dit zelf doet (p.68). De politie geeft volgens het onderzoek van Van der Aa, et al. (2012) schendingen waarvan zij op de hoogte is vrijwel altijd door aan het OM. De politie houdt daarbij wel rekening met de bewijsbaarheid en ernst van de schending. Wanneer het initiatief voor het contact met de verdachte en dader bij het slachtoffer lag, lijken politieagenten minder snel te melden bij het OM. In principe wordt in alle gevallen een mutatie van het incident gemaakt (p. 73). Alle vier de hierboven beschreven factoren komen ook naar voren in de interviewresultaten van dit onderhavige onderzoek, die in de volgende paragraaf worden beschreven.

## 5.2 Kwalitatieve gegevens: Interviewresultaten

Het beeld over signalering dat voortkwam uit eerder onderzoek van Van der Aa, et al. (2012, p. 66-73) wat betreft de vraag in hoeverre er bij oplegging van een verbod rekening wordt gehouden met de handhavingspraktijk, de registratie van verboden, de inzet van proactieve maatregelen en de wijze van informeren van slachtoffers, wordt bevestigd in onze interviews. Op geen enkel punt spreken de interviews de bevindingen van Van der Aa, et al. (2012) tegen; wel vullen de interviews de bevindingen uit Van der Aa, et al. (2012) op verschillende punten aan. Op grond van de bevindingen uit onze interviews laat zich een aantal duidelijke knelpunten en succesfactoren voor een adequate signalering herleiden, verdeeld over acht thema's. Deze knelpunten en succesfactoren worden hieronder beschreven.

### 5.2.1 Knelpunten en succesfactoren bij de signalering van schendingen

#### *Signalerings-instrumenten en capaciteit van de ketenpartners*

In de interviews wordt net als in eerder onderzoek (Van der Aa, et al., 2012) de nadruk gelegd op de beperkte capaciteit bij de politie voor proactieve handhaving, waardoor feitelijke signaleringen van schendingen door de politie maar weinig voorkomen. Niet alleen EM, maar ook (random) surveilleren en huisbezoeken door de wijkagent worden volgens de ketenpartners alleen ingezet in hoog-risico zaken. OvJ's, toezichthouders en politieagenten benoemen het gebrek aan proactief toezicht als knelpunt.

Politie komt pas in beeld wanneer de hulpverleningsinstantie bij de OvJ of R-C aan de bel trekt dat verdachte of dader zich niet aan voorwaarden houdt. Dan wordt de politie verzocht de verdachte of dader aan te houden. (Politieagent eenheid Huiselijk Geweld, ervaring met verboden)

Proactief toezicht hangt op verschillende manieren samen met effectiviteit van verboden. Verschillende respondenten geven aan dat de politie een rol kan spelen in het proactief signaleren van schendingen. Zij geven aan dat surveillance en huisbezoeken niet alleen de naleving kunnen verbeteren via een verhoogd afschrikwekkend effect op de verdachte of dader, maar ook het veiligheidsgevoel van slachtoffers kunnen verhogen. Hierbij moet echter worden aangetekend dat proactief toezicht in de vorm van surveillance volgens enkele respondenten – zowel professionals, slachtoffers, als een verdachte – slechts een beperkte bijdrage levert op dit vlak, omdat de politie niet 24/7 'de wacht kan houden'. In een groot deel van de zaken is de

---

<sup>45</sup> Van der Aa, et al. (2013) concluderen dat bij verboden als voorwaarde bij schorsing voorlopige hechtenis in 75%, bij VV in 75% en bij v.i. in 91% van de zaken reclasseringstoezicht aanwezig is. Bij een verbod dat als gedragsaanwijzing is opgelegd, ligt reclasseringstoezicht minder voor de hand en komt het weinig voor.

signalering primair afhankelijk van meldingen van het slachtoffer, waardoor de signalering dus vooral reactief van aard is.

### Belang van EM

EM wordt volgens de respondenten weinig toegepast. Bovendien verschillen de respondenten van mening over het belang ervan voor een adequate controle op naleving. De geïnterviewde toezichthouders geven (zoals ook in het onderzoek van Van der Aa, et al., 2012) aan dat EM effectief is in de controle op naleving van een gebiedsverbod en dat in dergelijke gevallen controle zonder EM voor hen niet goed mogelijk is. Zonder EM rest voor hen immers niets meer dan de naleving te bespreken met de verdachte of dader in het toezichtgesprek. Hoewel OvJ's niet lijken te twijfelen aan de effectiviteit van EM voor controle op naleving, zijn zij minder stellig over de onmogelijkheid van de handhaving van een gebiedsverbod zonder EM, omdat volgens hen de politie, en de wijkagent in het bijzonder, ook kan signaleren. Het OM legt volgens de respondenten daarom ook vaak gebiedsverboden op zonder EM, in geval van schorsing van de voorlopige hechtenis of een VV. In paragraaf 5.3 zal blijken dat in onze steekproef bij slechts 4,4% van de locatieverboden EM is opgelegd.

### Kennis over de verboden

Voor een goede signalering is volgens respondenten een wezenlijke randvoorwaarde dat de handhavers op de hoogte zijn van oplegging van het verbod, nadat deze door de OvJ of rechter(-commissaris) is opgelegd. Ook de bij een zaak betrokken hulpverlening, bijvoorbeeld Jeugdzorg, dient goed op de hoogte te worden gesteld van de inhoud van het verbod en de voorwaarden waaronder een cliënt bijvoorbeeld zijn of haar kinderen mag zien. Hoewel de registratie en de overdracht van de verboden en voorwaarden tussen de ketenpartners volgens de respondenten in het algemeen goed verloopt<sup>46</sup>, blijkt uit interviews met OvJ's en politie dat de overdracht van kennis over oplegging en toegankelijkheid van deze informatie *binnen* de politieorganisatie een knelpunt vormt. Zo wordt de wijkagent niet standaard van oplegging op de hoogte gesteld en blijkt uit de interviews dat politieagenten op straat (bijvoorbeeld van het basisteam) ook niet altijd op de hoogte zijn van oplegging van verboden, hoewel zij volgens geïnterviewde politieagenten middels de wekelijkse briefing hiervan op de hoogte worden gesteld. Deels lijkt dit samen te hangen met de toegankelijkheid van de informatie. De toegankelijkheid van informatie is van belang, omdat de handhaving van verboden voor politieagenten in verschillende functies onderdeel is van een breder takenpakket. Dat politieagenten dit zelf als probleem ervaren, blijkt uit verschillende in de interviews gegeven voorbeelden van politieagenten die zelf methoden ontwikkelen om hun collega's op de verboden te attenderen.

Zo vertelt een wijkagent na oplegging van een verbod het verbod te uploaden op Agora ('Facebook van politie'). Dit doet hij omdat een verbod volgens hem maar een week op briefing blijft staan, terwijl de informatie op Agora blijft staan. Dat is handig in geval dat het verbod in het weekend overtreden wordt en de hulpofficier het OM niet kan bereiken voor een kopie van het vonnis. Een andere politieagent kopieert en plakt de voorwaarden laagdrempelig in het systeem, zodat ze gemakkelijk in te lezen zijn.

Ondanks deze eigen initiatieven binnen de politie zijn volgens de respondenten politieagenten op straat doorgaans onvoldoende geïnformeerd over de lopende verboden. Deze indruk wordt bevestigd in de interviews met slachtoffers.

---

<sup>46</sup> Wel vermelden onze respondenten – net als in Van der Aa, et al. (2012) – dat het regelmatig voorkomt dat verboden die al zijn opgeheven, nog in het politiestelsel staan. Het is echter niet duidelijk in hoeverre dit tot problemen in de handhaving leidt. Verder verschilt de wijze waarop gedragsaanwijzingen worden doorgegeven van OM naar politie per parket, maar lijkt deze wijze in alle parketten wel geborgd te zijn.

Voor een goede signalering van schendingen door de politie is het niet alleen noodzakelijk dat politieagenten op de hoogte zijn van oplegging, maar ook dat zij voldoende kennis hebben van *strafrechtelijke* verboden. Op dit vlak lijken er nog problemen te bestaan. Enkele slachtoffers geven voorbeelden van situaties waarin politieagenten niet weten of er sprake is van een strafrechtelijk of civielrechtelijk verbod en er zelfs werd geweigerd te handhaven bij een schending, vanuit de veronderstelling dat het een civielrechtelijk verbod betrof. Dit probleem wordt overigens enkel door slachtoffers en niet door andere respondenten benoemd. Uit deze voorbeelden blijkt dat dit gebrek aan kennis ook gevolgen heeft voor welke handhavingsreactie op schending volgt, en de bewijsbaarheid en de tijdigheid van deze reactie (zie verder onder paragraaf 6.2.2 onder ‘Bewijsbaarheid en tijdigheid’ en ‘Risico-inschatting en gevoel van urgentie’).

In de interviews worden verschillende maatregelen genoemd om dit gebrek aan kennis van oplegging van een verbod of kennis over strafrechtelijke verboden te omzeilen, waardoor schendingen eerder worden gesignaleerd. Soms krijgt een slachtoffer een speciaal voorrangnummer, zodat de politie direct weet om welke zaak het gaat als een slachtoffer belt. Sommige slachtoffers dragen ook een AWARE-knop, zodat de politie direct met het slachtoffer kan meekijken en -luisteren. Geïnterviewde politieagenten noemen daarnaast een alarmering in de vorm van een pop-up bericht in het scherm, zoals afspraak op locatie (AOL) of een afspraak op persoon (AOP) als extra maatregelen die het melden van een schending aan de politie efficiënter en effectiever maken, doordat politieagenten die minder goed in een zaak zitten in de omschrijving van deze afspraak kunnen lezen hoe zij in geval van melding (door het slachtoffer) dienen te handelen. Deze afspraak verschijnt als pop-up in het scherm. Op het moment dat slachtoffers dan 112 bellen, hoeft het slachtoffer geen uitleg te geven maar weet de behandelend politieagent dat hij of zij bijvoorbeeld direct een politiewagen naar het adres kan sturen. Naast een korte uitleg over wat te doen in geval van melding, geeft een wijkagent aan ook de omschrijving van het verbod aan de afspraak toe te voegen, zodat de informatie toegankelijker is. Deze aandachtvestigingsmaatregelen zijn geen formeel onderdeel van een verbod maar worden wel regelmatig geadviseerd in zaken waar een verbod van kracht is. Ze kunnen in de praktijk door een (wijk)agent of een andere ketenpartner worden voorgesteld.

Samenvattend lijkt de communicatie over oplegging van een verbod binnen de politie, de toegankelijkheid van deze informatie en kennis over de (strafrechtelijke) inhoud van een verbod bij zowel politie als hulpverlening een mogelijk knelpunt te zijn in de signalering van schendingen. Door het slachtoffer een speciaal voorrangnummer te geven, een AWARE-knop en een AOL of AOP aan te maken kan dit probleem worden omzeild.

### *Omschrijving van verboden*

Zoals uit paragraaf 7.2.1 Beschrijvingen van aard en ernst van schendingen zal blijken, worden er regelmatig incidenten gemeld waarvan voor zowel het slachtoffer als de handhavers niet duidelijk is of ze onder het verbod vallen. In dat kader geven enkele respondenten, onder wie OvJ's, politieagenten, slachtoffers en toezichthouders, aan dat volgens hen een meer specifieke omschrijving van de verboden zou kunnen bijdragen aan een betere vaststelling en signalering van daadwerkelijke schendingen.<sup>47</sup>

In geval van contactverboden zit de verbetering in meer specifieke omschrijvingen zoals het verbieden van *de wijze van contact*. Hierbij blijkt er volgens een toezichthouder namelijk regelmatig onduidelijkheid te bestaan bij verdachten en daders in hoeverre ook *indirect contact* (via derden) en contact *via social media of telefonisch* is verboden. In geval van een

---

<sup>47</sup> Geïnterviewde verdachten en daders benoemen dit knelpunt overigens niet. Vijf van de zes geïnterviewde verdachten en daders vonden de informatievoorziening over het verbod duidelijk. Het is niet duidelijk in hoeverre deze verdachten en daders ook schriftelijk zijn geïnformeerd, hoewel zij allen mondeling informatie hebben ontvangen over oplegging en inhoud, zie verder paragraaf 7.2.2 Informatie over het verbod aan daders en verdachten.

gebiedsverbod levert de omschrijving van het verbod in een *straal* volgens geïnterviewde slachtoffers, toezichthouders en OvJ's problemen op bij het vaststellen of een incident al dan niet een schending betreft, zowel voor het slachtoffer zelf, als voor de politie.

Uit de interviews met enkele toezichthouders en één verdachte blijkt dat de omschrijvingen ook voor verdachten en daders onduidelijk kunnen zijn. Zo vertelt een welwillende verdachte hierover proactief contact op te nemen met de toezichthouder omdat hij bevreesd is per ongeluk een schending te begaan (zie hiervoor ook paragraaf 7.2.2. Informatie over het verbod aan daders en verdachten). Om interpretatieproblemen te voorkomen, adviseert een geïnterviewde toezichthouder verdachten en daders ook de omringende straten te vermijden en niet met de precieze afstand te 'spelen'. Verschillende respondenten geven echter ook aan dat sommige verdachten en daders bewust de grenzen lijken op te zoeken en schendingen plegen onder het mom van 'toevallige ontmoetingen' (zie ook paragraaf 7.2.1 Beschrijvingen van aard en ernst van schendingen en paragraaf 6.2.2 over knelpunt bewijsbaarheid en tijdigheid). Een OvJ geeft in het interview aan hier op de volgende manier mee om te gaan:

De OvJ geeft een voorbeeld van een burentwist. Een man zorgde voor overlast in de buurt. De OvJ heeft een gedragsaanwijzing opgelegd, ondanks dat de handhaving lastig is wanneer betrokkenen in dezelfde buurt wonen. Om die reden heeft de OvJ de gedragsaanwijzing heel specifiek omschreven, bijvoorbeeld 'geen vervolging bij toevallig contact'. De verdachte kon de woning vrij in- en uitgaan, zonder bij de burens voorbij te gaan. De respondent heeft aangegeven dat als verdachte daar wel aan voorbijgaat, hij daar in beginsel niets te zoeken heeft en er om uitleg wordt gevraagd. De respondent geeft aan dat OvJ's soms gewoon creatief moeten durven zijn. (OvJ)

Uit de interviews blijkt verder dat locatieverboden soms gepaard gaan met een plattegrond, waarvan de OvJ de stukken waar de verdachte zich niet mag begeven rood heeft gekleurd.

Voorts is het gebrek aan een gespecificeerde omschrijving van een verbod volgens enkele OvJ's met name in geval van gedragsaanwijzingen een knelpunt, vanwege de hoge werkdruk op ZSM. Zo geeft een geïnterviewde OvJ aan dat er op ZSM geen tijd is om te beslissen over uitzonderingen in geval van een contactverbod, bijvoorbeeld vanwege omgangsregelingen of een partnersgesprek. Eén OvJ geeft aan dit probleem te omzeilen door aan de omschrijving toe te voegen dat Veilig Thuis of de toezichthouder uitzonderingen kunnen maken.<sup>48</sup>

Tot slot blijkt uit het voorgaande dat de mate waarin professionals aandacht hebben voor de omschrijving van een verbod verschilt, evenals de mate waarin zij dit als belangrijk beschouwen voor een adequate signalering. Niet alle professionals kaarten dit namelijk als knelpunt aan, terwijl verschillende respondenten bovendien aangeven dat omschrijvingen (met name van gedragsaanwijzingen) vrij standaard zijn. De meeste respondenten (politieagenten, OvJ, toezichthouders) zijn ervan overtuigd dat de verdachten en daders goed weten wat ze wel en niet mogen doen. Een slachtofferadvocaat beschrijft zelfs dat zij wanneer zij een dossier leest, niet let op de inhoud van een verbod, want een contactverbod is volgens deze respondent 'vrij common sense'. Dat dit wellicht toch niet zo vanzelfsprekend is, blijkt bijvoorbeeld uit een opmerking van een OvJ dat een contactverbod volgens deze respondent ook een locatieverbod voor dat slachtoffer inhoudt. Het is onduidelijk in hoeverre deze OvJ in zulke gevallen zowel een contact- als locatieverbod oplegt.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Deze OvJ geeft aan dat een gedragsaanwijzing ook niet te breed kan worden geformuleerd en stipt kort het spanningsveld aan tussen flexibiliteit van het verbod en rechtsbeginselen, bijvoorbeeld dat een verdachte recht heeft om te weten waar hij of zij aan toe is.

<sup>49</sup> Ook de definitie van 'contact zoeken' is niet vanzelfsprekend, zo blijkt uit het volgende voorbeeld uit correspondentie tussen slachtoffer, SHN en OvJ dat naar voren kwam in de dossierstudie: een verdachte die het slachtoffer goed kende was volgens het slachtoffer in het verpleegtehuis van de moeder van het slachtoffer bewust koffie gaan drinken om het slachtoffer daar te treffen. Het slachtoffer wist dat de verdachte geen andere reden had om het verpleegtehuis te bezoeken. De verdachte had het

### *Belang wijkagent*

Hoewel het direct signaleren van een schending in de praktijk problematisch is, wijzen veel politieagenten, enkele OvJ's en toezichthouders op het belang van de wijkagent in het proces van signalering. De wijkagent kan volgens verschillende respondenten een 'oogje in het zeil houden'. Zo beschrijven toezichthouders dat zij als ze een vermoeden hebben dat de cliënt het verbod schendt, de wijkagent inseeinen die dan extra oplet. De wijkagent speelt op verschillende manieren een belangrijke rol in de handhaving. Ten eerste kan de wijkagent belangrijke contextinformatie leveren, met inachtneming van deze informatie kan het verbod vervolgens op de juiste manier worden gehandhaafd. Wijkagenten weten via huisbezoeken veel over de context van de zaak, zoals de relatie tussen verdachte of dader en het slachtoffer, en de eventuele aanwezigheid van (psychi(atri)sche) problematiek bij het slachtoffer, zoals verslaving en borderline. Hierdoor kan de wijkagent beter inschatten wat er speelt, hoe angstig het slachtoffer is, hoe de verdachte of dader 'in de situatie staat' en in hoeverre het verbod nageleefd zal worden en daadwerkelijk wordt nageleefd. De door de wijkagent verzamelde contextinformatie is van belang, omdat het een ander beeld kan opleveren dan de informatie in het dossier.

Een wijkagent benoemt dat hij binnen tien minuten doorheeft of een verdachte of dader zich aan het verbod gaat houden, onder andere op basis van een inschatting van de mate waarin de verdachte of dader in de emotie zit. Deze kennis is volgens de wijkagent van belang voor justitie.

Doordat de wijkagent over veel contextinformatie beschikt, kan er ook beter maatwerk worden geleverd, wat bijvoorbeeld van belang is voor het beslissen over de inzet van proactieve en reactieve maatregelen. Een wijkagent vertelt over een casus waarin er sprake was van een gebiedsverbod ter bescherming van meerdere burens, waarin de wijkagent na meerdere meldingen van schendingen en problemen met bewijsbaarheid creatieve oplossingen had bedacht om de pakkans te vergroten:

Normaal gesproken wordt de politie gebeld en moet men het verhaal meerdere keren vertellen voordat de melding uitgezet wordt aan de politieauto. Dat duurt twee a drie minuten, voordat de politie wordt uitgestuurd is men 5 tot 10 minuten verder. Dat maakt de kans kleiner dat de verdachte of dader op heterdaad wordt betrapt. De schakel met telefooncentrale en meldkamer moest eruit. In politieauto zitten smartphones, dus er werd een app groep aangemaakt met de buurt en die appgroep is toegelaten op de smartphones van collega's in de auto. Buurtgenoten konden direct met hen appen. De buurtgenoten die werden toegelaten waren de personen met wie wijkagent in gesprek was gegaan, naaste burens en twee deuren verder. De groepsgrootte werd beperkt tot 10-12 personen. De appgroep was gemaakt voor de noodroep telefoon, van de noodhulpdiensten. Die hebben de telefoon altijd bij zich. Soms kregen ze een appje terug van we staan bij een aanrijding dus we kunnen niet langs komen. Maar de burens voelden zich sneller gehoord, want ze hoefden niet iedere keer opnieuw hetzelfde verhaal uit te leggen. (wijkagent)

Ook wanneer er professionals werkzaam in gespecialiseerde functies bij een zaak betrokken zijn kan de wijkagent belangrijke contextinformatie aanleveren, vooral wanneer deze personen zelf geen huisbezoeken afleggen, zo blijkt uit het volgende voorbeeld:

Een ander voorbeeld betreft een eer gerelateerde zaak waarin de wijkagent de indruk had dat het Veiligheidshuis te zwaar instak. De wijkagent geeft deze indrukken ook mee aan de OvJ, voorafgaande aan oplegging van een verbod. De wijkagent vertelt hoe er 'een eliteclub van politieprofessionals' op de zaak werd gezet, die wellicht hoger geschoold zijn dan de respondent. Maar de respondent is meerdere keren voorbij de voordeur geweest en heeft met alle familieleden

---

slachtoffer niet aangesproken. Volgens het slachtoffer betrof dit een schending van het verbod, omdat zij zijn intentie beschouwde als 'contact zoeken'. De OvJ gaf echter aan dat dit soort contact niet onder de omschrijving van het contactverbod viel.

gesprekken gevoerd. De wijkagent heeft zich er hard voor gemaakt dat het Veiligheidshuis de zaak anders moest insteken en er is weer rust in het gezin. (Wijkagent)

Contextinformatie is voorts van cruciaal belang in huiselijk geweld zaken, in welk verband enkele OvJ's en de liaisons van de politie in hun interviews benoemen dat het belangrijk is om er achter te komen welke beweegredenen slachtoffers hebben voor hun gedrag, bijvoorbeeld wanneer zij zelf contact opzoeken met verdachte of dader. Met inachtneming van de contextinformatie kan het verbod vervolgens op de juiste manier worden gehandhaafd, inclusief de beslissing tot opheffing van het verbod.

Ten tweede geeft het contact met de wijkagent de verdachte of dader het gevoel dat hij in de gaten wordt gehouden, hetgeen de naleving kan bevorderen. Ook kan de aanhouding van een verdachte of dader na schending van het verbod efficiënter verlopen door het persoonlijke contact.

Een wijkagent geeft een voorbeeld waarin een verdachte zich na schending zelf bij hem meldde. Er was op dat moment al enige tijd een eenheid naar hem op zoek. (Wijkagent)

Ten derde geeft het contact met de wijkagent het slachtoffer het gevoel dat er naar haar of hem wordt omgekeken, hetgeen de meldingsbereidheid kan bevorderen. Hierdoor kunnen schendingen eerder door de politie gesignaleerd worden.

Door aanwezig en bereikbaar te zijn als aanspreekpunt – ook voor buurtgenoten – lijkt volgens respondenten dus vooral de wijkagent uitdrukkelijk bij te dragen aan betere signalering, een grotere meldingsbereidheid en een snellere reactie bij schendingen<sup>50</sup>. Verschillende respondenten geven echter aan dat de mogelijkheden van de wijkagent bij de signalering onvoldoende worden benut. Dit heeft volgens respondenten enerzijds te maken met het feit dat de wijkagent niet standaard op de hoogte wordt gesteld en anderzijds met persoonlijke voorkeuren van de wijkagent. Zo blijkt uit de interviews dat de wijkagent door collega's, al dan niet op verzoek van de OvJ, op de hoogte kunnen worden gesteld van oplegging van een verbod. Volgens zowel een liaison van de politie als een wijkagent worden wijkagenten echter niet standaard hierover door collega's of direct via ketenpartners geïnformeerd. Zij benoemen dit expliciet als knelpunt. Volgens de liaison van de politie is het ontbreken van deze standaard werkwijze een bewuste keuze vanwege het gebrek aan capaciteit.<sup>51</sup> De wijkagent zou wel toegang hebben tot de omschrijving van alle voorwaarden die aan een verdachte of dader zijn opgelegd. Echter screenen wijkagenten dit systeem niet elke dag op opgelegde verboden, omdat dit te tijdrovend is, aldus de liaison van de politie:

De liaison legt uit dat de wijkagent niet standaard van oplegging op de hoogte wordt gebracht. In verband met capaciteitsgebrek is ervoor gekozen dat een verbod wel in BVH wordt geregistreerd. BVH is het dagelijkse werksysteem van de politie waarin zij 24 uur per dag rapporten kunnen raadplegen, zodat politieagent en kunnen zien wanneer bepaalde straffen, maatregelen en voorwaarden zijn opgelegd. Wijkagenten hebben een hoge werkdruk. Via nieuwe

---

<sup>50</sup> Respondenten geven aan dat de wijkagent de geschikte persoon is om proactief contact op te nemen met het slachtoffer. In de interviews kwamen we een echter ook een voorbeeld tegen van een proactieve handelingswijze door een OvJ gedurende de periode van schorsing van de voorlopige hechtenis (en dus gedurende het vooronderzoek). Een slachtoffer beschreef dat zij wekelijks tot aan de rechtszitting is gebeld door de OvJ om te informeren naar de naleving. Dit lijkt echter een uitzonderingssituatie. OvJ's geven aan zich in de meeste zaken niet actief te richten op het verzamelen van informatie over schendingen maar meldingen van de politie of reclassering af te wachten.

<sup>51</sup> Deze respondent is overigens werkzaam in een sterk stedelijk gebied. Enkele respondenten geven aan dat capaciteit in meer landelijke regio's minder een knelpunt vormt en daarnaast kennen ketenpartners elkaar in die regio's vaker persoonlijk. Deze verschillen dragen mogelijk ook bij aan regionale verschillen in de mate waarin de mogelijkheden van de wijkagent worden benut. Respondenten in het algemeen hebben echter weinig zicht op de werkwijze in andere regio's. Hierdoor komt in de interviews wel naar voren dat de werkwijze per regio verschilt, maar zijn de oorzaken van deze verschillen niet duidelijk te herleiden.

doelgroepenfuncties, zoals (veelplegers) huiselijk geweld, wordt getracht hier meer structuur in te krijgen. (Liaison Politie Veiligheidshuis)

Dat doelgroepenfuncties hierin een belangrijke rol kunnen spelen blijkt uit het feit dat de politieagent uit de eenheid Huiselijk Geweld aangeeft standaard de wijkagent over oplegging te informeren. Naast dat het binnen de politie geen standaard werkwijze lijkt te zijn om de wijkagent te informeren, informeren OvJ's en toezichthouders ook niet standaard. Als zij de wijkagent informeren, gebeurt dit direct via de mail of indirect via een collega-politieagent. Zo geeft maar één OvJ expliciet aan standaard de wijkagent op de hoogte te stellen, via de behandelend verbalisant met wie de OvJ direct contact heeft op ZSM. De overige OvJ's laten zich er niet over uit in hoeverre zij specifiek de *wijkagent* van oplegging op de hoogte stellen of in hoeverre dit überhaupt een knelpunt vormt<sup>52</sup>. Eén OvJ benoemt de rol van de wijkagent in de handhaving van verboden überhaupt niet gedurende het hele interview. Ook toezichthouders lijken de wijkagent niet standaard te betrekken; de een geeft aan wel standaard contact te leggen, de ander geeft aan dat dit alleen gebeurt bij een speciaal type zaak (bijvoorbeeld zeden), of in geval van verboden zonder EM.

In situaties waarin er sprake is van korte lijnen tussen ketenpartners (bijvoorbeeld bij oplegging van een gedragsaanwijzing op ZSM), betrokkenheid van een slachtofferadvocaat of een proactieve wijkagent, is de kans groter dat deze op de hoogte wordt gesteld, blijkens de interviews. Zo geeft een wijkagent aan altijd van oplegging op de hoogte te zijn, omdat hij *voorafgaande* aan oplegging hierover al contact heeft met justitie en justitie om terugkoppeling vraagt (via de mail in dit voorbeeld). Deze intensieve betrokkenheid en proactieve houding is volgens respondenten echter niet standaard. Het valt daarnaast op dat de twee van de drie respondenten (een OvJ en politieagent) die benadrukken dat zij de wijkagent standaard op de hoogte te stellen van oplegging beiden taakaccent Huiselijk Geweld hebben.

Naast dat de wijkagent niet standaard over oplegging wordt geïnformeerd, wordt door verschillende respondenten aangegeven dat niet elke wijkagent zijn mogelijkheden met betrekking tot het toezicht op verboden volledig benut. Dit heeft volgens verschillende politieagenten deels te maken met werkdruk maar ook met voorkeuren van de wijkagent. Sommige politieagenten voelen zich meer betrokken bij huiselijk geweld problematiek en zullen dus ook meer aandacht hebben voor (de in dit type zaken eerder opgelegde) verboden. Bovendien vormen verboden slechts een onderdeel van het brede takenpakket van wijkagenten, hoewel het niet duidelijk is in hoeverre dit een rol speelt in de mate waarin wijkagenten hun mogelijkheden met betrekking tot het toezicht benutten. Er is gesproken met een selectief aantal wijkagenten, die mogelijk meer betrokken zijn bij het thema. Uit de interviews met de vier wijkagenten komt wel naar voren dat zij relatief weinig in aanraking komen met strafrechtelijke verboden, hoewel de mate waarin zij daarmee ervaring hebben verschilt (zie paragraaf 4.2.4 Politieagenten).

De cruciale rol van de wijkagent en de verschillen in mate van betrokkenheid vormt tegelijkertijd ook een mogelijke risicofactor voor signalering, hoewel dit niet expliciet door respondenten zo is benoemd. Deels heeft dit te maken met het type agent waarmee is gesproken, die allen betrokken zijn. In de interviews met slachtoffers werden geen voorbeelden gegeven *wijkagenten* die volgens slachtoffers geen gehoor gaven aan meldingen van slachtoffers, hoewel hiervan verschillende voorbeelden werden gegeven die betrekking hadden op agenten in andere functies, waaronder een onderzoeker die als vaste contactpersoon aan het slachtoffer was toegewezen. Ondanks dat de inzet van de wijkagent een mogelijke risicofactor

---

<sup>52</sup> Het is overigens niet duidelijk in hoeverre ketenpartners zicht hebben op de mate waarin de wijkagent door collega's binnen de politieorganisatie wordt geïnformeerd. De andere OvJ's benadrukken het belang van de wijkagent in toezicht, maar laten zich niet uit over in hoeverre zij de wijkagent informeren. Het is niet duidelijk in hoeverre zij hierdoor aannemen dat de politie er zelf zorg voor draagt dat oplegging van een verbod aan de wijkagent wordt doorgegeven.



kan zijn, zien respondenten de inzet van de wijkagent vooral als succesfactor in de signalering, waardoor de beperkte inzet van de wijkagent een knelpunt vormt.

### *Communicatie tussen de ketenpartners*

Uit de interviews blijkt dat ketenpartners van elkaar afhankelijk zijn voor een adequate signalering: politieagenten kunnen schendingen signaleren en de toezichthouder hiervan op de hoogte te stellen en vice versa. De OvJ is wat betreft het signaleren van schendingen afhankelijk van de informatie hierover van politie en toezichthouder. Verschillende respondenten benoemen een goede ketensamenwerking en korte ‘lijntjes’ als succesfactor in de signalering van schendingen. Een efficiënte communicatie is hiervoor om verschillende redenen van belang. Ten eerste zodat contextinformatie breed gedeeld kan worden, zodat gepaste toezichtsmaatregelen ingezet kunnen worden, waarmee schendingen sneller kunnen worden gesignaleerd. Ten tweede zodat er rekening gehouden kan worden met de mate waarin de politie de door de ketenpartners gewenste toezichtsmaatregelen ook ten uitvoer kan brengen. Ten derde zodat een melding van schending ook tijdig aan alle ketenpartners wordt doorgegeven. De snelheid waarmee ketenpartners elkaar van schending op de hoogte stellen, oftewel signaleren, is afhankelijk van de mate waarin er al sprake is van persoonlijke contacten, de frequentie waarmee ketenpartners contact met elkaar hebben en het gemak waarmee zij elkaar weten te vinden. De mate waarin dit contact plaatsvindt, verschilt sterk en is onder andere afhankelijk van het type zaak en de juridische modaliteit op grond waarvan het verbod is opgelegd. Uit onze interviews blijkt dat ketenpartners met name contact hebben voorafgaande aan de oplegging van een verbod en vervolgens naar aanleiding van een melding van schending. Daarbij wordt de ZSM vaak genoemd als context waarin intensieve communicatie tussen ketenpartners plaatsvindt. Respondenten (politie en OvJ’s) beschrijven dat er tijdens een schorsing van voorlopige hechtenis doorgaans intensiever contact bestaat tussen OvJ en politie vanwege het lopende onderzoek. Na veroordeling is dat contact er niet meer en verliest de OvJ zaken doorgaans wat meer ‘uit het oog’.<sup>53</sup> Wat betreft het type zaak betreft blijkt uit de interviews dat complexe zaken kunnen worden besproken in het Veiligheidshuis, ongeacht de modaliteit waarin het verbod is opgelegd. Zo kan er ook intensief overleg plaatsvinden in complexe zaken die het strafrecht instromen naar aanleiding van een relatief licht delict, waarna bijvoorbeeld een gedragsaanwijzing wordt opgelegd. Voorts geeft een toezichthouder aan dat er bij contact- of locatieverboden met EM een wekelijks overleg plaatsvindt, waarin onder andere de naleving wordt besproken, terwijl dit niet gebeurt voor de – overigens vaker relatief lichtere – zaken zonder EM. Wanneer het contact dermate intensief is kan de naleving reeds besproken kan worden *zonder* dat er al een melding van schending is gemaakt. In dergelijke zaken kunnen schendingen dus eerder worden gesignaleerd.

Ondanks dat respondenten een nauwe samenwerking als succesfactor benoemen en aangeven dat er, indien nodig, allerlei mogelijkheden zijn om het contact tussen ketenpartners te intensiveren, wijzen respondenten er op dat in lang niet alle zaken waarin verboden gelden gewaarborgde processen en structureel overleg plaatsvindt. In dat type zaken hangt het dus van de individuele initiatieven van de betrokkenen af of er voldoende afstemming plaatsvindt. Hierbij is het essentieel dat professionals elkaar gemakkelijk kunnen vinden. Respondenten geven aan dat het vinden van de juiste contactinformatie voor professionals in de keten gemakkelijk verloopt, meestal via het Veiligheidshuis of de website van de politie (als het om de wijkagent gaat). OvJ’s benoemen ook nog het belang van de administratie van justitiële voorwaarden, voor het vinden van de juiste contactpersonen bij politie en de reclassering, en

---

<sup>53</sup> Eenzelfde vergelijking gaat op bij verlof en de v.i.-fase. Verlof valt in beginsel buiten de scope van dit onderzoek, maar het is een interessante bevinding. De geïnterviewde casemanager geeft aan dat nabestaanden vertellen dat politie schendingen die plaatsvinden tijdens verlof serieuzer neemt dan schendingen in de v.i.-fase. De casemanager denkt dat dit te maken heeft met de vraag in hoeverre een dader in beeld is bij de ketenpartners en dat de lijnen korter zijn in de verloffase.

het belang van ketenprocesbureaus voor het vinden van eventuele contactpersonen van de hulpverlening en gemeenten<sup>54</sup>.

Samenvattend zijn er verschillende mogelijkheden om de ketensamenwerking – als succesfactor voor een goede signalering – te intensiveren, bijvoorbeeld via een casus-op-maat-overleg in het Veiligheidshuis. Hoewel respondenten aangeven dat ketenpartners elkaar indien nodig gemakkelijk kunnen vinden, is het de vraag in hoeverre dit overleg plaatsvindt in zaken waarin dit contact afhankelijk is van individuele initiatieven. Respondenten geven aan hier beperkt zicht op te hebben. Het is ook niet duidelijk welke zaken dit zijn. Indien dit de minder risicovolle zaken betreft, is dit gebrek aan gewaarborgde processen en structureel overleg mogelijk een minder groot probleem. Het is daarom niet duidelijk in hoeverre dit een knelpunt vormt.

### *Inzet van buurtgenoten*

In de interviews worden ook de buurtgenoten benoemd als actoren die een (proactieve-) rol kunnen spelen bij het sneller signaleren van schendingen, waardoor de politie eerder ter plaatse kan zijn en de pakkans wordt vergroot. Om dat te bereiken, kan het slachtoffer de burens zelf op de hoogte stellen van een verbod en aangeven hoe zij schendingen kunnen melden. Ook kan het zijn dat een wijkagent vanwege de zaak al met verschillende burens contact heeft. Bijvoorbeeld omdat een verdachte of dader met meerdere burens problemen heeft of in het geval van een zedenzaak waarin terugkeer van de dader naar de wijk tot veel commotie leidt.

In de grotere plaats werkte de wijkagent in een stedelijke probleemwijk. Daar was sprake van weinig sociale controle. In het dorp waar hij nu werkt reageren de buurtbewoners al wanneer zij een verdachte met verbod in de straat zien rondlopen. Zij sturen dan berichtjes aan de wijkagent of aan het slachtoffer. De wijkagent kan dan sneller ingrijpen. Het betekent echter niet dat het bewijs meteen rond is, hij gaat dat wel nog uitzoeken. Op het moment dat de verdachte bewezen in de straat is geweest en de respondent hem daarmee confronteert, dan leidt dat wel tot een afschrikkend effect op de verdachte. Die heeft het gevoel in de gaten te worden gehouden en zal het niet meer proberen. (Wijkagent)

Hoewel betrokkenheid van de buurt als succesfactor wordt genoemd in de signalering, lijkt er geen standaard werkwijze of aanwijzing te bestaan over het betrekken van de buurt bij de signalering.

### *De rol van het slachtoffer*

Gegeven de beperkte inzet van proactief toezicht wordt ook in dit onderzoek door een groot deel van de respondenten (vooral OvJ's en politieagenten) de meldingsbereidheid van het slachtoffer als belangrijke factor benoemd voor de mogelijkheid om schendingen te signaleren. Uit de interviews komen drie factoren naar voren die van invloed zijn op de meldingsbereidheid van slachtoffers: 1) mate waarin het slachtoffer zich afhankelijk voelt van de verdachte of dader, 2) kennis over oplegging van het verbod en de wijze van melden, 3) beperkte verwachtingen van of teleurstelling in de handhaving.

De eerste factor betreft de mate waarin het slachtoffer zich afhankelijk voelt van de verdachte of dader. Verschillende OvJ's, politieagenten en toezichthouders benoemen het probleem van knipperlichtrelaties in de handhaving. De liaison van de politie geeft aan dat het soms zeer getraumatiseerde, onmachtige slachtoffers betreft. Aanwezigheid van problematiek bij het slachtoffer, zoals middelengebruik, verslaving en psychische problemen, kan een belemmering vormen voor adequaat meldgedrag door het slachtoffer. Sommige slachtoffers

---

<sup>54</sup> Volgens de OvJ betreffen de ketenprocesbureaus pilots, waarin medewerkers van de ketenprocesbureaus voor alle zaken die op ZSM behandeld worden de systemen van hulpverlening en gemeenten doorzoeken op naam van de verdachten.

zoeken zelf na oplegging van een verbod contact met de verdachte of dader en verkiezen de onveiligheid die zij kennen boven onzekerheid, of zijn erg wisselend in hun gedachten en gevoelens over de dader. Naast dat betrokkenen soms een relatie weer oppakken, verschillen slachtoffers ook in de mate waarin zij van de verdachte of partner afhankelijk zijn, op financieel vlak of vanwege de gedeelde zorg voor de kinderen. Een sterkere mate van afhankelijkheid vanwege de zorg van de kinderen kan de kans op contact gedurende het verbod vergroten en de meldingsbereidheid verlagen.

Een tweede factor die van invloed kan zijn op de meldingsbereidheid is 1) de kennis over oplegging van een verbod en 2) de wijze waarop slachtoffers schendingen kunnen melden. Het eerste punt wordt door verschillende respondenten benoemd als een noodzakelijke voorwaarde voor de effectiviteit van een verbod. Slechts enkele OvJ's geven aan dat ze zich kunnen voorstellen dat niet alle slachtoffers op de hoogte zijn van oplegging van een verbod. De wijze waarop de informatieverstrekking aan slachtoffers verloopt, blijkt echter sterk te variëren tussen juridische modaliteiten, type zaak en soms ook regio waarin de zaak speelt (medewerker SHN).<sup>55</sup> Uit de interviews blijkt dat slachtoffers in ieder geval mondeling over oplegging en inhoud van het verbod worden geïnformeerd, maar niet standaard hiervan schriftelijk op de hoogte worden gesteld. In sommige regio's mag SHN bijvoorbeeld de omschrijving van de gedragsaanwijzing in ZSM zaken doorsturen aan het slachtoffer (medewerker SHN). In andere regio's ontbreekt een dergelijke afspraak, waardoor een slachtoffer niet altijd een schriftelijke versie van de politie krijgt.

Een slachtoffer vertelt dat een politieagent de gedragsaanwijzing met daarin een verbod niet aan haar mocht mailen. De politieagent heeft toen op verzoek van het slachtoffer het verbod letterlijk geciteerd zodat slachtoffer het ter plekke kon overnemen. (Slachtoffer)

In de interviews wordt het belang van zowel (gedetailleerde) schriftelijke als mondelinge informatie benadrukt (enkele slachtoffers en medewerkers van SHN). Zo geeft een zaakscoördinator aan dat slachtoffers van zaken waarbij een zaakscoördinator betrokken is vaak getraumatiseerd zijn en tijd nodig hebben om de eerste schok te laten zakken. In de fase voorafgaande aan het vonnis gaat de informatie 'het ene oor in en het andere oor uit', aldus de respondent. Een slachtofferadvocaat merkt daarbij op dat het soms onduidelijk is in hoeverre slachtoffers niet geïnformeerd zijn of de informatie zijn vergeten. Voorgaande maakt wel het belang duidelijk van zowel schriftelijke als mondelinge informatie.

Slachtoffers gebruiken de schriftelijke informatie voor meerdere doeleinden, hetgeen als zodanig weer van belang kan zijn voor een betere signalering van schendingen en een verhoogd veiligheidsgevoel. Zo kunnen ze de tekst raadplegen als ze vergeten zijn wat het verbod ook al weer precies inhield, de politie duidelijk maken dat er een strafrechtelijk (en geen civielrechtelijk) verbod van kracht is en een beroep doen op andere instanties die acties kunnen ondernemen die kunnen bijdragen aan hun veiligheidsgevoel.

Een slachtoffer legde uit dat verdachte naast haar (nieuwe) woning wilde komen wonen en dat de politie aangaf het slachtoffer niet te kunnen helpen in dezen. Hierop heeft het slachtoffer het vonnis naar de woningstichting gestuurd, waarna de woning aan verdachte is geweigerd. (Slachtoffer)

---

<sup>55</sup> De functie van de persoon die slachtoffers informeert verschilt per modaliteit en zwaarte van de zaak, variërend van de wijkagent of familierechercheur, medewerkers van het slachtofferloket, de zaakscoördinator, medewerker van het Informatiepunt Detentie Verloop (IDV) of in overleg met het OM de slachtofferadvocaat of casemanager van Slachtofferhulp. In sommige situaties neemt de betrokken OvJ daarnaast contact op met het slachtoffer over de opgelegde verboden om uitleg te geven, bijvoorbeeld na de zitting.

Volgens medewerkers van SHN dient het mondeling informeren ertoe dat slachtoffers ook over de informatie over het verbod beschikken indien de verdachte of dader direct na vrijlating het verbod overtreedt.

Naast het slachtoffers informeren over oplegging van een verbod blijkt het informeren van slachtoffers over hoe zij schendingen kunnen melden volgens verschillende respondenten ook voorwaardelijk te zijn voor de effectiviteit van een verbod. Het is de vraag in hoeverre slachtoffers hiervan op de hoogte zijn. Slachtoffers kunnen de politie op verschillende manieren contacteren. De volgende mogelijke methoden van melden zijn door de respondenten benoemd: langsgaan op het politiebureau, 112 of 0900-8844 bellen, of een contactpersoon contacteren zoals de wijkagent, de politieagent die aangifte heeft opgenomen, of de zaaksrechercheur. Slachtoffers krijgen niet altijd eenduidige informatie over welke methode ze het beste kunnen gebruiken, zo blijkt uit een voorbeeld van een slachtoffer:

Zo kreeg een respondent met een AWARE knop van de ene politieagent te horen dat ze altijd 112 moest bellen terwijl een ander aangaf dat 112 alleen voor noodgevallen is. (Slachtoffer)

Daarbij valt op dat slachtoffers schendingen lang niet altijd (als eerste) bij de politie blijken te melden maar in plaats daarvan bij bijvoorbeeld de slachtofferadvocaat, het Veiligheidshuis, het wijkteam, of de contactpersoon bij SHN. Die keuze lijkt soms bewust en soms toevallig, doordat het contact met die andere partij al liep. Het is niet duidelijk in hoeverre een gebrek aan kennis hierin ook nog een rol speelt, of doordat, zoals enkele respondenten verklaren, slachtoffers na schending geëmotioneerd zijn en daarom eerst een vertrouwenspersoon bellen.

Naast afhankelijkheid van het slachtoffer en kennis over oplegging van een verbod en de wijze waarop slachtoffers schendingen kunnen melden, kunnen in de derde plaats beperkte verwachtingen of teleurstelling in de handhaving invloed hebben op de meldingsbereidheid. De verwachtingen van het slachtoffer over de handhavende reactie van de politie en het OM kunnen zodanig negatief zijn dat ze het nut van melden niet inzien. Dit kan het gevolg zijn van een al vanaf het begin bestaande inschatting door het slachtoffer dat de handhavende reacties niet mogelijk zijn of weinig nut zullen hebben bij de specifieke dader. Deze inschatting kan volgens respondenten het gevolg zijn van informatieverstrekking van ketenpartners op het moment van oplegging (zie nader hieronder) of van negatieve ervaringen met niet handhaving bij eerdere meldingen. Over de impact die de informatieverstrekking en het contact tussen slachtoffer en politie heeft op het meldgedrag van de slachtoffers, is op basis van de interviews echter geen eenduidige conclusie te trekken. De door ons geïnterviewde slachtoffers geven aan bij schendingen altijd melding te hebben gemaakt bij de politie, ook als eerdere meldingen in hun ogen niet of niet helemaal goed door de politie of OM zijn opgepakt of als zij twijfelden of bepaald gedrag van de verdachte wel een schending was. Daarentegen geven een OvJ en een slachtofferadvocaat wel degelijk aan dat de meldingsbereidheid van het slachtoffers afhankelijk is van de relatie met de politie en de manier waarop zij eerdere schendingen hebben opgepakt.

Samenvattend kan gesteld worden dat de meldingsbereidheid van cruciaal belang is voor een adequate signalering. Hierbij spelen de volgende drie factoren een rol: 1) de mate waarin het slachtoffer zich afhankelijk voelt van de verdachte of dader, 2) kennis over oplegging van het verbod en de wijze van melden, 3) beperkte verwachtingen van of teleurstelling in de handhaving.

### 5.2.2 Samenvatting knelpunten en succesfactoren in de signalering van schendingen

Samenvattend vormt de beperkte inzet van signaleringsinstrumenten, zoals EM, (random) surveilleren en huisbezoeken door de wijkagent, een knelpunt. Hierdoor hangt veel af van signalering van schendingen door het slachtoffer en diens meldingsbereidheid. Voor deze

meldingsbereidheid is zowel mondelinge als schriftelijke informatievoorziening over de inhoud van het verbod en de wijze van melden van schendingen van belang, omdat slachtoffers op moment van oplegging vaak al veel informatie krijgen te verwerken. Schriftelijke informatie kunnen zij op een later moment nogmaals raadplegen. Een van de factoren die volgens respondenten de meldingsbereidheid zou verlagen is de ervaring met en teleurstelling over de handhaving. Hoewel uit de interviews blijkt dat er inderdaad slachtoffers zijn die zich teleurgesteld voelen over de handhaving, kan er over dit vermeende verband op basis van de interviews geen eenduidige conclusies worden getrokken: de geïnterviewde slachtoffers gaven immers aan alle meldingen consequent te hebben gemeld. Uit de interviews komen verder verschillende factoren naar voren die de kans op signalering kunnen vergroten, zoals de eerder genoemde inzet van EM, (random) surveilleren en de inzet van de wijkagent. De wijkagent kan op verschillende manieren een belangrijke bijdrage leveren aan signalering. Door het afleggen van huisbezoeken aan verdachte/dader en slachtoffer kan de wijkagent ten eerste belangrijke contextinformatie leveren, wat van belang is voor het beslissen over de inzet van proactieve maatregelen. Ten tweede kan de wijkagent bij het slachtoffer informeren in hoeverre het verbod daadwerkelijk wordt nageleefd, waardoor schendingen sneller worden gesignaleerd. Ten derde geeft het contact met de wijkagent het slachtoffer het gevoel dat er naar haar of hem wordt omgekeken, hetgeen de meldingsbereidheid kan bevorderen. De mogelijkheden van de wijkagent in de signalering van verboden worden echter niet volledig benut. Hierbij is het een knelpunt dat de wijkagent niet standaard intern door collega's of door OvJ's of toezichthouders pleegt te worden geïnformeerd over oplegging van een verbod. Indien de wijkagent hiervan wel op de hoogte is, hangt het van werkdruk en persoonlijke voorkeuren af in hoeverre een wijkagent zijn of haar mogelijkheden daadwerkelijk zal benutten. Verder kan het aantal personen dat schendingen kan signaleren volgens enkele toezichthouders, slachtoffers en politieagenten worden vergroot door bijvoorbeeld buurtgenoten, de school en hulpverleners in dit proces te betrekken, die het slachtoffer of de politie van schendingen op de hoogte kunnen stellen.

De politie vormt de volgende schakel in de signalering. De kans op signalering door de politie of het adequaat inschatten van bij de politie gemelde incidenten lijkt beperkt te worden door het ontbreken van voldoende kennis over oplegging van het verbod en vergissingen over de vermeende civielrechtelijke aard van strafrechtelijke verboden. Deze beperkingen kunnen deels worden overkomen door het slachtoffer te voorzien van een schriftelijke kopie van het verbod dat hij of zij in geval van melding aan de behandelend politieagent kan voorleggen. Voorts kunnen een afspraak op locatie (AOL) of afspraak op persoon (AOP) bijdragen aan een efficiënte signalering doordat ook politieagenten die minder goed in de zaak zitten op basis van de omschrijving van de AOL of AOP weten hoe ze moeten reageren in geval van melding door het slachtoffer. Verder kan de politie het slachtoffer een speciaal voorrangnummer verstrekken waardoor de kans dat de politie schendingen signaleert toeneemt, doordat de desbetreffende politieagent op de hoogte is van de zaak en via een verhoogde meldingsbereidheid van het slachtoffer. Tot slot wordt de mate waarin intensief contact plaatsvindt tussen de ketenpartners als succesfactor genoemd: de OvJ is voor signalering van schendingen immers grotendeels afhankelijk van meldingen van politie of toezichthouders en politieagenten kunnen schendingen aan toezichthouders melden en vice versa. De snelheid waarmee ketenpartners elkaar van schendingen op de hoogte stellen neemt toe naarmate de lijnen korter zijn.

### 5.3 Kwantitatieve informatie over signalering

In deze paragraaf geven we weer in welke mate de factoren die volgens literatuur en interviews relevant zijn voor de signalering van schendingen terug te vinden zijn in de steekproef van zaken voor de dossierstudie en de slachtofferenquête. Daarbij gaan we in op de twee

categorieën van factoren die op basis van de literatuur en interviews naar voren kwamen: 1) indicatoren voor proactieve signalering door de instanties (paragraaf 5.3.1) en 2) het meldgedrag door slachtoffers (paragraaf 5.3.2).

### 5.3.1 Proactieve signalering door de instanties

De twee instanties die vooral betrokken zijn bij de signalering van schendingen zijn de politie en de reclassering. De politie is bij alle zaken betrokken, de reclassering alleen bij zaken waarin een toezicht loopt. Reclasseringstoezicht kan zoals uit de interviews bleek bijdragen aan de signalering van schendingen doordat de verdachte of dader of zijn omgeving dit meldt aan de toezichthouder. Ook mogelijke veranderlijke risicofactoren die tot schendingen kunnen leiden (zoals middelengebruik of opgebouwde woede of frustratie bij de verdachte of dader) kunnen door toezichthouders worden gesignaleerd en dit kan aanleiding zijn de politie te vragen de situatie beter in de gaten te houden.

In tabel 5.1 is daarom weergegeven in welke mate er in onze steekproef sprake is van toezicht. Door de selectie van cases die is toegepast om beschikking te hebben over digitaal doorzoekbare documenten,<sup>56</sup> is het percentage zaken met reclasseringstoezicht hoger dan in de uitgangssteekproef (N=550) die voor dit onderzoek was getrokken. In deze steekproef was het percentage zaken met reclasseringstoezicht met 73% flink lager dan in het bestand met compleet gescoorde zaken. De tabel laat zien dat in onze steekproef bij 15% van de zaken geen sprake is van reclasseringstoezicht. Voor het signaleren van schendingen is het slachtoffer dus afhankelijk van zichzelf, zijn of haar omgeving en de politie. Het aandeel zaken zonder toezicht is het grootst bij de vrijheidsbeperkende maatregel (54%) en het kleinst tijdens de schorsing voorlopige hechtenis (1%).

*Tabel 5.1 Percentage zaken met toezicht totaal en in modaliteiten en timing start toezicht.*

Toezicht kenmerken	Totaal		SVH <sup>1</sup>		VV		VM	
	% (aantal)		% (aantal)		% (aantal)		% (aantal)	
Toezicht aanwezig	85%	(361)	99%	(216)	77%	(126)	46%	(19)
Timing toezicht t.o.v. verbod/startzaak:								
1. Geen toezicht in zaak	15%	(62)	1%	(3)	23%	(37)	54%	(22)
2. Toezicht vanaf of na verbod	66%	(278)	79%	(172)	58%	(95)	27%	(11)
3. Toezicht al voor start verbod maar na instroom zaak	6%	(26)	3%	(7)	9%	(15)	10%	(4)
4. Toezicht al voor instroom zaak	14%	(57)	17%	(37)	10%	(16)	10%	(4)
<b>Totaal aantal zaken</b>		423		219		163		41

Databestand: registratie en dossiers; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

<sup>1</sup>Deze afkortingen staan voor de modaliteiten waarvoor de zaak in onze steekproef zit. SVH= Schorsing voorlopige hechtenis, VV= voorwaardelijke veroordeling, VM = vrijheidsbeperkende maatregel.

Het toezicht met EM werd in de interviews vaak genoemd als de belangrijkste en meest effectieve vorm van proactieve signalering van schendingen van de verboden. Deze vorm van toezicht wordt echter slechts in 5% van de zaken (n=20) uit onze steekproef ingezet. Deze

<sup>56</sup> Dit waren voor COMPAS de zaken die niet bij het OM beschikbaar waren, maar wel bij 3RO mits er sprake was van een reclasseringsadvies en/of -toezicht.



zaken zijn redelijk evenredig verspreid over de modaliteiten en delict typen.<sup>57</sup> Het percentage zaken met elektronische monitoring was in de uitgangssteekproef (n=550) even hoog. De inzet van EM is in de hier onderzochte zaken dus maar heel beperkt. Door de beperkte inzet van EM zal deze vorm van signalering dus weinig bijdragen aan de effectiviteit van de contact- en locatieverboden in zijn geheel.

De wijze waarop de signalerende rol van de politie in de praktijk vorm krijgt, kan niet op basis van de registraties en dossiers worden onderzocht. Hierover is wel informatie beschikbaar uit de slachtofferenquête. Daarin is de vraag gesteld welke signalerende activiteiten de politie toegezegd heeft te zullen uitvoeren en van welke activiteiten slachtoffers zeker weten dat ze zijn uitgevoerd (zie tabel 5.2). Uit deze tabel wordt duidelijk dat de betreffende signaleringsactiviteiten volgens de slachtoffers in ongeveer 15 tot 40 procent van de zaken (afhankelijk van de specifieke activiteit) worden gepland en dat in ongeveer 10 tot 30 procent van de zaken het slachtoffer weet dat ze ook daadwerkelijk (soms of altijd) zijn uitgevoerd. Dit betreft dus de minderheid van de zaken uit de steekproef. Van de verschillende activiteiten worden huisbezoeken relatief vaak gepland en uitgevoerd en ongeveer even vaak bij verdachten of daders als bij slachtoffers. De inzet van een gespecialiseerd team komt maar in een klein deel van de zaken voor (10-15%), nadere analyses laten zien dat dat vooral stalking zaken zijn.

Niet alleen het absolute aantal zaken waarin de signaleringsactiviteiten zijn uitgevoerd is van belang maar ook het verschil tussen de aantallen waarin het is toegezegd en waarin het slachtoffer weet dat het ook is uitgevoerd. Dit verschil komt tot stand door 1) zaken waarin de activiteiten ondanks de toezegging inderdaad niet zijn uitgevoerd, en 2) zaken waarin de activiteiten wel zijn uitgevoerd maar het slachtoffer daar niet over is ingelicht. De eerste situatie heeft direct effect op de signaleringskansen, afschrikking en inzicht bij de ketenpartners over de situatie. De tweede situatie zal volgens de literatuur en interviews invloed hebben op het vertrouwen van het slachtoffer in de handhavende instanties.

*Tabel 5.2 Geplande proactieve signaleringsactiviteiten door politie volgens slachtoffer (slachtofferenquête) (n=101)*

<b>Geplande activiteiten</b>	<b>% Gepland (aantal) (A)</b>		<b>% Tenminste soms uitgevoerd (aantal) (B)</b>		<b>Ratio B/A</b>	<b>% Altijd uitgevoerd (aantal) (C)</b>		<b>Ratio C/A</b>
Surveilleren in straat slachtoffer of andere plekken uit het verbod	26%	(27)	19%	(19)	,70	13%	(13)	,48
Op huisbezoek gaan bij de verdachte of dader	39%	(39)	28%	(28)	,72	23%	(23)	,59
Op huisbezoek gaan bij het slachtoffer	35%	(35)	27%	(27)	,77	21%	(21)	,60
Betrokkenheid van een gespecialiseerd politieteam	16%	(16)	11%	(11)	,69	10%	(10)	,63

Databestand: slachtofferenquête; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

Behalve reclasseringstoezicht (met of zonder EM) en de hierboven beschreven proactieve signaleringsactiviteiten door de politie, zijn er nog diverse andere maatregelen die met behulp

<sup>57</sup> Gezien het klein aantal kunnen we niet zeggen of EM over- of ondervertegenwoordigd is bij bepaalde modaliteiten of delicten.



van instanties genomen kunnen worden. Veel van deze maatregelen kunnen, zoals beschreven in paragraaf 5.2, direct of indirect bijdragen aan signalering van schendingen of de perceptie bij de dader dat er adequate signalering van schendingen plaatsvindt. De respondenten is een lijst maatregelen voorgelegd waarvoor zij konden aangeven of daarvan voor en/of na de uitspraak van de rechter sprake was (zie tabel 5.3).

*Tabel 5.3 Extra maatregelen ter bescherming tegen de verdachte of dader die direct of indirect de signalering kunnen bevorderen (slachtofferenquête)<sup>58</sup>*

<b>Kenmerken</b>	<b>Percentage (aantal)</b>	
<i>Bevorderen reactiesnelheid</i>		
Aandacht vestiging op locatie (n=101)	56%	(57)
Rechtstreeks nummer contactpersoon bij de politie (n=101)	35%	(35)
Alarmknop waarmee de politie gealarmeerd kan worden (n=101)	22%	(22)
<i>Bekrachtiging dat contact niet wenselijk is via andere procedures en/of empowerment bij het slachtoffer</i>		
Huisverbod door burgemeester en politie (n=101)	15%	(15)
Oplegging locatie- en/of contactverbod via civiel proces (n=101)	60%	(61)
Stopbrief naar de verdachte/dader gestuurd (n=101)	35%	(35)
Ondersteuning door hulpverlening (n=101)	59%	(60)

Databestand: slachtofferenquête; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

De tabel laat zien dat de contact- en locatieverboden in een groot deel van de zaken in combinatie voorkomen met maatregelen die de signalering kunnen verbeteren. In meer dan de helft van de zaken is sprake van een aandacht vestiging op locatie, de andere twee maatregelen die de reactiesnelheid van de politie bij een incident kunnen bevorderen komen bij een veel kleiner deel van de zaken voor. De maatregelen komen overigens ook in combinatie voor. Totaal komt in 63% van de zaken tenminste een van deze maatregelen voor.

Andere maatregelen kunnen tot een betere signalering leiden omdat het voor het slachtoffer zelf of voor de handhavers duidelijker is dat het contact niet wenselijk is en er tegen opgetreden moet worden. In de enquête zijn vragen gesteld over verboden in andere rechtsgebieden, de stopbrief aan verdachte of dader en ondersteuning door hulpverlening. In een opvallend groot aandeel van de zaken is sprake van een verbod in een ander rechtsgebied (civiel- respectievelijk bestuursrechtelijk). Samengenomen blijkt in 65% van de zaken volgens het slachtoffer een verbod in een ander rechtsgebied te zijn opgelegd. Ook is de hulpverlening vaak betrokken (59%) en in ruim een derde van de zaken (35%) is een stopbrief aan de verdachte gestuurd.

Naast het plaatsvinden van deze concrete activiteiten is ook aan de respondenten gevraagd of zij het gevoel hadden dat de politie en het OM tijdens de looptijd van het verbod voldoende op de hoogte waren van hun zaak. Zoals beschreven in paragraaf 5.2, is de kennis over zaken belangrijk voor het goed kunnen inschatten van risico's en interpreteren van voorkomende incidenten en draagt daarmee bij aan het tijdig signaleren van schendingen. In tabel 5.4 is weergegeven hoe goed politie en OM volgens de slachtoffers op de hoogte waren van hun zaak. Hier blijkt dat in de zaken waarin contact is geweest met de instanties na oplegging van het verbod iets meer dan de helft van de slachtoffers vindt dat de politie

<sup>58</sup> Overigens bleek bij deze vraag ook 21 slachtoffers (20,4%) tijdens het verbod op een anonieme locatie verbleven (voor en/of na de uitspraak van de rechter). Dat zegt niets over de signalering maar wel over de ernst van de zaak en mogelijk ook over het vertrouwen op tijdige signaleren.

respectievelijk het OM voldoende op de hoogte is van de betreffende zaak. Wanneer de relatie wordt bekeken tussen de proactieve signaleringsactiviteiten door de politie en de mate waarin politie en OM volgens het slachtoffer op de hoogte zijn van hun zaak dan blijken de verbanden niet significant.

*Tabel 5.4 Mate waarin slachtoffers vinden dat politie en OM op de hoogte zijn van hun zaak in de periode na oplegging van het verbod. (n=101)*

	<b>Politie was voldoende op de hoogte van mijn zaak percentage (aantal)</b>	<b>OM was voldoende op de hoogte van mijn zaak percentage (aantal)</b>
Helemaal oneens/ oneens	29% (21)	18% (7)
Neutraal	18% (13)	24% (9)
Helemaal eens/eens	53% (39)	58% (22)
<b>Totaal aantal zaken met contact politie na oplegging</b>	<b>100% (73)</b>	<b>100% (38)</b>

Databestand: slachtofferenquête, 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

### 5.3.2 Meldgedrag slachtoffers

Zoals uit de literatuur en kwalitatieve informatie duidelijk wordt, is gezien de beperkte mogelijkheden van proactief signaleren het meldgedrag van slachtoffers erg belangrijk voor adequate signalering van schendingen. In de vragenlijst zijn we nagegaan in welke mate slachtoffers schendingen zeggen te rapporteren en hoe dit meldgedrag gedurende het verloop van de zaak veranderd is. Uit tabellen 5.5 t/m 5.7 blijkt dat de meldingsbereidheid groot is en vaker toeneemt gedurende het verloop van de zaak dan afneemt. Dit resulteert erin dat in 87% van de zaken waarin schendingen voorkwamen volgens de slachtoffers alle schendingen zijn gemeld bij de politie (tabel 5.5: 55/(55+8)). Dit percentage moet met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd omdat de respons op de vragenlijst selectief kan zijn. Mogelijk hebben de slachtoffers die de vragenlijst niet hebben teruggestuurd vaker eigenschappen die ook het meldgedrag negatief kunnen beïnvloeden. Voorbeelden daarvan zijn fysieke of verstandelijke beperkingen, psychische problematiek en middelengebruik.

*Tabel 5.5 Gerapporteerd feitelijke meldgedrag slachtoffer (n=101).*

	<b>Percentage (aantal)</b>	
Geen schendingen volgens slachtoffer	38%	(38)
Wel schendingen maar niet alles gemeld	8%	(8)
Wel schendingen en alles gemeld	54%	(55)
<b>Totaal aantal zaken</b>	<b>100%</b>	<b>(101)</b>

Databestand: slachtofferenquête, 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

*Tabel 5.6 Bereidheid tot melden bij start verbod (n=101).*

	<b>Percentage (aantal)</b>	
Heel klein / klein	5%	(5)
Niet groot, niet klein	7%	(7)
Groot / Heel groot	88%	(86)
<b>Totaal aantal zaken</b>	<b>100%</b>	<b>98 (3 ontbrekend)</b>

Databestand: slachtofferenquête, 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

Tabel 5.7 Ontwikkeling in de bereidheid tot melden tijdens periode verbod (n=101).

	Percentage (aantal)	
Veel minder / minder geworden	10%	(10)
Gelijk gebleven	25%	(24)
Meer / Veel meer geworden	65%	(62)
<b>Totaal aantal zaken</b>	<b>100%</b>	<b>(95)</b>

Databestand: slachtofferenquête, 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

Een opvallende bevinding is dat, terwijl de meldingsbereidheid al groot was bij start van het verbod, een groot aandeel van de respondenten (65%) aangeeft dat die meldingsbereidheid daarna alleen maar is toegenomen. De zorg dat mogelijke teleurstellende reacties door de handhaving de meldingsbereidheid terugdringen blijkt hier dus niet. Dit is overigens in overeenstemming met de informatie uit de interviews.

Ook is gevraagd naar de redenen voor veranderingen in het meldgedrag. De tien personen die minder zijn gaan melden gaven de volgende toelichtingen: minder bedreigend gedrag door de dader (4x), teleurstelling in reacties van handhaving (2x), een veranderd veiligheidsgevoel (al dan niet door het verbod) waar kleinere schendingen als minder bedreigend worden gezien (4x). Dit laatste komt naar voren in het volgende voorbeeld.

In het begin was ik heel angstig, want ik was bang dat de dader contact op zou nemen met mij. Door het verbod voelde ik me veiliger.

Zeventien respondenten hebben toegelicht waarom ze in de loop van het verbod *meer* zijn gaan melden. Bij twee respondenten lag dat in de aard van het gedrag van de dader of verdachte dat in ernst toenam. Uit acht van de toelichtingen bleek dat slachtoffers weliswaar weinig zagen gebeuren met de meldingen maar toch (of juist) meer gingen melden (soms met uiteindelijk resultaat). Uit vier toelichtingen komt duidelijk naar voren dat het verbod het slachtoffer gesterkt heeft in het voornemen iets aan de situatie te willen doen en vertrouwen heeft gegeven dat dat mogelijk ook in situaties waar de dader doorging met schenden van het verbod, zoals in het volgende voorbeeld.

Zijn onbeschofte en steeds agressievere manier van stalken, maakt mij steeds meer bewust dat ik het moest blijven melden. Dat was het enige middel van mij. Het maakte mij vechtlustig.

Drie respondenten gaven aan meer te gaan melden omdat het optreden van de instanties bij eerder meldingen hun vertrouwen had gewekt, zoals in het volgende voorbeeld:

In eerste instantie was ik bang voor de reactie van mijn ex-vriend. Wanneer hij er achter zou komen als ik een schending had gemeld. Echter de politie en Veilig Thuis gaven mij vertrouwen, steun en namen mijn situatie en angst serieus.

Uit de interviews kwamen drie kenmerken naar voren die het meldgedrag van slachtoffers mogelijk negatief beïnvloeden, namelijk afhankelijkheid van de dader of verdachte, beperkte kennis bij het slachtoffer over het verbod en het doen van meldingen en beperkte verwachtingen van de handhavingsreacties of teleurstelling over die reacties bij eerdere schendingen. In tabel 5.8 zijn de verdelingen van twee van deze drie factoren weergegeven. Afhankelijkheid is in de vragenlijst gemeten door te vragen naar 1) financiële afhankelijkheid 2) het voortduren van de relatie tijdens het verbod en 3) de aanwezigheid van gezamenlijke minderjarige kinderen. Wat betreft kennis over het verbod en de wijze van melden weten we of het slachtoffer het verbod duidelijk omschreven vindt maar niets over de kennis omtrent melden van schendingen. De verwachtingen over handhaving hebben we alleen gemeten als

reden voor beslissingen voor niet melden, van deze factor kunnen we dus niet de aanwezigheid in de gehele steekproef beschrijven.

*Tabel 5.8 Aanwezigheid van risicofactoren voor niet melden van schendingen (n=101)*

	Percentage (aantal)		Samenhang meldgedrag
<i>Afhankelijkheid van dader of verdachte</i>			
Financieel (deels) afhankelijk van verdachte of dader (n=93)	9%	(8)	ntb
Doorgaande relatie met verdachte of dader (n=96)	17%	(16)	ntb
Minderjarige kinderen met verdachte of dader (n=96)	35%	(34)	ntb
<i>Informatie over het verbod voor het slachtoffer</i>			
Slachtoffer vindt verbod onduidelijk omschreven (n=97)	25%	(24)	ntb

Databestand: slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

Uit tabel 5.8 komt naar voren dat er in veel zaken sprake is van indicatoren voor afhankelijkheid tussen dader of verdachte en slachtoffer. Als de drie factoren (financieel, relatie, kinderen) samen worden genomen, blijkt dat bij de helft van de slachtoffers tenminste een van de indicatoren aanwezig is. Hoewel de relatie tussen de factoren en het feitelijk meldgedrag vanwege het lage aantal niet-melders niet bepaald kan worden, is het opvallend dat zo'n groot aandeel van de slachtoffers aangeeft alle schendingen te melden terwijl er zoveel zaken zijn waarin sprake is van indicatoren voor afhankelijkheid. Datzelfde geldt voor het aandeel respondenten dat vindt dat het verbod onduidelijk omschreven is. Met een kwart is dat een flink deel van de slachtoffers.

#### 5.4 Samenvatting signalering van schendingen

In dit onderzoek, waarin verboden zijn bestudeerd uit de periode juli 2015 tot december 2017, is het percentage verboden met EM net als in het onderzoek van Van der Aa, et al. (2012) nog zeer beperkt. Bovendien is in ruim een kwart van de zaken met een verbod geen sprake van toezicht door de reclassering. De proactieve signalerende activiteiten die door de politie kunnen worden uitgevoerd, vinden in een minderheid van de zaken plaats volgens rapportage door slachtoffers. De inzet van een gespecialiseerd team komt in een op de tien zaken voor, surveillance bij een vijfde en huisbezoeken bij een derde. Deze bevindingen bevestigen het beeld dat in een meerderheid van de zaken de signalering van schendingen grotendeels afhankelijk is van meldingen door het slachtoffer. Maatregelen die dit melden gemakkelijker en efficiënter maken zoals AOL, alarmknop of een direct nummer bij de politie komen wel relatief vaak voor namelijk in bijna twee derde van de zaken.

Uit de interviews kwam naar voren dat het voor de signalering van schendingen van belang is dat politie en OM voldoende kennis hebben over het verbod en de context van de zaak. Ruim de helft van de slachtoffers die de enquête hebben ingevuld, is van mening dat deze kennis inderdaad voldoende aanwezig is. Een derde vindt dat de kennis bij de politie onvoldoende is en een vijfde vindt dat de kennis bij het OM onvoldoende is. Opvallend is dat er geen relatie wordt gevonden tussen de aanwezigheid van proactieve signaleringsactiviteiten door de politie en de mate waarin slachtoffers vinden dat de instanties voldoende op de hoogte zijn van hun zaak. Dit is echter mogelijk het gevolg van de relatief kleine steekproef.

De kwantitatieve gegevens over het meldgedrag zijn in lijn met de bevinding uit de interviews. De meldingsbereidheid is hoog en neemt meer toe dan af tijdens het verloop van het verbod. Dit terwijl er in een aanzienlijk deel van de zaken risicofactoren aanwezig zijn die volgens de interviews de meldingsbereidheid kunnen belemmeren. Bij de helft van de zaken is er sprake van een vorm van afhankelijkheid van de verdachte of dader en in een kwart van de

zaken vindt het slachtoffer het verbod onduidelijk omschreven. De hier gerapporteerde meldingsbereidheid is mogelijk wel een overschatting van de meldingsbereidheid in de gehele groep slachtoffers die beschermd worden met een verbod omdat zoals we in hoofdstuk 4 concludeerden de respondenten op een aantal belangrijke kenmerken verschillen van de slachtoffers die de enquête niet hebben ingevuld.

Kort samengevat verloopt het proces van signalering van schendingen van een verbod (**onderzoeksvraag 1a**) dus grotendeels reactief, hetgeen de effectiviteit van het verbod ernstig inperkt. De meldingsbereidheid door slachtoffers, die daarmee erg belangrijk wordt, is groot maar lijdt vaak niet tot adequate signalering omdat de bewijslast moeilijker is als er geen sprake is van heterdaad. De meldingsbereidheid lijkt in onze steekproef weinig samen te hangen met de bejegening door de instanties waarmee een van de aannames die leiden tot **hypothese 6a** (paragraaf 2.3.5), waarin verwacht wordt dat er een betere naleving van de verboden is in het geval de ervaren procedurele rechtvaardigheid door slachtoffers hoger is, niet wordt ondersteund.

De belangrijkste knelpunten in het signaleringsproces (**onderzoeksvraag 1b**) zijn: het gebrek aan capaciteit bij de politie waarmee meer proactieve handhaving zou kunnen plaatsvinden (waaronder het verzamelen van contextinformatie over de zaak die nodig is voor goede risico-inschatting) en het feit dat informatie over de zaken met verboden regelmatig niet bekend is bij de wijk- en de dienstdoende politieagenten. Succesfactoren zijn in de eerste plaats (daar waar dit wel plaatsvindt) de inzet van de wijkagent of een gespecialiseerd team die zich richten op het verzamelen van kennis over de zaak, en die de zichtbaarheid van de politie bij slachtoffers en daders vergroten. Daarnaast lijkt de inzet van extra alarmeringsmaatregelen een succesfactor. Deze maatregelen geven slachtoffers de gelegenheid snel contact te krijgen met politieagenten die weten of snel kunnen achterhalen wat er in de zaak speelt.

## 6. Handhavingsreacties bij schendingen

In dit hoofdstuk bespreken we de mogelijke reacties van de ketenpartners wanneer een schending gesignaleerd is en bekend wordt bij politie, reclassering of OM. In het geval van een gesignaleerde schending maken politie, toezichthouders, OvJ's (en uiteindelijk de rechter) afwegingen om wel of niet te handhaven en op welke manier. In dit hoofdstuk beschrijven we deze beslissingen en reacties op basis van de literatuur en onze kwalitatieve analyse en gegevensverzameling. Zo trachten we een eerste beeld te schetsen van de effectiviteit van de handhaving. Daarnaast geven we op basis van de gegevens uit de dossierstudie en slachtofferenquête beschrijvende informatie over de mate waarin handhavingsreactie voorkomen en de toelichting die daarbij gegeven wordt. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- 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?

### 6.1 Literatuur

#### 6.1.1 Beschrijving van de handhavingsreacties

Studies naar de impact van een verbod op het verdere verloop van de strafrechtelijke procedure zijn schaars. Een drietal studies onderzoeken het effect van schending van een verbod op kans op arrestatie en één studie vergeleek rechterlijke beslissingen naar aanleiding van schendingen met wettelijke richtlijnen (Diviney, et al., 2009). Deze Amerikaanse studies vinden positieve verbanden tussen de aanwezigheid van een verbod en de kans dat politieagenten overgaan tot arrestatie (Kane, 1999; 2000). Tegelijkertijd is bekend dat overtreders van een verbod in veel gevallen niet worden gearresteerd. Zelfs in regio's waar arrestatie verplicht zou moeten volgen op schending van een verbod (Rigakos, 1997; Logan, et al., 2006a, p. 192-193; Kothari, et al., 2012, p. 2856). Er kan dan sprake zijn van andere reacties (Buwaza & Buwaza, 1996 in: Kane, 2000; Van der Aa, et al., 2012, p. 102). Van der Aa et al. (2012) geeft hiervan voorbeelden zoals het afgeven van een waarschuwing of het aanpassen van de voorwaarden.

In de hiervoor genoemde onderzoeken van Kane (1999; 2000) wordt beschreven dat in de VS het effect van verboden op de kans op arrestatie in geval van huiselijk geweld onder andere afhankelijk is van de mate waarin er sprake is van (een hoger risico op) lichamelijk geweld. In geval van incidenten waarin er sprake was van (een hoger risico op) lichamelijk geweld, bijvoorbeeld in geval van bedreiging met wapen of daadwerkelijk lichamelijk geweld, is de kans op preventieve arrestatie groter, ongeacht of er een verbod loopt of niet. Daarentegen zal in situaties waarin er geen sprake is van lichamelijk geweld of een lager risico op lichamelijk geweld een overtreder van een verbod sneller gearresteerd worden dan een verdachte zonder verbod. Dit type huiselijk geweld incidenten betroffen verbale bedreigingen, inbraak, vernieling van eigendommen, vandalisme en andere vormen van overlast (Kane, 2000, p. 576).

Het onderzoek van Van der Aa, et al. (2012)<sup>59</sup> over handhaving van strafrechtelijke verboden in Nederland beschrijft de handhavingsreacties van politieagenten, toezichthouders en OvJ's en rechter in geval van schending en de afwegingen die de verschillende ketenpartners hierbij maken. Politieagenten geven aan dat zij schendingen waarvan zij op de hoogte zijn vrijwel altijd doorgeven aan het OM. Tegelijkertijd benoemen zij ook dat daarbij wel rekening

---

<sup>59</sup> De verwijzingen in de rest van deze paragraaf betreffen alle Van der Aa, et al., 2012.



wordt gehouden met de bewijsbaarheid en de ernst van de schending. De respondenten in het onderzoek benoemen ook dat wanneer het initiatief voor het contact bij het slachtoffer lag, politieagenten minder snel lijken te melden bij het OM. In principe wordt volgens de respondenten wel in alle gevallen een mutatie van het incident gemaakt (2012, p. 73).

Toezichthouders melden schendingen van bijzondere voorwaarden in principe standaard bij justitie (OvJ of in geval van v.i., het CVv.i.), ongeacht de omstandigheden. Dit gebeurt onmiddellijk bij ernstige schendingen en in de periodieke rapportage bij minder ernstige schendingen (p.74). Sommige toezichthouders gaven aan dat minimale schendingen soms niet worden doorgegeven. Die schendingen zouden dan wel geregistreerd worden in het eigen systeem en besproken met de werkbegeleider en de cliënt (p. 74). Enkele toezichthouders geven aan dat het doorgeven van schendingen buiten werktijden van de wijkagent of OvJ soms problemen oplevert. In ernstige gevallen zal een OvJ dan alsnog gebeld worden. Wat de politie betreft is het zonder de wijkagent lastig om een contactpersoon te vinden die ook goed in de zaak zit.

De OvJ beslist bij een (bewijsbaar geachte) schending van de voorwaarde(n) bij een schorsing van voorlopige hechtenis, VV en v.i., zodra hij daarvan in kennis wordt gesteld over de onmiddellijke aanhouding en voorgeleiding van de verdachte (p. 75; dit geldt thans ook voor de vrijheidsbeperkende maatregel). De in dit verband belangrijke wetwijziging in de regeling van voorwaardelijke sancties (*Stb.* 2011, 545, i.w.tr. op 1 april 2012, *Stb.* 2011, 615) wordt in het onderzoek als een belangrijke verbetering benoemd. Wanneer deze reactie door de OvJ als voorbarig en disproportioneel wordt gevonden, kan eerst een waarschuwing volgen of kan een vordering tot wijziging van de voorwaarden worden ingediend (p. 75). Ook bij incidenten waar de bewijslast beperkt is, wordt door de OvJ wel eens een waarschuwing gegeven. Dit zou zijn om de verdachte of dader duidelijk te maken dat hij in de gaten wordt gehouden. Een vordering (en toewijzing) van wijziging van de voorwaarden komt ook regelmatig voor (p. 75), maar er wordt niet duidelijk om wat voor wijzigingen dat dan gaat.

De reactie van het OM (waarschuwing, aanpassen voorwaarde(n), of tenuitvoerlegging) hangt af van het bewijs, de ernst van de schending en de rol van het slachtoffer bij het tot stand komen van het contact (p.73-74). De bewijscriteria bij schendingen zouden daarbij verschillen per modaliteit.

Naast onvoldoende bewijs, zijn specifieke redenen om niet tot tenuitvoerlegging over te gaan, een geringe ernst van de schending en persoonlijke<sup>60</sup> of procesmatige omstandigheden.<sup>61</sup> Een incident zomaar laten passeren, gebeurt volgens de OvJ's uit het onderzoek van Van der Aa, et al. (2012) maar zelden. Rechteren zouden in hun beslissingen ongeveer dezelfde overwegingen gebruiken als de OvJ's, alleen het contact vanuit het slachtoffer wordt minder als contra-indicatie gebruikt (Van der Aa, et al., 2012, p. 75). Naast het in kaart brengen van het verloop van de handhaving in de praktijk richt het onderzoek van Van der Aa, et al. (2012) zich ook op het identificeren van succesfactoren en knelpunten hierin. Deze worden in de volgende paragraaf beschreven.

### 6.1.2 Succesfactoren en knelpunten bij de handhavingreacties

De professionals in het onderzoek van Van der Aa, et al. (2012, p. 76/77) vinden het goed dat er tegenwoordig meer aandacht wordt besteed aan het helder opstellen van de omschrijving van het verbod. Hierdoor worden misverstanden en onduidelijkheden bij de handhaving in de praktijk voorkomen en dit zou de effectiviteit van de handhaving ten goede komen. Het nadeel

---

<sup>60</sup> Daarbij kan gedacht worden aan: "een psychose van de verdachte/veroordeelde, niet-verwijtbare schendingen, het in gevaar brengen van een goed lopend toezicht". Van der Aa, et al., 2012 (p. 74, voetnoot 240).

<sup>61</sup> "Zo kan er op korte termijn al een zitting zijn gepland of zit iemand al in voorlopige hechtenis vanwege een ander strafbaar feit. Ten slotte kan een uitzetting op basis van het Schengen verdrag ook reden zijn om geen opheffing van de schorsing of tenuitvoerlegging te vorderen." Van der Aa, et al., 2012 (p. 74, voetnoot 240).



is wel dat er veel meer vorderingen tot wijziging worden ingediend en dat zaken vaker terugkomen bij de OvJ. Dit nadeel is minder aanwezig in een v.i.-traject omdat de reclassering daar doorgaans bepaalde ruimte krijgt om de voorwaarden (bijvoorbeeld EM) aan te passen als de ontwikkelingen van de cliënt daar aanleiding voor geven. Daartoe wordt in het vonnis bijvoorbeeld de regel ‘zolang reclassering het nodig acht’ opgenomen.

## 6.2 Kwalitatieve gegevens: Interviewresultaten

### 6.2.1 Beschrijving van de mogelijke handhavingsreacties

In hoofdstuk 3 is weergegeven dat de wijze waarop een schending van het verbod kan worden afgedaan, verschilt per modaliteit waarbinnen het verbod is opgelegd. Dit wordt in de interviews bevestigd. Schendingen worden in de praktijk afgedaan door verschillende functionarissen, te weten door de politie, de toezichthouder en de OvJ. Uit de interviews met politieagenten en OvJ's blijkt dat de politie idealiter als ‘doorgeefluik’ fungeert en bij constatering van een schending contact opneemt met de OvJ. De politie kan proces-verbaal opmaken en opsturen aan het OM, of na melding direct contact opnemen met de OvJ. Indien er geen officiële aangifte volgt, kan de politie altijd een aantekening (‘mutatie’) maken van de melding in het systeem, opdat het bijdraagt aan dossieropbouw. Zoals ook door Van der Aa, et al. (2012) beschreven, beslist de OvJ uiteindelijk of – afhankelijk van de juridische modaliteit waarbinnen het verbod is opgelegd – op schending van het verbod aanhouding volgt. Aanhouding wordt in de interviews door de politieagenten veelal als gewenste reactie aangewezen, maar de keuze hangt af van bewijsbaarheid, ernst en proportionaliteit. Na aanhouding beslist de OvJ verder tot het vorderen van de consequentie op schending, die afhankelijk is van de modaliteiten (gedragsaanwijzing, schorsing voorlopige hechtenis, VV en vrijheidsbeperkende maatregel, zie ook hoofdstuk 3). De OvJ kan ook besluiten de schending af te doen met een waarschuwing, ofwel door de OvJ zelf, ofwel door de politie of toezichthouder.<sup>62</sup> Verschillende OvJ's benoemen ook dat zij in reactie op schending de voorwaarden kunnen aanpassen. Zo geven respondenten aan dat er na schending bij bijvoorbeeld een schorsing van de voorlopige hechtenis soms voor wordt gekozen om extra voorwaarden te stellen, zoals een behandeling of een extra verbod gericht op de kinderen.<sup>63</sup> Hiervan kwamen in de dossierstudie verschillende voorbeelden naar voren en dit lijkt zich vooral voor te doen in situaties wanneer een schending een nieuw strafbaar feit oplevert (zie ook de navolgende paragraaf 6.2.2 onder ‘Verschillen in mening over geschiktheid reactie’ over wat OvJ's onder handhavingsreacties verstaan). Toezichthouders geven in de interviews aan dat ze na het signaleren van schendingen – de veiligheidsrisico's in acht nemend – doorgaans eerst een waarschuwing geven en de tweede keer de OvJ verzoeken om de strafrechtelijke consequentie die op schending staat te vorderen.

### 6.2.2 Knelpunten en succesfactoren bij de handhavingreacties

De politieagenten en OvJ's die wij voor ons onderzoek hebben gesproken, onderschrijven het beeld dat uit de literatuur naar voren komt dat bewijsbare schendingen in de meeste gevallen tot een handhavingsreactie leiden. Niettemin komt uit de interviews (politieagenten, toezichthouders, OvJ's en slachtoffers) een vijftal overkoepelende knelpunten naar voren. Uit de verklaring die zij voor deze knelpunten geven volgen weer specifieke knelpunten en succesfactoren. In deze paragraaf worden deze specifieke knelpunten en succesfactor per overkoepelend knelpunt beschreven, te weten 1) verschillen in mening over geschiktheid

<sup>62</sup> Dit zijn beschrijvingen van handhavingsreacties door de politie en het OM. De rechter(-commissaris) beslist vervolgens over vorderingen van de OvJ. Handhavingsreacties omvatten niet alleen toewijzing of afwijzing van de vordering. Zo blijkt uit de dossierstudie een voorbeeld waarin een rechter besloot om de TUL-zitting aan te houden, zodat de dader in de tussentijd kon laten zien dat hij of zij in staat is tot naleving van het verbod.

<sup>63</sup> In hoofdstuk 7 zal ook blijken dat voorwaarden soms gewijzigd worden *voordat* er schendingen plaatsvinden.

reactie, 2) problematische bewijsbaarheid en mogelijk gebrek aan tijdigheid van de reactie, verschillen in 3) de risico-inschatting en het gevoel van urgentie in een zaak en 4) proportionaliteit van de reactie en 5) gebrek aan kennis van politieagenten over civielrechtelijke uitspraken. Deze overkoepelende knelpunten zijn niet los van elkaar te zien. Slachtoffers en ketenpartners als ketenpartners onderling verschillen in perceptie van risico-inschatting, hetgeen leidt tot verschillen in gevoel van urgentie waarmee een melding wordt opgenomen en verschillen in perceptie van proportionaliteit van de handhavingsreactie. Verschillen in tijdigheid hangt volgens respondenten ook weer samen met de bewijsbaarheid, hetgeen de handhavingsreactie weer beïnvloedt. Hieronder worden verklaringen voor deze knelpunten gegeven en tevens de factoren beschreven die volgens respondenten bijdragen aan een goede afstemming tussen ketenpartners en een adequate handhavingsreactie. In dat verband is van belang op te merken dat zowel de bewijsbaarheid, tijdigheid, risico-inschatting als proportionaliteit van invloed kunnen zijn op de keuzes in de handhaving en daarmee op de toekomstige naleving en de objectieve en subjectieve veiligheid. De precieze invloed verschilt van geval tot geval. Verdachten en daders verschillen immers in hun gevoeligheid voor handhavingsreacties. Waar een waarschuwing voor de een volstaat, laat een ander zich pas afschrikken als hij of zij een aantal dagen in hechtenis heeft gezeten. Verschillen tussen slachtoffers en ketenpartners over de geschiktheid van de reactie kan van invloed zijn op de subjectieve veiligheid en via meldingsbereidheid voor de objectieve veiligheid (zie paragraaf 5.2.1 onder ‘De rol van het slachtoffer’ en 8.2.3 onder ‘Handhavingsreactie en de wijze waarop hiertoe wordt besloten’).

#### *Verschillen in mening over geschiktheid reactie*

Vrijwel alle respondenten benadrukken dat het voor de effectiviteit van de verboden belangrijk is dat er een reactie volgt op schending. Uit de interviews blijkt echter ook dat wat onder een reactie wordt verstaan, verschilt tussen de respondenten.

Geïnterviewde OvJ's en toezichthouders zien de alternatieven voor opheffing van de schorsing voorlopige hechtenis of de tenuitvoerlegging van de VV, zoals het geven van een waarschuwing of een gesprek tussen verdachte/dader met de toezichthouder of een medewerker van een betrokken hulpverleningsorganisatie (via Veiligheidshuis), als potentieel effectief. Slechts één geïnterviewde toezichthouder heeft zich uitgelaten over de wijze waarop het OM omgaat met meldingen van schendingen. Dit betrof een enkel voorval waarin een OvJ na melding direct hechtenis wilde vorderen, terwijl toezichthouders er de voorkeur aan gaven eerst te waarschuwen.

Hoewel OvJ's en toezichthouders een waarschuwing dus expliciet als handhavingsreactie beschouwen, lijken slachtoffers het hier niet mee eens te zijn. Vier van de door ons geïnterviewde slachtoffers geven aan dat het verbod in hun geval is overtreden en vertellen daarom uitgebreid over handhavingsreacties. Geen van deze slachtoffers beschouwt het volstaan met een waarschuwing als een geschikte reactie op bewijsbare schendingen. Vier van de door ons geïnterviewde slachtoffers bij wie het verbod was geschonden en ook door hen was gerapporteerd, refereren in het kader van handhaving stellig naar het in hechtenis nemen van de verdachte of dader. Wanneer zij over een gebrek aan handhaving spreken, halen zij voorbeelden aan van schendingen die werden afgedaan met een waarschuwing. Daarbij lijkt het voor een slachtoffer niet uit te maken of een verdachte in geval van schending direct een waarschuwing krijgt, of dat de verdachte wordt voorgeleid en opnieuw wordt geschorst.<sup>64</sup> Ook

---

<sup>64</sup> Uit de interviews met OvJ's blijkt dat een verdachte na voorgeleiding kan vrijkomen doordat de rechter-commissaris de vordering tot opheffing schorsing voorlopige hechtenis afwijst (in dat geval wordt een verdachte niet opnieuw geschorst) of omdat de OvJ tegelijkertijd met deze vordering een vordering kan indienen tot schorsing van de voorlopige hechtenis. Een OvJ geeft aan ook dit laatste geval als handhavingsreactie te beschouwen. Met andere woorden, voor deze OvJ is voorgeleiding *an sich* een handhavingsreactie, terwijl geïnterviewde slachtoffers dit niet zo lijken te ervaren. Zo zijn er nog meer

laatstgenoemde situatie wordt door een geïnterviewd slachtoffer aangehaald als voorbeeld van een gebrek aan handhaving, omdat de verdachte met een waarschuwing vrijkwam. Een ander slachtoffer geeft aan dat het geven van een waarschuwing (in geval van een bewijsbare schending) haar het gevoel geeft dat de dader ‘overal mee wekomt’ (zie ook paragraaf 8.2.3 onder ‘Handhavingsreactie en de wijze waarop hiertoe wordt besloten’). Slachtoffers die aangeven een waarschuwing niet geschikt te vinden voeren hiervoor als reden aan dat zij niet geloven dat deze reactie de verdachte of dader in de toekomst zal afschrikken om schendingen te plegen.

Politieagenten lijken niet zozeer van mening te verschillen met OvJ’s over in hoeverre een waarschuwing een geschikte handhavingsreactie is, maar vooral over de omstandigheden waaronder deze reactie geschikt is. Enkele politieagenten – en ook slachtoffers – geven in dit verband aan dat zij de reactie vanuit het OM regelmatig te mild vinden.<sup>65</sup> Dit heeft zowel betrekking op de snelheid waarmee een schending wordt afgehandeld – bijvoorbeeld dat lik-op-stuk beleid niet wordt toegepast – als de uiteindelijke reactie zelf. Dit kan nadelig zijn voor de handhaving. Zo kunnen politieagenten van mening zijn dat een gebrek aan daadkracht (lik-op-stuk beleid) vanuit het OM de geloofwaardigheid van een waarschuwing van de politie aantast. Een geïnterviewde wijkagent geeft aan dan liever geen waarschuwing te geven. De gevolgen van een teleurstellende handhavingsreactie vanuit slachtofferperspectief op de meldingsbereidheid zijn eerder al beschreven in paragraaf 5.2.1 (Rol van het slachtoffer).

Behalve het belang dat er een reactie volgt, is het tweede punt waarop respondenten van mening verschillen over de geschiktheid van een reactie, de mate waarin sprake is van een consequente handhaving. Dit door slachtoffers ervaren knelpunt heeft zowel te maken met het feit dat zij een waarschuwing als zodanig niet geschikt lijken te vinden als reactie op een schending, als met het feit dat schendingen in de praktijk regelmatig met een waarschuwing worden afgedaan ondanks dat een verdachte wordt verteld dat een volgende keer aanhouding volgt. Met name slachtoffers geven in de interviews aan dat zeker bij een *eerste* schending van het verbod het zal bijdragen aan de toekomstige naleving wanneer na schending de consequentie die in het verbod staat omschreven ook daadwerkelijk volgt. Uit de interviews blijkt dat ook OvJ’s en politieagenten een consequente handhaving van belang vinden en het als onwenselijk achten dat schendingen meerdere keren met een waarschuwing worden afgedaan. In de beschrijving die verderop nog zal volgen van knelpunten en succesfactoren inzake de risico-inschatting en het gevoel van urgentie en proportionaliteit worden verschillende factoren benoemd die (de afwezigheid van een) een milde en inconsequente handhaving verklaren.

Van de geïnterviewde ketenpartners valt voorts op dat vooral de politieagenten aangeven dat zij van mening verschillen met de andere ketenpartners over hoe te reageren op een melding, en dan met name met het OM of ZM. Met betrekking tot de beslissingen door het OM benadrukken enkele politieagenten het belang van korte lijntjes, indien het OM een melding volgens hen te lichtvaardig oppakt. De geïnterviewde OvJ’s daarentegen lijken dit gebrek aan daadkracht niet te herkennen. Desgevraagd benadrukken zij dat de mogelijkheden tot lik-op-stuk er zijn en waar mogelijk ook worden ingezet (zie hieronder ‘Bewijsbaarheid en tijdigheid’ en ‘Risico-inschatting en gevoel van urgentie’ en ‘Proportionaliteit’, voor mogelijke

---

handhavingsreacties die door OvJ’s zijn genoemd, maar die niet door geïnterviewde slachtoffers zijn genoemd en waarvan het onduidelijk is in hoeverre zij dit als handhavingsreactie beschouwen. Zo kan een OvJ in geval van schending van een gedragsaanwijzing er voor kiezen om voorwaardelijk te seponeren of te dagvaarden. Schending van een gedragsaanwijzing maakt ook voorlopige hechtenis mogelijk, met oplegging van een verbod als bijzondere voorwaarde van schorsing van de voorlopige hechtenis. Een voorwaardelijk sepot en schorsing van voorlopige hechtenis resulteert evenmin direct in hechtenis en het is de vraag in hoeverre slachtoffers dit als geschikte handhavingsreacties zien.

<sup>65</sup> Dit zijn de politieagent werkzaam in de eenheid huiselijk geweld en de politieagenten die werkzaam zijn als liaisons bij de politie. De wijkagenten, die overigens met een veel kleiner aantal casussen ervaring hebben, geven desgevraagd aan dat er geen problemen zijn of benoemen het überhaupt niet.

verklaringen voor deze tegenstrijdigheid). Met betrekking tot de beslissingen door de rechter(-commissaris) geven enkele politieagenten aan hier weinig zicht op te hebben en dit jammer te vinden. Wel merkt een politieagent uitdrukkelijk op dat hij het als een ‘verspilling van mankracht’ beschouwt indien een rechter-commissaris een verdachte bij voorgeleiding opnieuw schorst onder voorwaarde van (onder meer) een verbod.<sup>66</sup> Voor zover er al meningsverschillen tussen OvJ’s en de rechter(-commissaris) zouden bestaan over de geschikte beslissing op schending, lijkt dit door OvJ’s minder als probleem te worden ervaren, aangezien het in de interviews niet expliciet ter sprake komt. Onder ‘Proportionaliteit’ wordt dit punt verder toegelicht.

Meningsverschillen over de geschiktheid van een reactie kunnen verschillende oorzaken hebben, die hieronder per overkoepelend knelpunt worden toegelicht. Respondenten geven aan dat er altijd verdachten of daders zijn waar de handhaving moeilijk vat op krijgt. In dit kader worden door respondenten specifiek de stalkers en veelplegers van huiselijk geweld genoemd. Zoals in hoofdstuk 7 (naleving) naar voren zal komen, lijken sommige daders immuun voor strafdreiging, waaronder de voornoemde dadertypen. Wat betreft het kiezen van een geschikte handhavingsreactie benoemt een OvJ het probleem dat er nog weinig kennis is over wat werkt in de aanpak van stalkers en veelplegers huiselijk geweld. Hierover vinden overleggen plaats en er is een advies geschreven gericht op de aanpak van veelplegers van huiselijk geweld.

### *Bewijsbaarheid en tijdigheid*

Zoals in hoofdstuk 5 naar voren komt is de signalering van schendingen grotendeels afhankelijk van de meldingsbereidheid van slachtoffers. Wanneer er geconstateerd wordt dat de melding inderdaad een strafbaar feit betreft, kan een slachtoffer aangifte doen. In andere gevallen wordt er een zogenaamde mutatie opgemaakt van de melding. Alle respondenten benoemen de bewijsbaarheid van incidenten en schendingen als knelpunt. Daarnaast ervaren slachtoffers vaak ook de tijdigheid van de reactie door de politie als onvoldoende. Een groot deel van de gemelde incidenten betreffen anonieme telefoontjes, situaties zonder getuigen en toevallige ontmoetingen.<sup>67</sup> Respondenten geven aan dat een verdachte of dader vaak is verdwenen wanneer de politie bij het slachtoffer arriveert. Een geïnterviewde politieagent geeft aan dat het wel eens is voorgevallen dat een slachtoffer een valse melding heeft gedaan en benadrukt om die reden het belang van bewijsbaarheid. Volgens slachtoffers kost het door beperkte capaciteit en keuzes in de prioritering bij de politie vaak teveel tijd om de bewijslast rond te krijgen. Van moeilijk bewijsbare incidenten wordt volgens de geïnterviewde politieagenten meestal wel een mutatie gemaakt. Het is niet duidelijk in hoeverre politieagenten de verdachte of dader in zulke gevallen wel een waarschuwing (kunnen) geven. De interviews schetsen een beeld van verschillende factoren die bijdragen aan problemen rondom de bewijsvergaring en de tijdigheid van de reactie.

---

<sup>66</sup> Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat deze politieagent met name ervaring heeft met schendingen van een verbod als bijzondere voorwaarde van schorsing van de voorlopige hechtenis. Zijn opmerking verwijst naar verdachten die opnieuw worden voorgeleid en opnieuw worden geschorst onder (nieuwe) voorwaarden. Het is ook mogelijk dat een verdachte een gedragsaanwijzing overtreedt, waarna de verdachte wordt voorgeleid en wordt geschorst met een verbod. In dat geval wordt een verdachte ook opnieuw ‘heengezonden met een verbod’, met als verschil dat de strafdreiging is verhoogd. Volgens een OvJ is dit ook een gepaste handhavingsreactie. Hierover hebben politieagenten zich niet uitgelaten. Gezien uit de interviews blijkt dat politieagenten niet altijd op de hoogte zijn van de verschillen tussen de modaliteiten, is het onduidelijk in hoeverre politieagenten deze nuance opvalt.

<sup>67</sup> In veel interviews is de (woon)afstand benoemd als belemmerende factor, onder andere omdat de kans op toevallige ontmoetingen met het slachtoffer dan groot is. In die gevallen zijn soms andere dan handhavende ingrepen nodig om de mogelijkheden voor handhaving (en vaak ook de subjectieve veiligheid) te verbeteren. Uit de interviews kwamen voorbeelden naar voren waarin de wijkagent namens het slachtoffer contact opnam met de woningcorporatie om te voorkomen dat de verdachte of dader in dezelfde straat als het slachtoffer kwam te wonen, of met het OM om de locatie van de behandelende kliniek te wijzigen zodat deze verder van de woonplaats van het slachtoffer was verwijderd. Deze voorbeelden zijn eerder beschreven in paragraaf 5.2.2 knelpunten en succesfactoren in signalering, rol van de wijkagent.

Ten eerste blijkt dat mutaties vaak niet de OvJ bereiken. Het is echter de vraag in hoeverre het daadwerkelijk van belang is dat een OvJ op de hoogte wordt gesteld van deze kennelijk moeilijk bewijsbare incidenten.<sup>68</sup> Zo geeft een respondent van het OM aan dat er met name op ZSM weinig tijd is om het bewijs rond te krijgen. Bij een gebrek aan bewijs zal een OvJ de verdachte doorgaans niet aanhouden en rest weinig meer dan het geven van een waarschuwing, al dan niet door de politie<sup>69</sup>. De respondenten van de politie geven aan deze moeilijk bewijsbare incidenten te muteren. Bovendien hebben volgens een respondent de OvJ's en de parketsecretarissen op ZSM toegang tot het systeem BVH, waardoor zij mutaties die bijvoorbeeld onder een gedragsaanwijzing staan geregistreerd, kunnen inzien. In geval van een volgende melding kunnen OvJ's dus het aantal mutaties meenemen in de beslissing over welke reactie zal volgen. Ten tweede blijkt uit de interviews dat de wijkagent lang niet altijd op de hoogte is van schendingen die gemeld zijn. Verschillende respondenten (zowel een slachtoffer als (wijk)agenten) geven aan dat mutaties gemaakt door andere collega's niet automatisch bij de wijkagent terecht komen. Zoals beschreven in paragraaf 5.2.2, kan een wijkagent een belangrijke rol spelen in de handhaving.

Naast een gebrekkige capaciteit en keuzes in prioritering, betreft een derde belangrijke factor die bijdraagt aan het moeilijk rondkrijgen van het bewijs en de tijdigheid van de reactie is de in hoofdstuk 5 reeds beschreven gebrekkige kennisoverdracht binnen de politieorganisatie over het verbod en de schendingen daarvan. Zoals in hoofdstuk 5 ook al is beschreven, heeft dit directe implicaties voor de signalering van schendingen en daarmee ook voor de handhavingsreactie. Slachtoffers geven in de interviews voorbeelden waarin de politie hen heeft verteld dat hij of zij geen aangifte mag doen van een schending, of waarbij de politie weigert de verdachte of dader aan te houden. Uit de interviews blijkt ook dat in ieder geval een deel van de slachtoffers die zulke ervaringen met de politie heeft er wel in slaagt uiteindelijk aangifte te doen, nadat ze bijvoorbeeld medewerkers van Slachtofferhulp of andere politieagenten hebben gesproken die aangeven dat aangifte wel degelijk mogelijk is. Hierdoor is niet alleen de reactie minder tijdig, maar kan met het verstrijken van de tijd ook bewijs verloren gaan, zo blijkt uit een slachtofferinterview. Deze reactie van de politie komt volgens respondenten onder andere doordat de betrokken politieagenten niet weten dat er een verbod is opgelegd, denken dat het een civielrechtelijk verbod is, niet bekend zijn met de modaliteit, of de schending niet ernstig genoeg vinden (zie onder 'risico-inschatting en gevoel van urgentie').

De hierboven beschreven knelpunten verklaren mogelijk waarom er in de praktijk niet altijd aanhouding volgt als er wel voldoende bewijs voor de schending is (zoals door de liaisons van de politie, slachtoffers en medewerkers van SHN in de interviews wordt aangegeven). De geïnterviewde OvJ's en wijkagenten zijn overigens positiever over de mate waarin aanhoudingen plaatsvinden. Zij geven aan dat als de OvJ de bewijsbaarheid als voldoende inschat, hij in principe altijd opdracht geeft tot aanhouding. Enkele OvJ's geven daarnaast aan dat er ook goede juridische mogelijkheden zijn om tijdig te reageren en benoemen hierin ook de mogelijkheid tot het vorderen van een in de praktijk zogeheten VTUL (voorlopige tenuitvoerlegging ex art. 14fa, tweede lid, Sr) bij de rechter-commissaris.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> In situaties waarin meer contact bestaat tussen OvJ en politie zoals in zware zaken, ZSM-zaken of zaken uit casusoverleggen in het Veiligheidshuis, zullen deze doorgaans moeilijk bewijsbare incidenten sneller worden doorgegeven aan de OvJ.

<sup>69</sup> Hoewel geïnterviewde politieagenten aangeven moeilijk bewijsbare gevallen meestal te muteren is het niet duidelijk in hoeverre zij dan ook een waarschuwing geven, ook als zij deze mutatie niet doorgeven aan de OvJ. In het geval zij dat wel doen, zou de handhavingsreactie niet verschillen en is het wellicht minder een probleem dat mutaties in dergelijke gevallen de OvJ niet bereiken.

<sup>70</sup> De tijdigheid waarmee gereageerd kan worden op bewijsbare schendingen verschilt per modaliteit waarbinnen het verbod is opgelegd. Zoals weergegeven in hoofdstuk 3, vormen schendingen van een gedragsaanwijzing een nieuw strafbaar feit, dat in de praktijk binnen een aantal dagen op ZSM kan worden afgehandeld. In geval van bewijsbare schendingen van de bijzondere voorwaarden verbonden aan een VV dient er eerst een zitting te worden gepland, die justitie prioriteert. Indien reclassering betrokken is, dienen zij eerst een adviesrapportage in te dienen, waardoor het een aantal weken of enkele maanden kan duren voordat een dergelijke schending op zitting wordt behandeld, zo blijkt uit de interviews. De eerdergenoemde

De bewijsbaarheid van een schending is volgens respondenten, zoals te verwachten, minder een knelpunt in zaken waarin elektronische monitoring (EM) van het verbod plaatsvindt. Meerdere politieagenten benoemen het potentiële voordeel van de enkelband met betrekking tot de bewijsvergaring. Het aandeel zaken met een verbod in combinatie met EM is in onze dataset echter niet groot, zoals duidelijk werd in paragraaf 5.3. Het is overigens de vraag in hoeverre een enkelband daadwerkelijk verschil zou maken voor de handhavingsreactie van justitie, aangezien de OvJ naast de bewijsbaarheid ook de proportionaliteit in acht neemt (zie hierna onder ‘Proportionaliteit’). In geval van lichte schendingen zou de enkelband volgens een geïnterviewde OvJ niet worden uitgelezen en zou de schending met een waarschuwing worden afgedaan. In het kader van de bewijsvergaring, behoeft de OvJ overigens voor het uitlezen van de enkelband geen vordering in te dienen zolang het gaat om schending van het verbod zelf. Zodra de OvJ de enkelband echter wenst uit te lezen in het kader van de bewijsvergaring voor de verdenking van het plegen van een nieuw strafbaar feit – voor opsporingsdoeleinde dus – dient hij een vordering in te dienen op grond van art. 126nd Sv.

Samenvattend vormen zowel bewijsbaarheid van schendingen als de tijdigheid van de reactie een knelpunt. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn onder andere een gebrek aan capaciteit bij de politie en OM en een gebrek aan kennis over verboden en schendingen van politieagenten. De toepassing van EM is volgens verschillende respondenten een goede manier om problemen met betrekking tot het vergaren van de bewijslast te verhelpen.

#### *Risico-inschatting en gevoel van urgentie*

Alle handhavers geven aan dat zij een bepaalde risico-inschatting maken voor de veiligheid van het slachtoffer bij het afhandelen van een schending op basis waarvan zij meldingen prioriteren (politieagenten) en de belangen van slachtoffers, verdachten en daders afwegen (OvJ’s en toezichthouders) om een proportionele handhavingsreactie te geven (zie het volgende knelpunt). Deze risico-inschatting maken zij op basis van beschikbare contextinformatie. In het overleg tussen ketenpartners dat volgens geïnterviewde OvJ’s standaard volgt op gemelde schendingen, wordt besproken wat de toedracht is van de schending, wat er feitelijk is gebeurd, wat de intentie was van de betrokkenen en hoe het slachtoffer erin staat. Het is dan dus wel van belang dat er melding van de schending wordt gemaakt en dat de politieagenten deze voorgaande aspecten in geval van melding ook goed schriftelijk vastleggen. Deze contextinformatie is volgens enkele geïnterviewde politieagenten niet alleen van belang voor de politieagent en OvJ maar ook van belang voor de besluitvorming van de rechter(-commissaris).

De contextinformatie geeft handhavers inzicht in verschillende factoren die zij relevant achten voor keuzes met betrekking tot de prioritering en proportionaliteit van de handhavingsreactie, waarbij de weging van individuele factoren afhankelijk is van het totaalbeeld. Respondenten geven aan het lastig te vinden om een lijst met factoren te reproduceren en prefereren te spreken aan de hand van casuïstiek. Twee concrete factoren die wel worden genoemd (door toezichthouders, OvJ’s en enkele politieagenten) zijn de ernst van een schending en de ernst van de zaak. Zo wordt er in geval van een lichte schending in een lichte zaak minder snel gevorderd. In geval van incidenten waarbij het lastig is vast te stellen in hoeverre het een schending betreft, bijvoorbeeld in geval van toevallige ontmoetingen of indirecte boodschappen, geeft een toezichthouder aan indirect boodschappen zeker als schending te beschouwen indien deze indirecte boodschappen dreigend van aard zijn. Verschillende OvJ’s benadrukken dat bij zogeheten hoog risico-daders ook een lichte

---

mogelijkheid tot voorlopige tenuitvoerlegging ex art. 14fa, tweede lid, Sr is in het leven geroepen voor situaties waarin er aanwijzingen zijn dat de voorwaarden zijn overtreden en de zitting waar een vordering tot tenuitvoerlegging wordt behandeld niet kan worden afgewacht. De straf wordt dan al *voorlopig* tenuitvoergelegd, waarna een rechter op een later moment beslist over de daadwerkelijke vordering tot tenuitvoerlegging.



schending al reden kan zijn om over te gaan tot aanhouding. Ook de inschatting van de intentie tot gedragsverandering bij de verdachte of dader wordt meegewogen. Een verdachte of dader die het verbod in het begin overtreedt, maar wel van goede wil lijkt te zijn en in de omstandigheden verkeert om zijn of haar gedrag te veranderen, zal in de praktijk eerder nog een kans krijgen (zie ook onder 'Proportionaliteit' over afweging implicaties van handhavingsreactie voor behandeling of toezicht m.b.t. voorkomen herhaald slachtofferschap in de toekomst). In de interviews met politieagenten wordt de intentie tot gedragsverandering niet als afweging benoemd; zij richten zich met name op problemen met de bewijsvergaring.

Naast de intentie tot gedragsverandering speelt ook de intentie van de verdachte of dader een rol in de risico-inschatting en daarmee in de afweging van de belangen van verdachten, daders enerzijds en slachtoffers anderzijds. Toevallige ontmoetingen of schendingen waarbij een verdachte of dader naar inschatting van de OvJ zonder kwade intenties het slachtoffer opzoekt, worden eerder met een waarschuwing afgedaan. Hierbij is het volgens geïnterviewde OvJ's (maar ook volgens geïnterviewde toezichthouders en een politieagent huiselijk geweld) voorts van belang mee te nemen dat een verdachte of dader met beperkte verstandelijke vermogens een verbod niet per se uit onwil schendt, maar uit onmacht. Een straal van vijf kilometer is volgens de respondenten een abstract begrip voor deze verdachten of daders, die soms ook geen kwaad zien in het betreden van die ene straat in het verboden gebied. Enkele OvJ's en toezichthouders hebben expliciet benoemd dat zij rekening houden met dergelijke problematiek bij het beslissen inzake schendingen van een verbod. Toezichthouders noemen in het kader van het rekening houden met de intentie van de verdachte of dader ook de groep van verdachten en daders die de enkelband in het begin lijken te 'testen'. Na een waarschuwing houdt dit gedrag op, is de ervaring van de toezichthouders. Dat er een reactie volgt, is hier volgens de gesproken toezichthouders wel degelijk van belang omdat anders de risico's voor het slachtoffer in de toekomst mogelijk toenemen (voor een toelichting over dit testgedrag zie ook paragraaf 7.2.1 onder de derde categorie schendingen en paragraaf 7.2.3 onder 'Signalering en handhaving').

Naast de ernst van de schending, de ernst van de zaak, de intentie van de verdachte of dader tot gedragsverandering en de intentie van de verdachte of dader voor schending is het volgens verschillende politieagenten en OvJ's in huiselijk geweld zaken waarin het slachtoffer degene is die contact belangrijk een inschatting te maken van de reden waarom het slachtoffer contact zoekt (bijvoorbeeld uit angst, noodzaak of uit eigen belang). OvJ's en toezichthouders blijken te verschillen in de mate waarin zij dit meewegen in de reactie. Sommige respondenten geven aan dat regels zijn opgelegd aan de verdachte of dader en die hoort zich er ook aan te houden, ongeacht wat het slachtoffer doet. Andere respondenten geven eerder een waarschuwing in het geval dat een slachtoffer zelf het contact blijkt te hebben geïnitieerd. De mate waarin het aandeel van het slachtoffer bepalend is voor de afhandeling van een schending, is volgens de respondenten ook weer afhankelijk van het risico op herhaald slachtofferschap. Een OvJ huiselijk geweld geeft aan dat in een situatie waarin slachtoffer en dader na oplegging van het verbod de relatie hebben opgepakt, uitdrukkelijk ook gekeken wordt naar het verleden. Wanneer het in het verleden al eerder op die wijze is misgelopen, kan dat voor deze OvJ een reden zijn toch voor te geleiden.

Uit voorgaande blijkt dat handhaving lastig is wanneer betrokkenen gedurende de looptijd van een verbod de relatie weer oppakken. Een specifieke situatie doet zich voor wanneer schendingen blijven voortduren omdat slachtoffer en verdachte/dader de relatie hebben opgepakt en opheffing van het verbod wensen. De respondenten benoemen hierbij het belang van overleg met de ketenpartners. Volgens een OvJ en toezichthouder kan zowel de OvJ opheffing vorderen als de toezichthouder besluiten dat het verbod niet meer geldt, wanneer in de omschrijving van het verbod staat dat deze geldig is zolang de reclassering dit nodig acht. Wanneer slachtoffer en verdachte/dader opheffing van het verbod wensen geven twee



respondenten (OvJ en toezichthouder) aan hierover niet zelf te beslissen, maar enkel aan betrokkenen mede te delen dat zij via hun advocaat een verzoek kunnen indienen tot opheffing van het verbod. Dit zou meer zekerheid bieden dat het slachtoffer ook achter deze keuze staat en niet vanuit een kwetsbare positie hiervoor kiest. Verschillende OvJ's geven in de interviews voorbeelden van signalen die hen ertoe bewegen terughoudend te zijn met het verzoek tot opheffing van een verbod: bijvoorbeeld een groot aantal geregistreerde mutaties in de voorgeschiedenis en een dader die afhankelijk is van het slachtoffer voor zijn verblijfstatus. Respondenten doen soms grote inspanningen om hierover meer duidelijkheid van het slachtoffer te krijgen. Zo vertelt een OvJ op bezoek te zijn geweest bij een slachtoffer die in het ziekenhuis was beland nadat zij haar relatie met een gewelddadige partner weer had opgepakt. Politieagenten (onder wie de liaison van de politie) beschrijven dat vooral het moment waarop het gesprek plaatsvindt van belang is: op het moment dat er afstand is tussen slachtoffer en verdachte of dader voelt het slachtoffer zich vrijer om te spreken. Daarnaast geven zij aan dat het belangrijk is na te gaan of betrokkenen een behandeling voor het oplossen van de problematiek hebben ondergaan tijdens het verbod. Veel van de respondenten die het belang van het achterhalen van de motivatie van het slachtoffer benoemen zijn gespecialiseerd in huiselijk geweld. Het is de vraag in hoeverre de gemiddelde OvJ of politieagent te maken krijgt met zaken waarin zulke complexe slachtoffer-dader problematiek speelt, in hoeverre zij hiervan op de hoogte zijn en hoe zij hier rekening mee zouden moeten houden in hun handhavingsreactie.

Enkele politieagenten, slachtoffers, medewerkers van Slachtofferhulp geven op verschillende momenten in de interviews aan dat er regelmatig inschattingfouten worden gemaakt bij reacties op (bewijsbare) meldingen en schendingen. Deze meningsverschillen lijken deels te kunnen worden verklaard doordat respondenten verschillende risico-inschattingen maken. Als de persoon die de beslissing moet nemen te weinig kennis heeft over de problematiek in of de complexiteit van de specifieke zaak, is de kans groter dat er inschattingfouten worden gemaakt. Genoemde oorzaken voor dit gebrek aan kennis zijn: 1) wisselende diensten op niveau van de politie en het OM, 2) te weinig contact met ketenpartners en 3) het niet beschikbaar zijn van gespecialiseerde functionarissen 4) capaciteitsproblemen bij politieagenten of OvJ's die moeten prioriteren en 5) inefficiënt ingerichte werkprocessen waardoor informatie ontbreekt.<sup>71</sup>

Wat *het contact met ketenpartners* betreft geven respondenten aan dat zij de informatie waarmee risico's kunnen worden ingeschat, verkrijgen uit zowel hun eigen systemen als die van andere ketenpartners en uit overleg met ketenpartners (zie paragraaf 5.2.2). Zoals in paragraaf 5.2.1 onder 'Communicatie tussen de ketenpartners' is omschreven, verschilt de mate waarin er intensief contact plaatsvindt per zaak en is overleg niet in alle zaken in werkprocessen gewaarborgd. Via contacten bij ZSM en Veiligheidshuis ontvangt de OvJ voor sommige zaken veel contextinformatie van politie, reclassering, gemeente en jeugdbescherming en in een enkel geval ook van SHN. In de interviews komen verschillende factoren naar voren die zouden kunnen bijdragen aan een betere kennisoverdracht, waardoor bovendien risico's beter zouden kunnen worden ingeschat en er een betere afstemming over de geschikte reactie op schending zou kunnen plaatsvinden. OvJ's, toezichthouders en politieagenten verwijzen naar de rol van de wijkagent hierin.<sup>72</sup> Met betrekking tot kennisoverdracht en de besluitvorming van de

---

<sup>71</sup> Door respondenten benoemde voorbeelden van benodigde kennis betreffen de delictsituaties van stalking en huiselijk geweld.

<sup>72</sup> Een wijkagent vertelt dat hij vaak een proces-verbaal van bevindingen opmaakt en via de mail opstuurt aan de OvJ dat deze kan meesturen ter onderbouwing van de vordering aan de rechter-commissaris. De wijkagent kan bijvoorbeeld aangeven hoe de verdachte zich in de afgelopen periode heeft gedragen en hoe de behandeling verloopt. Veel verdachten geven volgens hem op zitting aan dat ze zullen gaan samenwerken met de wijkagent om hun leven te verbeteren. In dat geval neemt de OvJ ook contact met hem op vlak voordat de zitting om te verifiëren of dit inderdaad zo is gelopen. Deze wijkagent vindt dat dit een standaard onderdeel moet zijn van het dossier dat rechter-commissaris ontvangt en vergelijkt dit met het rapport dat Jeugdzorg

rechter-commissaris beschrijft de respondent werkzaam bij het kenniscentrum Huiselijk Geweld dat hij van de rechtbank terug hoorde dat de waarde van het persoonsgebonden overzicht van de politie op dit punt erg wordt gewaardeerd. Dit overzicht bevat een lijst van alle contacten met justitie en het verloop van eerder opgelegde maatregelen.

Naast dat contact met ketenpartners van belang is voor een goede kennisoverdracht, komt in de interviews ook het belang naar voren van persoonlijke en ook vaste contacten tussen de ketenpartners, in gevallen waarin ketenpartners het onderling of met andere professionals oneens zijn over de urgentie van de handhavingsreactie. In zulke gevallen nemen zij eerder contact met elkaar op om tot een betere afstemming wat betreft de handhavingsreactie te komen. Daarnaast spelen korte lijnen tussen de verschillende ketenpartners en *belangenbehartigers van slachtoffers*, zoals de slachtofferadvocaat en medewerkers van Slachtofferhulp, hierin een rol. Slachtofferadvocaten geven aan soms contact te leggen met de OvJ om aandacht te vragen voor schendingen die volgens slachtoffers niet worden opgepakt door justitie of de politie. De slachtofferadvocaat kan via de OvJ zelf contact leggen met de politie wanneer deze een schending niet oppakt. Ook in zaken waarin ketenpartners nauw samenwerken, op ZSM of via het Veiligheidshuis, kunnen bijvoorbeeld de liaison van de politie of de medewerker van SHN bij de politie of OvJ aandringen op handelen.

Wat de *systemen* betreft, komt in de interviews naar voren dat de complexiteit van zaken waarin verboden worden opgelegd niet altijd gemakkelijk te registreren is in de politiestructuren waar de politieagenten die op de schending moeten reageren toegang tot hebben. Een liaison van de politie geeft aan dat schendingen van gedragsaanwijzingen hierdoor door politieagenten regelmatig te licht worden ingeschat en/of schendingen door de vingers worden gezien.<sup>73</sup>

De liaison van de politie vergelijkt handhaving van een gedragsaanwijzing en een vrijheidsbeperkende maatregel. Van niet handhaven is volgens de liaison van de politie eerder sprake in geval van de gedragsaanwijzing. Een vrijheidsbeperkende maatregel wordt opgelegd in zwaardere zaken met meer antecedenten, waarbij politieagenten eerder bij het uitlezen van het systeem aanvoelen dat er iets mis is. Terwijl er bij de gedragsaanwijzing duidelijk in de handhavingsinstructie staat wat politieagenten moeten doen in geval van schending op heterdaad en buiten heterdaad. Doordat zij bij het uitlezen van het systeem minder goed aanvoelen dat er iets mis is denken politieagenten eerder dat ze de verdachte kunnen wegsturen en de schending melden aan de OvJ. (Liaison Politie Veiligheidshuis)

Wat betreft *capaciteitsproblemen en het prioriteren van meldingen* benoemen respondenten dat politie en justitie recent begonnen zijn het prioriteren beter te organiseren, waarbij een gespecialiseerde politieagent dag- en nachtrapporten gaat screenen op hoog risico-casüïstiek. De geïnterviewde liaison van de politie verwacht overigens dat een betere screening op hoog risico-zaken aan het begin tot nog grotere capaciteitsproblemen gaat leiden in de vervolgfases van opsporing en onderzoek.

Wat *gespecialiseerde functionarissen* betreft, beschrijft een politieagent van het team Huiselijk Geweld dat schendingen minder lichtvaardig worden behandeld in specifieke ernstige zaken van huiselijk geweld waarin de teams een direct lijntje hebben met OvJ's met een

---

standaard uitbrengt in geval van minderjarigen. De wijkagent geeft aan dat het opstellen van dit proces-verbaal een kleine moeite is, zeker gezien een wijkagent in veel zaken waarin een verbod speelt al weken, maanden, soms jaren werk in de zaak heeft gestoken. Volgens de wijkagent kan dit proces-verbaal ook ten gunste van de verdachte zijn.

<sup>73</sup> Deze liaison bij de politie heeft inzicht in de manier waarop collega's schendingen afhandelen omdat zij (complexe) zaken waarin gedragsaanwijzingen zijn opgelegd actief monitort. Dit betreft zaken die in het Veiligheidshuis worden besproken. De respondent geeft aan de indruk te hebben dat verkeerde inschattingen eerder voorkomen in geval van een gedragsaanwijzing dan in geval van een vrijheidsbeperkende maatregel omdat het type systeem waarin de gedragsaanwijzing geregistreerd staat volgens de respondent minder snel wordt geraadpleegd. Ook wordt de vrijheidsbeperkende maatregel in zwaardere zaken met meer antecedenten opgelegd, hetgeen zichtbaar is wanneer politieagenten de zaak raadplegen.

taakaccent huiselijk geweld.<sup>74</sup> Dit team heeft diepgaand inzicht in de zaken die zij in behandeling nemen en indien de OvJ in hun ogen een verkeerde risico-inschatting maakt, vindt er eerder overleg plaats waardoor er een betere afstemming plaatsvindt over de handhavingsreactie.

De respondent geeft aan dat er geen speciaal team is voor de handhaving van verboden. Handhaving doet normale uniformdienst. Die worden als eerste gebeld, komen ter plaatse, maken verbaal op of houden aan. Eenheid is een speciaal team die met OvJ kan overleggen over wat te doen bij herhaaldelijke schendingen. Het speciale team probeert OvJ te overtuigen op te treden, dat zal uniformdienst niet snel doen. Het speciale team heeft langdurig contact met slachtoffers omdat het team zaken volgt in de tijd. Nemen meer de tijd om uit te zoeken hoe de situatie in elkaar steekt. Voor collega's met uniform is het een opdracht, melding, die ze afhandelen. (Politieagent eenheid Huiselijk Geweld, ervaring met verboden)

Uit de interviews komen verschillende voorbeelden naar voren die binnen het kader van *wisselende diensten de efficiëntie van werkprocessen* beogen te verhogen. Zo krijgt een slachtoffer soms een speciaal voorrangnummer of een vaste contactpersoon, zodat de politie direct weet om welke zaak het gaat als een slachtoffer belt. Respondenten noemen daarnaast een afspraak op locatie (AOL) of een afspraak op persoon (AOP) als extra maatregelen waardoor de reactie op een schending door de politie efficiënter wordt, ook wanneer meldingen worden opgepakt door politieagenten die minder goed op de hoogte zijn van een zaak en die daardoor minder in staat zijn om een goede risico-inschatting te maken op basis waarvan zij zonder oplegging van deze extra maatregelen een handhavingsreactie zouden geven. Een AOL of AOP houdt in dat er in het systeem een advies staat over hoe te handelen wanneer een slachtoffer een schending meldt, bijvoorbeeld dat er direct een auto naar het adres van het slachtoffer wordt gestuurd of, in geval van een verdachte met vuurwapenantecedenten, twee auto's. Het specifieke advies verschilt per zaak. Deze aandachtvestigingsmaatregelen zijn geen formeel onderdeel van een verbod maar worden wel regelmatig geadviseerd in zaken waar een verbod van kracht is. Ze kunnen in de praktijk door een (wijk)agent of een andere ketenpartner worden voorgesteld.

Samenvattend blijkt uit de interviews dat ketenpartners niet altijd voldoende informatie tot hun beschikking hebben om een juiste risico-inschatting te maken, wat leidt tot meningsverschillen over de gewenste handhavingsreactie op schending in termen van prioritering. Factoren die dit gebrek aan kennis verklaren zijn wisselende diensten, te weinig contact met ketenpartners en het niet beschikbaar zijn van gespecialiseerde functionarissen. Andere factoren die een rol spelen in het prioriteren van meldingen zijn het opleggen van aandachtvestigingsmaatregelen als AOL en AOP en het toewijzen van vaste contactpersonen.

### *Proportionaliteit*

OvJ's en toezichthouders staan in de interviews uitgebreid stil bij de afweging van de proportionaliteit van de verschillende reacties in individuele zaken, oftewel de mate waarin sprake is van een redelijke verhouding tussen de (aard van de) schending en te volgen handhavingsreactie. In tegenstelling tot OvJ's en toezichthouders, geven geïnterviewde politieagenten niet expliciet aan dat proportionaliteit meeweegt in hun keuze tot aanhouding of het doorgeven van de melding aan de OvJ. Zij geven aan zich hoofdzakelijk te richten op het verzamelen van de bewijslast en het goed in kaart brengen van de situatie. Deels lijkt dit samen

---

<sup>74</sup> Zoals in hoofdstuk 4 staat beschreven handelt dit team aangiftes af van recidive van huiselijk geweld, dat wil zeggen, wanneer binnen een periode van vijf jaar na eerste aangifte een nieuwe aangifte volgt van een strafbaar feit inzake een slachtoffer in de relationele sfeer. Enkelvoudige zaken worden door de calimiteiteneenheid afgehandeld, aldus de respondent.

te hangen met het feit dat lichte schendingen lastig bewijsbaar zijn, hetgeen de keuze in handhavingsreactie bij voorbaat al beperkt:

In 80% van de gevallen betreffen de zaken een echtelijke twist, iets met kinderen, een lichte verwonding, waarbij de zaak niet duidelijk is, dan is van in hechtenis de zitting afwachten geen sprake. In gevallen van schendingen waarbij een deur wordt ingetrapt of een raam wordt ingegooid en er getuigen zijn, dan is het bewijsbaar. (Politieagent eenheid Huiselijk Geweld, ervaring met verboden)

Voor een inschatting van proportionaliteit maken OvJ's en toezichthouders een afweging tussen het belang van de verdachte en dader enerzijds en van het slachtoffer anderzijds. Deze afweging is deels afhankelijk van de risico-inschatting voor de veiligheid van het slachtoffer. De afwegingen die zij maken met betrekking tot deze risico-inschatting zijn in de voorgaande paragraaf beschreven. Andere factoren die van belang zijn voor de inschatting van proportionaliteit zijn het verwachte oordeel van de rechter-commissaris, de implicatie van de handhavingsreactie voor het verdere verloop van de behandeling of begeleiding en de modaliteit, omdat deze bepalend is voor welke handhavingsreacties mogelijk zijn.

Verskillende OvJ's geven aan dat zij naast een eigen inschatting van proportionaliteit ook een inschatting maken van het te *verwachten oordeel hierover van de rechter(-commissaris)*.

Op ZSM heeft politie al vaker contact met de OvJ over hoe te handelen in geval van schending. De politie neemt dan contact op met de zaakofficier. De meningen lopen soms uiteen. De OvJ kan volgens de respondent goed inschatten hoe een rechter er tegenaan kijkt. De politie heeft directe gesprekken, zit er bovenop, de ervaring van respondent is dat zij vaak snel willen handelen. Voor de OvJ is het zaak om het slachtoffer te laten merken dat zij er voor hem of haar zijn, maar ook een realistische inschatting te maken of er bij de rechter(-commissaris) iets gaat gebeuren. (OvJ)

In geval van een verbod met reclasseringstoezicht geeft een OvJ aan ook altijd te overleggen met de reclassering over de mogelijke implicaties van de handhavende reactie voor het uit te oefenen toezicht. Toezichthouders en OvJ's benoemen hierbij de implicaties die de reactie kan hebben op *de effecten van de behandeling of begeleiding* als belangrijk onderdeel van het inschatten van de proportionaliteit van de reactie. Het kan enige tijd duren voordat een opgelegde behandeling tot de beoogde gedragsverandering leidt en op die manier bijdraagt aan het doel ervan, namelijk het voorkomen van herhaald slachtofferschap (ook op de langere termijn). Om die reden kan er volgens een toezichthouder en een OvJ worden gekozen voor een reactie die de behandeling niet verstoort, mits de ernst van de schending en het ingeschatte veiligheidsrisico voor het slachtoffer dat toelaten.<sup>75</sup>

Ook bij schendingen die niet tijdig worden doorgegeven door de politie kan er uiteindelijk minder streng worden gehandhaafd dan bij tijdig doorgegeven schendingen. Indien de verdachte of dader zich in de weken na de schending goed heeft gedragen, wordt soms volgens de OvJ's besloten om de schending door de vingers te zien, zo komt naar voren in de dossierstudie en een interview met een slachtoffer die hier zelf niet tevreden over was. Niet alleen de naleving in de tijd tussen melding aan de politie en overleg met OvJ speelt een rol in de afweging, maar ook de hoeveelheid tijd die sinds het opleggen van het verbod verstreken is voordat verdachte of dader een schending begaat. In het geval dat een eerste schending plaatsvindt kort voor de zitting of tegen het einde van de proeftijd, is er sprake van een langere

---

<sup>75</sup> Het is onduidelijk in hoeverre OvJ's de impact van een schending op de veiligheidsgevoelens van het slachtoffer laten meewegen in hun oordeel over de ernst van een schending. Slechts één OvJ geeft expliciet aan deze factor mee te wegen in de handhavingsbeslissing, specifiek in het al dan niet besluiten tot het geven van een waarschuwing in geval van een *relatief onschuldige* schending. Andere OvJ's hebben dit niet expliciet genoemd maar is hier ook niet naar gevraagd.

periode waarin de verdachte of dader zich goed heeft gedragen. Volgens een OvJ zal de schending dan relatief zwaarder moeten zijn alvorens de OvJ een handhavingsreactie zoals schorsing van de voorlopige hechtenis of (voorlopige) tenuitvoerlegging zal vorderen. Deze OvJ voegt hier echter ook aan toe in zulke gevallen minder snel te vorderen omdat de R-C in zulke gevallen minder snel geneigd zou zijn de vordering toe te wijzen.

Hoewel toezichthouders door hun directe relatie met de verdachte of dader in potentie de beste inschatting kunnen maken van mogelijke negatieve gevolgen van handhaving voor de persoonlijke (behandel)doelen van verdachte of dader die binnen het toezicht zijn opgesteld, hebben zij vaak de minst complete informatie over de schendingen door verdachte of dader tot hun beschikking. Volgens de geïnterviewde toezichthouders en blijkens verschillende voorbeelden in de interviews, geeft de politie schendingen niet standaard door. Wanneer de politie alleen een mutatie opmaakt, hangt het van de individuele politieagent en specifieke zaak af of deze de toezichthouder hiervan op de hoogte stelt. Wanneer de politie de informatie wel doorgeeft, wisselt de wijze waarop dat gebeurt (e-mail, voicemail, via een centrale contactpersoon). Er is bovendien meestal geen georganiseerd contact tussen toezichthouder en slachtoffers waardoor er ook nauwelijks informatie van het slachtoffer bij de toezichthouder aankomt. Een enkele toezichthouder geeft aan dat meer informatie vanuit het slachtoffer de handhaving door de toezichthouder ten goede zou komen.<sup>76</sup> Op basis van ervaringen in het interne casuoverleg concludeert de respondent dat toezichthouders er soms te makkelijk over denken, dat het al lang geleden is, terwijl het slachtoffer in werkelijkheid misschien nog steeds nachtmerries heeft. Een geïnterviewde slachtofferadvocaat geeft in reactie hierop aan dat een toezichthouder zich vrij zou moeten voelen om hierover contact met de slachtofferadvocaat op te nemen. Verder benadrukken enkele respondenten het belang van een goede schriftelijke vastlegging van de impact van een schending op het slachtoffer in het proces-verbaal, dat vervolgens met alle ketenpartners wordt gedeeld.

OvJ's beschrijven in de interviews ook dat de wijze waarop proportionaliteit meeweegt *verschilt per modaliteit*. In het geval dat de handhavingsreactie een aantal dagen hechtenis betreft, is de reactie uiteraard zwaarder naarmate het aantal dagen in hechtenis toeneemt. In geval van een vordering tot opheffing schorsing voorlopige hechtenis is de zwaarte van de reactie onder andere afhankelijk van het type delict van de strafzaak waarin het verbod is opgelegd en het moment waarop de zitting is gepland<sup>77</sup> en in geval van vordering van tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf van de lengte van de voorwaardelijke gevangenisstraf. Enkele respondenten geven aan dat het om die reden nuttig kan zijn om naast een voorwaardelijke gevangenisstraf ook de vrijheidsbeperkende maatregel te vorderen. Op die manier kan een dader, in het geval dat de OvJ tenuitvoerlegging van het voorwaardelijke strafdeel niet proportioneel acht, in hechtenis worden genomen zonder dat het voorwaardelijke deel van de straf ten uitvoer wordt gelegd.

In het geval van schorsing van voorlopige hechtenis bij relatief *lichtere* delicten speelt er een ander probleem. De OvJ houdt in de afhandeling van schendingen in die modaliteit rekening met het feit dat het voorarrest wordt afgetrokken van de uiteindelijk opgelegde straf. Als het lang duurt totdat de zitting plaatsvindt, neemt na het opheffen van een schorsing de ruimte die overblijft voor de rechter om bij veroordeling een langdurige straf op te leggen snel

---

<sup>76</sup> Het is onduidelijk in hoeverre dit gebrek aan input vanuit de slachtofferkant ook een probleem vormt voor de wijze waarop een toezichthouder een melding van een schending afhandelt, of bijvoorbeeld beslist over het opheffen van een locatie- en contactverbod wanneer de verdachte of dader het verbod goed heeft nageleefd. Deze toezichthouder verwijst naar het moment van het opstellen van het advies voorafgaande aan oplegging (o.a. de grootte van het gebiedsverbod) en na oplegging over de beslissing de OvJ te verzoeken het opheffen van de enkelband te vorderen. In deze voorbeelden gaat het niet expliciet om informatie vanuit het slachtoffer na melding van een schending.

<sup>77</sup> Hoewel de verdachte na opheffing van de schorsing van voorlopige hechtenis ook opnieuw geschorst kan worden, na een ambtshalve beslissing door de rechter-commissaris, of na toewijzing van de vordering van de OvJ of na toewijzing van een verzoek tot schorsing van de verdachte zelf.

af, aldus de OvJ's. De tijd doorgebracht in voorarrest moet ook proportioneel zijn in verhouding tot de uiteindelijke straf die wordt opgelegd.

Een geïnterviewde OvJ refereert hierbij naar situaties waarin een verdachte van een relatief licht feit de schorsende voorwaarden blijft overtreden en lang in hechtenis komt te zitten omdat een zitting vanwege capaciteitsgebrek ook nog later wordt gepland. Deze OvJ geeft aan dat als hij hierin problemen voorziet, hij naast de schorsingsvoorwaarden ook zelfstandig een gedragsaanwijzing oplegt. (OvJ)

Uit de interviews blijkt dat enkele OvJ's naar eigen zeggen creatief omgaan met de verschillende handhavingsmogelijkheden die de modaliteiten bieden. Zij lijken dit met name te doen in de gevallen waarin zij de handhavingsmogelijkheden binnen een bepaalde modaliteit te beperkt vinden voor het geven van een – in hun ogen – proportionele handhavingsreactie. Dit probleem van proportionaliteit lijkt met name te spelen bij de modaliteiten schorsing van de voorlopige hechtenis en VV. Met inachtneming van het juridisch kader zoals weergegeven in hoofdstuk 3, lijkt de OvJ in de andere twee modaliteiten uit dit onderzoek inderdaad meer mogelijkheden te hebben om maatwerk te leveren: op schendingen van gedragsaanwijzingen kunnen namelijk verschillende strafrechtelijke consequenties volgen, variërend van een voorwaardelijk sepot tot een dagvaarding, terwijl op schending van de vrijheidsbeperkende maatregel de handhavingsreactie wordt gevormd door het aantal dagen vervangende hechtenis zoals door de rechter in het vonnis was bepaald,<sup>78</sup> hetgeen in de ogen van enkele OvJ's een meer geschikte reactie is dan een vordering tot tenuitvoerlegging van het voorwaardelijke strafdeel.<sup>79</sup>

Samenvattend houden ketenpartners in de afhandeling van een melding van een schending uitdrukkelijk rekening met proportionaliteit. Factoren die hiermee samenhangen, betreffen de modaliteit(en) waarin het verbod is opgelegd (en die bepalend is voor welke handhavingsreacties mogelijk zijn), de ingeschatte veiligheidsrisico's voor het slachtoffer (zie vorige paragraaf), de implicatie van de reactie op het toezicht en de straftoemingsmogelijkheden van de rechter, het verwachte oordeel van de rechter(-commissaris) op een eventuele vordering. Ketenpartners verschillen in mening over de geschiktheid van een handhavingsreactie, onder andere door verschillen in risico-inschatting. Zoals in de vorige paragraaf is omschreven zijn in zulke gevallen korte lijnen van belang, zodat proportionaliteit op basis van meer volledige informatie kan worden bepaald en hierover overeenstemming is tussen ketenpartners onderling en slachtoffers.

### *Gebrek aan kennis van politieagenten over civielrechtelijke uitspraken*

Een knelpunt in het adequaat reageren op schendingen is volgens verschillende slachtoffers en een geïnterviewde politieagent een gebrek aan kennis van politieagenten over wat er civielrechtelijk speelt in de zaak. Volgens de geïnterviewde politieagent van de eenheid huiselijk geweld zitten betrokkenen van zaken waarin strafrechtelijke verboden worden opgelegd vaak in een langdurig proces, waarin ook een scheidingsprocedure is gestart en de omgang met kinderen geregeld moet worden, al dan niet met betrokkenheid van de Raad van Kinderbescherming. Deze procedures onttrekken zich grotendeels aan het zicht van de politie. De civielrechtelijke procedure escaleert en zodoende komt een zaak binnen het strafrecht terecht, aldus de respondent.<sup>80</sup> Dit gebrek aan kennis levert problemen op bij het kiezen van de

<sup>78</sup> Het aantal dagen vervangende hechtenis dat volgt per schending staat omschreven in het rechterlijk vonnis (art. 38w Sr, zie nader hoofdstuk 3). Uit onze dossierstudie komt naar voren dat dit meestal varieert tussen 1 dag en 3 dagen.

<sup>79</sup> Op grond van art. 14g, eerste lid, onder b, Sr kan de rechter ook beslissen tot een *gedeeltelijke* tenuitvoerlegging van het voorwaardelijke strafdeel. OvJ kunnen daartoe ook een vordering indienen, hoewel de geïnterviewde OvJ zich hier niet over hebben uitgelaten. Zie nader hoofdstuk 3 voor de overige wettelijke handhavingsreacties bij een VV.

<sup>80</sup> Deze politieagent heeft met name te maken met verboden die worden opgelegd in het kader van schorsing van de voorlopige hechtenis. De mate waarin dit ook in andere modaliteiten speelt is onduidelijk.

juiste handhavingsreactie, omdat het volgens een geïnterviewde OvJ belangrijk is dat OvJ en politie weten wat er civielrechtelijk speelt en dat zij daar naar handelen.<sup>81</sup> Dit laatste lijkt vooral bij enkele politieagenten nog onvoldoende praktijk te zijn, dit blijkt uit voorbeelden van slachtoffers die weliswaar werden beschermd door een strafrechtelijk verbod maar ook kinderen hadden met de verdachte of dader, met wie de omgang civielrechtelijk was geregeld (vier slachtoffers, in totaal).

Tot grote frustratie van twee van deze slachtoffers gaven politieagenten in reactie op schendingen aan dat het slachtoffer zou moeten toestaan dat de verdachte of dader het contact met de kinderen herstelt. Daardoor zou de verdachte of dader volgens de politie tot rust komen en het strafrechtelijk verbod beter naleven. In het geval van één van deze slachtoffers reageerde de politieagent op deze manier terwijl het contact met het kind niet alleen volgens advies van de Raad van de Kinderbescherming en volgens uitspraak van de civiele rechter was verboden, maar zelfs volgens het strafrechtelijk contactverbod werd verboden.

De politieagenten die zo reageerden waren politieagenten die niet bekend waren met de zaak en evenmin gespecialiseerd in huiselijk geweld, bijvoorbeeld politieagenten aan de balie of via het algemene 0900-8844 nummer. Hieruit volgt dat het van belang is dat politieagenten die meldingen afhandelen zich bewust zijn van de complexiteit van zaken waarin verboden worden opgelegd, zodat zij in de afhandeling van meldingen geen opmerkingen maken die eventueel tegenstrijdig zijn met civielrechtelijke procedures.

Kennis van civielrechtelijke uitspraken is des te belangrijker omdat, zoals uit paragrafen 7.2.2 en 7.3 zal blijken, respondenten aangeven dat schendingen vaker voorkomen wanneer betrokkenen samen kinderen hebben en zij volgens verschillende respondenten al dan niet worden gebruikt als excuus om het slachtoffer te benaderen. Het belang van civielrechtelijke uitspraken hieromtrent neemt verder toe doordat uit de interviews met OvJ's blijkt dat het bij oplegging van een strafrechtelijk verbod niet altijd mogelijk is om ook het contact met kinderen te verbieden, ook al achten zij deze mogelijkheid soms wel wenselijk. Dit heeft volgens een respondent te maken met het feit dat een strafrechtelijk verbod ter bescherming van een slachtoffer wordt opgelegd en kinderen in dit soort zaken eerder omstanders zijn. In sommige gevallen, zo blijkt uit de interviews, kan het strafrechtelijke begrip 'slachtoffer' wel opgerekt worden. Zo kunnen kinderen die bijvoorbeeld getuigen zijn geweest van het strafbare feit naar aanleiding waarvan een verbod is opgelegd soms in het verbod worden opgenomen.

Tot slot valt op dat de twee slachtoffers die *geen* melding hebben gemaakt van zulke opmerkingen van politieagenten alleen het contact met de wijkagent benoemen en geen contact met politieagenten in andere functies. Zij benadrukken de betrokkenheid van de wijkagent in de civielrechtelijke procedure en een correcte afhandeling van de melding van schending benadrukken.<sup>82</sup> Dit benadrukt de potentiële rol van de wijkagent, die op de hoogte is van de zaak en als aanspreekpunt kan fungeren voor slachtoffers (zie paragraaf 5.2.2).

### 6.2.3 Samenvatting knelpunten en succesfactoren in handhavingsreacties

Uit de interviews blijkt dat ketenpartners niet alleen onderling van mening verschillen, maar ook met slachtoffers, over de vraag welke handhavingsreactie zou moeten volgen op schending

---

<sup>81</sup> In de interviews verwezen OvJ's overigens naar het belang hiervan voor zowel de oplegging van een verbod als de handhaving daarvan. Omdat dit onderzoek zich beperkt tot de handhaving, zijn opmerkingen met betrekking tot kennis van civielrechtelijke trajecten en oplegging van een verbod buiten beschouwing gelaten.

<sup>82</sup> Deze wijkagent kwam bij het slachtoffer in beeld nadat de verdachte (ex-man) de wijkagent had benaderd om zijn spullen op te halen uit hun voormalige gezamenlijke woning. De wijkagent informeerde bij het slachtoffer vervolgens over wat de regels waren omtrent de scheiding. Wijkagent adviseerde niet alleen het slachtoffer om het ophalen van de spullen eerst met de advocaat te overleggen, gezien hun huwelijk in gemeenschap van goederen, maar bij hoge uitzondering heeft de wijkagent in overleg met de advocaat ook geregeld dat de verdachte zijn spullen mocht ophalen onder toezien van de wijkagent.



van een verbod en onder welke omstandigheden die reactie ook geschikt is. Knelpunten voor een adequate handhavingsreacties zijn een gebrek aan bewijslast en tijdigheid van de reactie door politie en/of justitie. Deze tijdigheid hangt zowel samen met de bewijsbaarheid (indien de reactie niet tijdig is kan bewijs verloren gaan) als met de beslissing over welke reactie uiteindelijk volgt op schending. Deze beslissing van de OvJ of rechter(-commissaris) kan anders uitvallen wanneer zij direct van een schending op de hoogte worden gesteld **dan** nadat enige tijd is verstreken. De tijdigheid van de reactie en de uiteindelijke reactie die op schending volgt, verschilt in de praktijk doordat ketenpartners (en slachtoffers) een andere risico-inschatting maken, waardoor zij schendingen anders prioriteren en verschillende belangenafwegingen maken t.b.v. de proportionaliteit, waarvoor verschillende verklaringen zijn gegeven. Andere factoren die samenhangen met een volgens slachtoffers of ketenpartners inadequate handhavingsreactie zijn een gebrek aan kennis over wat werkt in geval van verdachten en/of daders die immuun lijken te zijn voor strafdreiging (met name een probleem in geval van stalking en veelplegers huiselijk geweld) en een gebrek aan kennis bij politieagenten over wat er civielrechtelijk in een zaak speelt, met name met betrekking tot de omgangsregeling voor de kinderen. Tot slot betreft een succesfactor voor de handhaving volgens enkele OvJ's het creatief toepassen van de gedragsaanwijzing en vrijheidsbeperkende maatregel teneinde de handhavingsmogelijkheden uit te breiden en problemen met proportionaliteit te omzeilen.

### 6.3 Kwantitatieve informatie over handhavingsreacties

Met behulp van de kwantitatieve gegevens kunnen we nagaan in welke mate en op welke wijze de in de interviews benoemde handhavingspraktijken en de daarbij benoemde knelpunten en succesfactoren zijn terug te vinden in een grotere steekproef van zaken. Daarvoor gebruiken we zowel de informatie uit de dossiers (n=423) als uit de slachtofferenquête (n=101). Omdat de mogelijke juridische reacties per modaliteit niet helemaal gelijk zijn – vergelijk bijvoorbeeld het opheffen van de schorsing van voorlopige hechtenis met de tenuitvoerlegging van een VV – bekijken we de reacties apart voor de verschillende modaliteiten.<sup>83</sup>

#### 6.3.1 Handhavingsreacties in registraties en dossiers van het OM en de Reclassering

Voor 66 van de 423 zaken uit de steekproef was met zekerheid vast te stellen dat er een of meer schending(en) van een contact-, locatie- of gebiedsverbod had of hadden plaatsgevonden die bekend was of waren bij het OM.<sup>84</sup> Voor 80 zaken was informatie over schendingen bekend bij de Reclassering. In hoofdstuk 7 zal blijken dat het aantal schendingen dat slachtoffers rapporteren aanzienlijk hoger ligt. De vraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord, betreft echter de handhavingsreacties en niet het aantal schendingen zelf, daarom richt tabel 6.1 zich alleen op schendingen bekend bij het OM en de Reclassering.<sup>85</sup>

In sommige zaken vonden er schendingen van verboden in verschillende modaliteiten plaats. In tabel 6.1 is voor de verschillende modaliteiten weergegeven hoeveel zaken met bekende schendingen er waren, om hoeveel schendingen dat in totaal ging en wat de reacties van het OM/ZM op de schendingen waren.

---

<sup>83</sup> Daarbij presenteren we ook informatie over handhavingsreacties bij gedragsaanwijzingen. Hoewel de zaken niet geselecteerd waren op basis van een verbod bij gedragsaanwijzing waren er wel zaken waarin die verboden aanwezig waren. Deze informatie is in de dossierstudie geregistreerd.

<sup>84</sup> Er zijn meer bij het OM bekende schendingen van de voorwaarden gevonden in de dossierstudie die mogelijk een schending van het verbod maar mogelijk ook de schending van een andere voorwaarde betroffen. Die schendingen zijn niet meegenomen in tabel 6.1a, waardoor de bij het OM bekende schendingen (zouden kunnen) worden onderschat. Dit gaat om 13 zaken en in totaal 14 schendingen, waarvan waarschijnlijk een deel de schending van een verbod zal betreffen.

<sup>85</sup> Vanwege de lage aantallen worden er in de tabellen geen percentages gepresenteerd.

### Reacties OM/ZM

De bevindingen in tabel 6.1 laten zien dat er in alle modaliteiten schendingen zijn geregistreerd waarop (blijkens de dossierstudie) geen reactie door OM en/of ZM is gevolgd.<sup>86</sup> Dit betreft ruim een kwart van de bekende zaken met schendingen (totaal 75 zaken en 21 reacties onbekend). Daar waar wel een bekende reactie gevonden is, betreft een kleine meerderheid van de reacties het opheffen van de schorsing voorlopige hechtenis (modaliteit SVH), het toewijzen van de vordering tot (gedeeltelijke) TUL (modaliteit VV) of het toewijzen van de vervangende hechtenis (modaliteit Vrijheidsbeperkende maatregel, VBM). Met dit overzicht wordt het beeld uit de interviews bevestigd dat er maar bij een deel van de bekende schendingen wordt overgegaan tot het opheffen van de schorsing voorlopige hechtenis of het uitvoeren (bij VV) of opleggen van de vrijheidsstraf (bij VBM). Zoals in paragraaf 6.2 beschreven, wordt over de effectiviteit van deze ‘andere reacties’ wisselend gedacht door de verschillende respondenten.

*Tabel 6.1 Schendingen en reacties OM per modaliteit waarin het verbod gold (n=423)*

Reactie bij bekende schendingen	Aantal zaken met bekende schending	Aantal bekende schendingen	Aantal zaken met reacties <sup>1</sup>
<b>Totaal (n=423)</b>	66	88	
<b>Gedragsaanwijzing (n=66)</b>	3	3	
- Geen bekende reactie			1
- Waarschuwing			1
- Vordering vervangende hechtenis afgewezen			1
<b>Voorwaarde schorsing voorlopige hechtenis (n=244)</b>	37	44	
- Geen bekende reactie			9
- Overleg ketenpartners			2
- Vordering opheffing schorsing afgewezen			7
- Vordering opheffing schorsing afgewezen en wijziging voorwaarden			3
- Vordering opheffing schorsing toegewezen			16
<b>Voorwaarde voorwaardelijke veroordeling (n=223)</b>	29	34	
- Geen bekende reactie			10
- Waarschuwing /zitting aangehouden			2
- Wijziging voorwaarden			1
- Vordering TUL afgewezen			8
- Vordering TUL (gedeeltelijk) toegewezen			8
<b>Vrijheidsbeperkende maatregel (n=52)</b>	6	7	
- Geen bekende reactie			1
- Vordering vervangende hechtenis afgewezen			0
- Vordering vervangende hechtenis toegewezen			5

Registratie- en dossierbestand; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

<sup>1</sup>In geval er reacties zijn geweest op meer afwijkingen, is de meest ‘zware’ reactie geteld in de zaak. De categorieën zijn opgesomd in volgorde van zwaarte.

<sup>86</sup> Mogelijk zijn er wel reacties geweest, maar hiervan zijn dan geen notities opgenomen in de dossiers van het OM.

In bijlage VIII (tabel VIII.1) zijn de toelichtingen weergegeven die in de dossiers zijn gevonden in die zaken waarin niet is overgegaan tot opheffing van de schorsing of het uitvoeren of opleggen van een vrijheidsstraf in reactie op de schendingen. Die toelichtingen zijn maar voor een beperkt deel van de zaken gevonden en laten een gevarieerd beeld zien. De argumenten zijn in te delen in vijf categorieën, namelijk: ‘onvoldoende bewijs, of het betrof geen daadwerkelijke schending’ (3x), ‘er staat een andere zitting in de zaak gepland die wordt afgewacht’ (4x), ‘reactie zou disproportioneel of niet opportuun zijn’ (3x), ‘in het belang van behandeling of in afwachting van casusoverleg over het gezin’ (5x) en ‘overig’ (3x). Deze argumenten reflecteren de discussie die in de interviews naar voren kwam dat er inderdaad verschillende belangen worden afgewogen, waar ontwikkelingen in de strafzaak op het gebied van behandeling of begeleiding vaak onderdeel van zijn.

### *Reacties Reclassering*

De bevindingen in tabel 6.2 laten zien dat er ook bij de Reclassering in alle modaliteiten schendingen zijn geregistreerd waarop (blijkens de dossierstudie) geen reactie van de Reclassering is gevolgd.<sup>87</sup> In dit geval gaat dat om bijna vier op de tien zaken waarin schendingen bekend waren (totaal 87 en 33 keer reactie onbekend). Daar waar wel een reactie bekend is, betrof die reactie in iets minder dan de helft van de zaken een advies aan OM/ZM. In die zaken ligt de beslissing vervolgens bij OM/ZM. In de overige zaken leidde de reactie tot minder verregaande consequenties voor de verdachte of dader. Hier was sprake van een gesprek, een overleg met de OvJ, een waarschuwing of een berisping.

*Tabel 6.2 Afwijkingen en reacties Reclassering per modaliteit waarin verbod gold (n=423)*

Reactie bij bekende schendingen	Aantal bekende zaken met schending	Aantal bekende schendingen	Aantal zaken met reacties <sup>1</sup>
<b>Totaal (n=423)</b>	77	102	
<b>Gedragaanwijzing</b>	4	4	
- Geen bekende reactie			4
<b>Voorwaarde schorsing voorlopige hechtenis</b>	45	51	
- Geen bekende reactie			17
- In gesprek met cliënt besproken			4
- Overleg met OvJ			2
- Waarschuwing			6
- Berisping			4
- Advies aan OM/ZM			12
<b>Voorwaarde voorwaardelijke veroordeling</b>	35	43	
- Geen bekende reactie			9
- In gesprek met cliënt besproken			4
- Overleg met OvJ			2
- Waarschuwing			9
- Advies aan OM/ZM			11
<b>Vrijheidsbeperkende maatregel</b>	3	3	
- Geen bekende reactie			3

Registratie- en dossierbestand; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

<sup>1</sup>Als er reacties zijn geweest op meer afwijkingen dan is de meest ‘zware’ reactie geteld in de zaak, de categorieën zijn opgesomd in volgorde van zwaarte.

<sup>87</sup> Ook hier geldt dat er mogelijk wel reacties zijn geweest, maar dat hiervan geen notities opgenomen in de dossiers van 3RO.

In bijlage VIII (tabel VIII.2) zijn de toelichtingen weergegeven die in de dossiers zijn gevonden bij de reacties waarin niet is overgegaan tot het schrijven van een advies aan OM/ZM. Hier zijn dezelfde categorieën terug te vinden als bij de hierboven weergegeven reacties van OM/ZM: ‘onvoldoende bewijs, of het betrof geen daadwerkelijk schending’ (3x), ‘er staat een andere zitting in de zaak gepland die wordt afgewacht’ (2x), ‘reactie zou disproportioneel of niet opportuun zijn’ (6x), ‘in het belang van behandeling of in afwachting van casus overleg over het gezin’ (6x) en ‘overig’ (2x). Bij de categorie argumenten die de proportionaliteit betreffen zien we in de toelichtingen verschillende zaken naar voren komen waarin is benoemd dat slachtoffers zelf een rol spelen in het tot stand komen van het contact. In die situaties zou de verdachte of dader moeilijk iets kunnen worden verweten, aldus de argumentatie in deze dossiers. Dergelijke gevallen zijn ook naar voren gekomen in de interviews en zijn voor de handhavende instanties zeer complex. Bij de categorie argumenten die gericht zijn op het belang van voortzetting van behandeling vinden we ook de zorg terug dat als er tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf zou plaatsvinden (bij VV) er nadien geen rechterlijk kader meer is waarbinnen de problematiek kan worden aangepakt. Kortom, ook bij de reacties van de Reclassering zien we veel gelijkens met de afwegingen zoals die worden benoemd in de interviews.

### 6.3.2 Slachtofferervaringen met handhavingsreacties

In deze paragraaf worden aan de hand van informatie uit de enquête de slachtofferervaringen met de handhavingsreacties weergegeven. Deze gegevens zijn wederom gebaseerd op een klein aantal (n=61) omdat het hier alleen die zaken betreft waarin slachtoffers schendingen hebben gemeld.<sup>88</sup> Ook in deze paragraaf worden geen percentages gepresenteerd.

*Tabel 6.3a Reactie van de politie bij meldingen schendingen (meerdere antwoorden mogelijk) (n=61)*

Reactie	Aantal gerapporteerd
Aangifte opgenomen/pv opgemaakt (n=58)	40
Alleen aantekening melding gemaakt (n=57)	24
Politie wilde aangifte/melding niet opnemen (n=55)	5
Reactie was iets anders (n=55)	2
Slachtoffer weet niet wat reactie was (n=54)	2

Slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

Uit tabel 6.3a (zie voor uitsplitsingen naar delict, modaliteit en verbod type bijlage VIII, tabel VIII.3 t/m VIII.5) blijkt dat volgens de rapportages van slachtoffers in de enquêtes ruim een derde van de slachtoffers die melding van een of meer schendingen bij de politie heeft gedaan, heeft meegemaakt dat de politie geen aangifte opnam maar alleen een aantekening maakte (24x), of de melding helemaal niet opnam (5x). De redenen die volgens slachtoffers door de politie in deze laatste situatie werden gegeven, waren: ‘niet erg genoeg’, ‘schending is geen misdrijf en gebrek aan heterdaad’, ‘niet voldoende bewijs’ en ‘verschil in interpretatie van indirect contact door slachtoffer en politieagent’. In tabel 6.3b zijn de betreffende schendingen waarbij de politie volgens de slachtoffers geen aangifte of melding wilde opnemen, weergegeven. Hierin zien we inderdaad voorbeelden terug van schendingen waarin de grenzen van het verbod worden opgezocht en waarbij het van groot belang kan zijn dat er een gespecificeerde omschrijving van het verbod is waarvan de politie ook op de hoogte is, of die het slachtoffer gemakkelijk aan de politie kan tonen. Deze bevinding sluit aan bij de bevindingen uit de interviews.

<sup>88</sup> Voor sommige uitkomsten is de groep nog iets kleiner omdat niet alle vragen door iedereen waren beantwoord.

*Tabel 6.3b Omschrijving van de schendingen waarvan de politie geen aangifte of melding wilde opnemen volgens de respondenten*

Handgeschreven brieven in brievenbus gedaan. Aanbellen bij voordeur. Rondhangen in de buurt.
Express opwachten op tijden dat kind gebracht en gehaald werd naar sport.
Contact via anderen.
Ontmoeting op parkeerplaats bij supermarkt waarbij hij luid ging schreeuwen, bedreigen, schelden.
Telefonisch contact via privé nummer, op straat tegengehouden en lastig gevallen.
Verdachte/dader zoekt contact met grootvader voor informatie en liet vriend via sociale media contact zoeken met gezinsleden.

Slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

De volgende stap in het proces van de handhavingsreacties vanuit het slachtofferperspectief is de kennis bij het slachtoffer over wat er met de melding of aangifte is gedaan. We hebben dit in de slachtofferenquête niet per melding uitgevraagd omdat dat een te grote belasting voor de respondenten zou opleveren. Respondenten konden aangeven met welke van de gevolgen genoemd in tabel 6.4a ze ervaring hadden. De slachtoffers rapporteren dat in ongeveer de helft van de zaken bij een of meer van de meldingen een straf is opgelegd door de rechter. In iets minder dan de helft van de zaken is wel een waarschuwing gegeven of een straf gevorderd maar geen straf opgelegd. In ongeveer een kwart van de zaken weet het slachtoffer niet wat er met de melding is gebeurd.

*Tabel 6.4a Gevolgen voor de verdachte/dader volgens het slachtoffer na melding/aangifte (n=61)*

Gevolgen (meer antwoorden mogelijk bij meer meldingen)	Aantal gerapporteerd
Verdachte of dader heeft waarschuwing gekregen (n=57)	20
OvJ heeft straf gevorderd maar rechter heeft niet opgelegd (n=55)	5
Rechter heeft straf opgelegd, de dader heeft vastgezeten (n=56)	22
Rechter heeft andere straf opgelegd dan vastzitten (n=54)	9
Gevolgen waren iets anders (n=54)	9
Slachtoffer weet niet wat gevolgen zijn (n=57)	14

Slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

In tabel 6.4b (zie voor uitsplitsingen naar delict, modaliteit en verbod type bijlage VIII, tabel VIII.6 t/m VIII.8) zijn de omschrijvingen weergegeven van 1) de redenen waarom er geen straf is opgelegd en 2) van de andere gevolgen dan een vrijheidsstraf die er volgens het slachtoffer waren voor de verdachte of dader. Bij de andere gevolgen lijkt het in alle omschrijvingen te gaan om de uitbreiding van de aan de verdachte of dader opgelegde voorwaarden, gericht op het aanpakken van de achterliggende problematiek.

*Tabel 6.4b Omschrijving van redenen geen gevolgen of andere gevolgen dan vastzitten*

<b>Redenen waarom geen gevolgen voor dader of verdachte volgens slachtoffer</b>
De officier van justitie vond dat de dader steeds net niet voldoende deed.
Tijdens de rechtszaak nogmaals een waarschuwing na meerdere malen schenden, omdat hij/zij zei het niet meer 'te doen'.
Ik kreeg brieven (9x al) dat het geen hoge prioriteit had, dus ze doen er niets mee.
In het systeem gezet en verder niks.
Moest van reclassering een officiële waarschuwing krijgen maar is niet gebeurd omdat hij zich dom voor deed (met: 'wist ik niet', etc.).
<b>Andere gevolgen voor de verdachte of dader volgens het slachtoffer</b>
Meldingsplicht en verplichte cursussen volgen over woedebeheersing.
Reclassering maar ook daar weigert de verdachte aan mee te werken.
Taakstraf, boete, behandeling.
Taakstraf.
Taakstraf + financiële vergoeding aanschaf camera's voor slachtoffer.
Schorsende voorwaarden zijn uitgebreid.
Verplichte behandeling.
Verplichte opname afkickkliniek.
Werkstraf al dan niet met enkelband (2x).

Slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

Een laatste stap in het proces van de handhavingsreacties is de informatie die aan slachtoffers wordt verstrekt over acties die na de melding zijn uitgevoerd. Deze stap beschrijven we op basis van de slachtofferenquête. Daarin is vraag gesteld hoe tevreden slachtoffers waren over de manier waarop de politie en het OM hen op de hoogte hadden gehouden over de acties die volgden op het doen van de melding(en). Het aantal slachtoffers dat vindt dat ze voldoende op de hoogte zijn gehouden door de politie is groter dan het aantal dat vindt niet voldoende op de hoogte te zijn gehouden (25 voldoende versus 19 onvoldoende). De informatievoorziening vanuit het OM wordt minder positief beoordeeld. Slachtoffers zijn hierover vaker negatief (18 voldoende versus 39 onvoldoende op de hoogte gehouden) en bovendien meer uitgesproken (minder mensen in de categorie neutraal) dan bij de vraag over de politie. Deze informatievoorziening is volgens de hypothese over procedurele rechtvaardigheid (**hypothese 6b**) en de bevindingen uit de interviews van groot belang voor de subjectieve veiligheid van slachtoffers. Hierop komen we terug in hoofdstuk 8.

*Tabel 6.5 Informatie aan het slachtoffer door politie en OM over de behandeling van de zaak*

	<b>Politie heeft slachtoffer voldoende op de hoogte gehouden over acties percentage (aantal)</b>	<b>OM heeft slachtoffer voldoende op de hoogte gehouden over acties percentage (aantal)</b>
<b>Helemaal oneens/ oneens</b>	19	32
<b>Neutraal</b>	16	9
<b>Helemaal eens/eens</b>	25	18
<b>Totaal aantal zaken met melding</b>	<b>60</b>	<b>59</b>

Slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.



In vervolg op de informatie in tabel 6.5, is aan slachtoffers ook gevraagd welke informatie zij graag hadden willen ontvangen van de politie of het OM zodat zij beter konden inschatten of hun veiligheid in gevaar was. Op deze vraag beschreven 39 respondenten een of meer soorten informatie die zij gemist hadden. Daarnaast hebben 54 respondenten de vraag open gelaten, of een tekst ingevuld die geen antwoord op de vraag gaf. Tot slot hebben 9 respondenten expliciet aangegeven dat ze goed op de hoogte waren gehouden of dat zij geen informatie misten. De complete (waar nodig geanonimiseerde) antwoorden van de respondenten zijn weergegeven in bijlage VIII (tabel VIII.7). In aflopende volgorde van frequentie waarin de soorten genoemd zijn, wordt de volgende informatie door de slachtoffers gemist: informatie over (de timing van) vastzitten of vrijkomen van verdachten of daders wordt het meest gemist (13x), gevolgd door informatie over de situatie of het gedrag van dader of verdachte (10x), informatie over het verloop van de zaak (8x) en afloop of wijzigingen in het verbod (7x). Gemiste informatie die minder genoemd wordt, is: informatie over de inhoud van het verbod (3x), informatie over schendingen van het locatieverbod die hebben plaatsgevonden (3x) en het uitleggen van beslissingen over handhaving na schendingen (2x).

Aan de slachtoffers is ook de vraag gesteld of zij informatie hadden gekregen die zij liever niet hadden willen ontvangen. Daarvan konden maar enkele slachtoffers voorbeelden benoemen. De enkele voorbeelden die genoemd werden, betroffen informatie waarvan een bepaalde dreiging voor het slachtoffer uitging zoals in het voorbeeld:

Ik kreeg ooit de melding (in een persoonlijk gesprek) dat ook de politie/recherche hem een onberekenbare man vonden en hem tot alles in staat achtten.

Dergelijke informatie zal voor andere slachtoffers hoe onplezierig ook toch gewenste informatie zijn omdat het slachtoffer dan zelf voor extra beschermingsmaatregelen kan zorgen. Hier is sprake van een lastig spanningsveld waarbij maatwerk van belang lijkt.

#### 6.4 Samenvatting handhavingsreacties

Uit de interviews blijkt dat de handhavingsreactie op schendingen van de verboden maatwerk is, waarbij respondenten verschillende afwegingen maken. Reacties van de respondenten en uitkomsten van de dossierstudie geven aan dat ook in geval van bewijsbare schendingen lang niet altijd aanhouding volgt. De prioriteit die politie, OM en de Reclassering geven aan het handhavend reageren op schendingen, wordt bepaald door de risico-inschatting, 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 herhaaldelijk blijven liggen. Dat zou volgens hen behalve door een gebrek aan capaciteit bij de politie, vooral komen door onvoldoende kennisoverdracht over de context van hun zaak binnen de politieorganisatie.

De bevindingen uit de dossierstudie kunnen louter 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 (Reclassering) 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. Deze uitkomsten onderschrijven het door slachtoffers geschetst beeld dat er waarschijnlijk op veel meldingen geen handhavingsreacties volgen.

De onderbouwingen die in de dossiers 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 doelen van de handhavende instanties lijken daarmee meer op de lange termijn te zijn gericht, terwijl dit voor slachtoffers minder voorop lijkt te staan (interviewinformatie).



Bovendien zijn de handhavende instanties wellicht optimistischer over de mate waarin behandeling de risico's kan inperken dan de slachtoffers die de verdachten of daders vaak goed kennen. De effectiviteit van de handhaving bij schending van een verbod (**onderzoeksvraag 2a**) blijkt dus door slachtoffers als minder groot te worden beschouwd dan door de meeste professionals.

Belangrijkste knelpunten in de handhaving (**onderzoeksvraag 2b**) 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 vooral voor bij stalkers en veelplegers van huiselijk geweld, die tolerant 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. In die laatste situatie is de kennis bij de politie over de (civiele) procedures rond de kinderen en hoe die samengaan met het verbod vaak beperkt. Deze knelpunten komen in hoofdstuk 7 terug in het onderzoek naar risicofactoren voor schendingen.

De belangrijkste succesfactoren voor effectieve handhavingsreacties zijn goed overleg tussen de ketenpartners en de aanwezigheid van een gespecialiseerde politiefunctionaris of een team van functionarissen die uitgebreide kennis heeft over de situatie waarin het contactlocatie- of gebiedsverbod speelt. Dergelijke functionarissen kunnen sneller en beter geïnformeerde beslissingen nemen over de te volgen handhavingsreacties na een melding. Deze gespecialiseerde teams zijn echter, zoals in hoofdstuk 5 bleek, volgens slachtoffers vooralsnog slechts in een klein deel van de zaken direct betrokken.

Een belangrijk onderdeel in het proces van de handhaving is de informatievoorziening aan slachtoffers (over acties die na de melding zijn uitgevoerd maar ook meer in het algemeen). Hoe dit in de beleving van de slachtoffer gebeurt, hebben we op basis van de slachtofferenquête in beeld gebracht. Slachtoffers zijn wat positiever over de informatievoorziening door de politie dan door het OM. Een groot aantal slachtoffers benoemt echter typen informatie die ze gemist hebben tijdens het verloop van het verbod. Het type informatie dat slachtoffers het vaakst missen, is informatie over wanneer verdachte of dader vastzit of juist vrijkomt, informatie over het gedrag of de situatie van de dader, informatie over het verloop van de zaak en informatie over de afloop van of wijzigingen in het verbod. Wat dit betekent voor de veiligheidsbeleving wordt beschreven in hoofdstuk 8.

## 7. Verboden en objectieve veiligheid

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van ons onderzoek over 1) de wijze waarop en de mate waarin er schendingen van verboden voorkomen en 2) de perceptie van slachtoffers en professionals over de effectiviteit van verboden voor de objectieve veiligheid. Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven, betreft dit een complexe zaak en zullen de uitkomsten niet het complete beeld weergeven. Door een combinatie van gegevens te gebruiken hopen we de werkelijkheid wel zo dicht mogelijk te benaderen. Voor de Nederlandse situatie baseren we onze weergave op een combinatie van de perceptie van betrokkenen over de naleving (*interviews*), gegevens van OM en de Reclassering (*registers en dossierstudie*) en de rapportage van slachtoffers (*slachtofferenquête*). Daaraan voorafgaand wordt een beeld geschetst over naleving van verboden dat uit de (internationale) literatuur naar voren komt. De literatuur is onderverdeeld in studies die net zoals het onderhavige onderzoek de naleving van verboden in kaart hebben gebracht en studies waarin de kans op herhaald slachtofferschap tussen slachtoffers met en zonder verbod wordt vergeleken. In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- 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?

### 7.1 Literatuur

De literatuur in deze paragraaf is onderverdeeld in drie sub paragrafen die achtereenvolgend betrekking hebben op: de mate waarin verboden worden nageleefd, de mate waarin verboden bijdragen aan voorkomen van herhaald slachtofferschap op basis van studies waarin een vergelijking wordt gemaakt tussen slachtoffers met en zonder verboden en op beschermende factoren en risicofactoren voor schending.

#### 7.1.1 Naleving

De internationale literatuurstudie leverde twee meta-analyses op waarin de naleving van verboden wordt onderzocht (Spitzberg, 2002; Benitez, et al., 2010). De studies in deze meta analyses richten zich voornamelijk op stalking en huiselijk geweld. Enkele studies richten zich op een bredere groep delicten. De meeste studies in deze reviews rapporteren het percentage van de onderzochte verboden dat geschonden werd. Dit varieert enorm, namelijk tussen drie en 81 procent van de verboden. Spitzberg (2002) berekenden op basis van de 32 onderzochte studies (in de periode 1985-2001) een gemiddeld percentage van verboden dat overtreden werd en dat bedroeg 40 procent.<sup>89</sup> Een vergelijkbaar percentage (35%) schendingen werd gevonden in een niet in de meta-analyses opgenomen onderzoek onder Finse stalkers met een verbod (Häkkinen, et al., 2003, p. 199-200). Bij naar schatting 21 procent van de verboden uit 9 artikelen uit het review van Spitzberg (2002) werd het verbod gevolgd door escalerend geweld of stalking (variërend tussen studies tussen 2,5% en 60%).

Uit de literatuur komen ook conclusies naar voren over het verloop van de naleving in de tijd. De recidive blijkt het hoogst in de periode direct na executie van een verbod. Isaac, et

---

<sup>89</sup> De studie van Benitez, et al. (2010, 378-381) betrof 15 artikelen uit de periode 1985 tot 2007.

al. (1994, p. 52) analyseerden de gegevens van 18.369 mannen tegen wie een civielrechtelijk<sup>90</sup> verbod was uitgevaardigd, waaronder het aantal officieel geregistreerde schendingen. Hun onderzoek laat zien dat het risico op schending in de eerste drie maanden het grootst is. Na drie maanden bedroeg het risico op schending tien procent en over de gehele zes maanden vijftien procent. Ook Harrell & Smith (1996, p. 222) concluderen dat de meeste ongewenste telefoontjes, huisbezoeken plaatsvonden in de eerste drie maanden van het verbod. Vooral het aantal ongewenste telefoontjes was sterk afgenomen bij de follow-up na een jaar, namelijk met de helft. Het aantal ongewenste huisbezoeken nam iets af. De frequentie van stalking bleef echter gelijk. Resultaten van het onderzoek door Holt, et al. (2002, p. 591-592; 2003, p. 20) lijken er op te wijzen dat het risico op psychologische en lichamelijke mishandeling de eerste zes maanden het grootst is.

### 7.1.2 Bijdrage van verboden aan voorkomen van herhaald slachtofferschap

Er is maar een beperkt aantal studies gevonden dat zich richt op verschillen in objectieve veiligheid tussen vergelijkbare zaken met en zonder verbod. Veel andere studies gaan weliswaar over de mate waarin schendingen plaatsvinden maar geven geen vergelijking met de situatie zonder verbod (Benitez et al., 2010). Van de studies die wel een vergelijking maken tussen groepen met en zonder verbod waren er slechts vier experimentele studies (zie tabel 4.1 in hoofdstuk 4) en daarvan ging er maar een over het effect van het verbod op zichzelf (Berk, et al., 1992). Daarnaast is er wel een aantal quasi-experimentele studies en zijn er studies bekend met een longitudinaal design maar zonder controlegroep (Holt, et al., 2003, McFarlane, et al., 2004).

De meeste studies naar de effecten op de objectieve veiligheid rapporteren dat verboden de kans op recidive tegen het slachtoffer verlagen (o.a. Benitez, et al., 2010; Holt, et al., 2002, Holt, et al., 2003; Kelly, Adler, Horvath et al., 2013, p. 30-31; Kothari, et al., 2012).<sup>91</sup> Opvallend is dat recentere studies over het algemeen positievere effecten van de verboden vinden. Deze studies houden vaak beter rekening met verschillen tussen de groep vrouwen die wel of niet worden beschermd middels een verbod, welke verschillen de gevonden effecten anders zouden kunnen verstoren (denk aan delictgeschiedenis, voortzetten van de relatie met de partner, of drugsgebruik). Omdat de effecten in deze studies op zeer uiteenlopende wijzen worden gemeten, zijn ze niet in de totaliteit samen te vatten. Hieronder worden daarom de bevindingen uit de belangrijkste studies kort beschreven.

Kothari, et al., (2012, p. 2858) vergeleken vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld die wel of niet werden beschermd door een verbod (gekoppeld op basis van *propensity scores*). Voor beide groepen nam het aantal incidenten gedurende en na afloop van het verbod af. De afname was echter veel sterker in de groep voor wie een verbod gold. Waar deze groep voorafgaand aan het verbod twee keer zoveel incidenten meldde bij de politie, was dit aantal aan het einde van de onderzoeksperiode gelijk tussen de groepen. Kelly, et al. (2013, p. 30-31) onderzochten effecten van het huisverbod<sup>92</sup> in het Verenigd Koninkrijk. Een vergelijking van gematchte steekproeven liet zien dat de kans op huiselijk geweld na contact met de politie met een factor 2.6 afnam wanneer de dader een huisverbod kreeg opgelegd, terwijl de kans op huiselijk geweld bij de vrouwen waar geen verbod aan de dader of verdachte werd opgelegd met een factor 1.6 afnam. Onderzoek met politieregistraties van Holt en collega's (2002) laat een 80% lagere kans op nieuwe incidenten van lichamelijke mishandeling zien bij slachtoffers met een permanent verbod vergeleken met slachtoffers zonder verbod.

<sup>90</sup> Zoals in hoofdstuk 4 beschreven gaan vrijwel alle internationale studies over civielrechtelijke verboden.

<sup>91</sup> Zoals beschreven in (paragraaf 4.2.1) gaat het in vrijwel alle studies om civiele verboden waarop strafrechtelijk handhaven kan volgen bij schending.

<sup>92</sup> Dit huisverbod kan op initiatief van de politie worden opgelegd. In die zin heeft het meer overeenkomsten met de oplegging van strafrechtelijke verboden zoals die in Nederland door OM/ZM worden opgelegd.

Vrouwen voor wiens bescherming een tijdelijk verbod was opgelegd, hadden echter geen kleinere kans op lichamelijke mishandeling en een bijna vijf keer *grotere* kans op psychologische mishandeling dan slachtoffers voor wie geen verbod was opgelegd (p. 592). In gelijktijdig verricht onderzoek op basis van slachtofferinterviews komen Holt, et al., (2003) tot vergelijkbare conclusies: vrouwen met een permanent verbod hebben een aanzienlijk lagere kans op diverse vormen van herhaald slachtofferschap (*odds ratio's* tussen de 0.03 voor bedreiging met een wapen tot 0.4 bij psychologische mishandeling). De effecten nemen bovendien toe naarmate het verbod langer van kracht is. Mears, et al. (2001) vinden echter geen verschillen in herhaald slachtofferschap tussen drie typen interventies: 1) arrestatie, 2) verbod, 3) arrestatie en verbod.

Studies waarin geen of nauwelijks verschillen in herhaald slachtofferschap worden gevonden tussen vrouwen die wel of niet worden beschermd door een verbod, zijn veelal wat ouder en controleren zoals gezegd minder goed voor mogelijke selectie-effecten (a.o. Grau, et al., 1985), of bepalen het effect van een verbod in vergelijking met arrestatie (Berk, et al., 1992; Mears, et al., 2001) waarbij het vervoltraject na de arrestatie veelal niet omschreven wordt. Een interessante studie is die van McFarlane, et al. (2004). Zij constateren dat vrouwen die om een verbod vragen en dat toegewezen kregen lagere niveaus van geweld rapporteerden in 18 maanden *follow up*, ongeacht het feit of ze een verbod al dan niet lieten opleggen (het betrof ook hier civielrechtelijke verboden wat verklaart dat zij hier nog een stem in hadden nadat de rechter heeft geoordeeld). Mogelijk dient hier de justitiële beslissing voor vrouwen als een bevestiging dat ze de mishandeling niet meer hoeven te accepteren waarmee zij gesterkt zijn in hun beslissing afstand te nemen van de dader en zo nodig opnieuw de handhavende instanties in te schakelen ook zonder dat een verbod van kracht is (p. 617). Hier lijkt de eerder benoemde *victim empowerment* (zie ook hypothese 6 en 7 hoofdstuk 2) een rol te spelen.

Samengevat wekt de (grotendeels Amerikaanse) literatuur de indruk dat verboden inderdaad tot een afname in recidive en een grotere objectieve veiligheid leiden. De effecten zijn echter niet altijd groot of blijvend en er kleven als gevolg van methodologische beperkingen van de onderzoeksdesigns nog wel onzekerheden aan de conclusies. Daarnaast is het belangrijk te benoemen dat er, hoewel relatief gezien minder, nog steeds veel recidive plaatsvindt ook wanneer er verboden van kracht zijn hetgeen bleek uit de literatuur beschreven in paragraaf 7.1.1.

### 7.1.3 Beschermende factoren en risicofactoren voor schending

#### *Kenmerken van het delict*

Kenmerken van het delict die volgens de literatuur verband houden met de mate waarin verboden worden nageleefd, betreffen de *ernst* van het delict en het *type* delict (stalking). Hoewel de aanwijzingen beperkt zijn, is onderzoek gevonden dat suggereert dat verboden beter worden nageleefd in situaties waar slachtoffers minder ernstige mishandeling hadden ervaren (Grau, et al., 1985, in: Buzawa & Buzawa, 1996, p. 203; Messing, et al., 2017, p. 278). Onderzoek van Harrell & Smith (1996, p. 232) naar civielrechtelijke verboden nuanceert deze bevindingen door te laten zien dat niet de ernst van het indexincident de kans op schending voorspelt, maar het patroon van geweld in het verleden. De aard van het incident zou dan gezien kunnen worden als een indicator voor de achterliggende problematiek. Ook stalking voorafgaande aan het verbod is een significante factor voor schending van een verbod (Logan & Cole, 2007; Logan, et al., 2008). Stalking hangt bovendien samen met een grotere kans op andere geweldsdelicten. Zo rapporteerden vrouwen die gestalkt werden ondanks oplegging van een verbod vaker psychologische en fysieke mishandeling, seksuele dwang, verwondingen, verbale mishandeling, jaloezie, controle, symbolisch geweld en bedreiging in vergelijking met

vrouwen die niet (meer) werden gestalkt na oplegging van een verbod (Logan & Cole, 2007, p. 553).

### *Kenmerken van de dader*

De daderkenmerken die naleving van een verbod volgens de literatuur negatief beïnvloeden, blijken vaak overeen te komen met risicofactoren voor recidive op zich. Zo blijkt dat de kans op schending van een verbod groter is voor mannelijke daders of verdachten, daders of verdachten met een lagere leeftijd, met een voorgeschiedenis met middelengebruik en geweld (Harrell & Smith<sup>93</sup>, 1996, p. 232), of een strafblad (Klein, 1996, p. 202), zonder full time baan of met contact met de geestelijke gezondheidszorg (Benitez, et al., 2010, p. 382).<sup>94</sup> Een belangrijke voorspeller van geweld na oplegging van een verbod bleek bovendien de mate waarin de dader of verdachte verzet bood tijdens de zitting (Harrell & Smith, 1996, p. 232).

### *Kenmerken van het slachtoffer*

Uit het review van Benitez, et al. (2010, p. 382) blijkt dat de volgende slachtofferkenmerken geassocieerd zijn met een hogere kans op schending van een verbod: man zijn (in onderzoek naar slachtoffers van stalking), lage sociaaleconomische status, afro-Amerikaanse afkomst, en een voorgeschiedenis met middelengebruik. Goodman & Epstein (2005) voegen hier het gebrek aan sociale steun voor het slachtoffer als factor aan toe. Zo zoeken mensen met minder sociale steun ook minder contact met hulpdiensten.

In hoofdstuk 5 (signalering) is de verwachting beschreven dat het beter informeren van slachtoffers via adequater meldgedrag tot betere naleving van het verbod door daders of verdachten zou leiden. De in paragraaf 5.1 besproken experimentele studie van Brame, et al. (2015) waarin het effect van een extra slachtoffervoorlichtingsgesprek met de politie werd onderzocht, vond geen verschil in ervaren recidive tussen slachtoffers met en zonder zo'n gesprek. Dit onderzoek ondersteunt de gedachte dus niet dat een beter geïnformeerd slachtoffer een kleinere kans op schendingen heeft.

### *Kenmerken van de relatie tussen dader en slachtoffer*

Zoals in het theoriehoofdstuk is beschreven, zou de relationele afstand tussen dader en slachtoffer een belangrijke factor voor schendingsrisico's kunnen zijn. Hier valt op basis van de empirische literatuur relatief weinig over te zeggen omdat deze voornamelijk over huiselijk geweld gaat. De hieronder beschreven factoren betreffen dus niet de relationele afstand op zich maar kenmerken die daar mee samenhangen. De onderstaande resultaten betreffen hoofdzakelijk relaties tussen (ex-) partners. Kenmerken van de relatie tussen dader en slachtoffer die in de literatuur zijn onderzocht in verband met de mate waarin verboden worden nageleefd, betreffen: samenwonen en de duur van de relatie op het moment dat het delict werd gepleegd naar aanleiding waarvan het verbod werd opgelegd, het hebben van gezamenlijke biologische kinderen met de verdachte of dader en het al dan niet zoeken van contact met verdachte of dader en/of voortzetten van de relatie na oplegging van het verbod.

Uit het review van Benitez (Harrell & Smith, 1996, in: Benitez, et al., 2010, p. 382) blijkt dat samenwonen op het moment dat het delict werd gepleegd naar aanleiding waarvan het verbod werd opgelegd en de duur van de relatie (vijf jaar of langer) eenduidig samenhangen met een lagere kans op schending van een verbod. De kans op herhaald slachtofferschap bij

---

<sup>93</sup> Dit betrof civielrechtelijke verboden.

<sup>94</sup> Op het geslacht na, zijn dit factoren die ook worden meegenomen bij het inschatten van het recidivegevaar bij daders of verdachte van huiselijk geweld, bijvoorbeeld met de risicotaxatieinstrument B-SAFER (Kropp, Hart, & Belfrage, 2005), of de RiHG Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld die in Nederland door OvJ en politie bij huiselijk geweld wordt gebruikt. ([http://www.huiselijkgeweld.nl/doc/beleid/concept\\_rihg\\_versie\\_2\\_1.pdf](http://www.huiselijkgeweld.nl/doc/beleid/concept_rihg_versie_2_1.pdf)).

een verbod was voor vrouwen in een relatie van vijf jaar of langer, zeven keer kleiner dan voor vrouwen in een relatie van vijf jaar of korter (Carlson, et al., 1999, p. 219).

Het hebben van gezamenlijke biologische kinderen met de verdachte of dader bleek in sommige onderzoeken wel en in andere juist niet samen te hangen met nieuw geweld (Benitez, et al., 2010, p. 382). Er zijn aanwijzingen dat de positieve samenhang tussen de aanwezigheid van kinderen en herhaald slachtofferschap vooral aanwezig is in korte relaties (Carlson, et al., 1999, p. 222). Harrel en Smith (1996, p. 232) concludeerden dat vrouwen met en zonder kinderen een even grote kans hadden op onrechtmatige handelingen (ernstig geweld, andere gewelddadige handelingen, bedreiging tot geweld/vernieling van bezittingen, psychologische mishandeling), maar dat vrouwen met kinderen meer risico liepen op meer ernstige vormen namelijk gewelddadige mishandeling, bedreiging en vernieling van eigendommen.

Tot slot is van belang te bespreken op welke manier het voortzetten van de relatie of het zoeken van contact met de verdachte of dader door het slachtoffer de effectiviteit van het verbod kan beïnvloeden. Hoewel het voor de hand lijkt te liggen dat het zoeken van contact door het slachtoffer tot een grotere kans op schendingen leidt, is de literatuur hier niet eenduidig over. In onderzoek naar Finse stalkers aan wie een verbod was opgelegd werd inderdaad gevonden dat de kans op schending van het verbod en mishandeling groter was wanneer slachtoffers na het contactverbod vrijwillig contact met de tegenpartij melden (Häkkinen, et al., 2003, p. 202). Een Amerikaanse studie naar verboden opgelegd in huiselijk geweld zaken concludeert echter dat dit verband wellicht wordt overschat (Logan, et al., 2008, p. 383). Bij vrouwen met een civielrechtelijk verbod die de relatie niet beëindigden, bleek de kans op schending van het verbod iets groter (zeven op tien) dan bij vrouwen die de relatie wel hadden beëindigd (vijf op tien).

#### *Kenmerken van het verbod en de handhaving daarvan*

De kenmerken van het verbod en de handhaving die in de literatuur zijn onderzocht, betreffen de omschrijving van het verbod, aanwezigheid van proactieve controle, en wat de reactie handhaving betreft de wijze waarop slachtoffers in geval van schending de politie kunnen contacteren en de strengheid van de handhavingsreactie op schending. In de literatuur wordt beschreven dat de precieze invulling van een verbod van belang is voor de kans op naleving daarvan. Harrell & Smith (1996, p. 233) vonden dat vrouwen die rapporteerden dat de voorwaarden niet specifiek genoeg waren een grotere kans op ernstig geweld en psychologische mishandeling hadden na oplegging van het verbod. Wanneer er bij de oplegging van een verbod rekening wordt gehouden met mogelijke problemen waar de verdachte of veroordeelde tegenaan zal lopen bij de naleving (denk aan het niet meer in staat zijn familie te bezoeken), zal de naleving volgens professionals uit het onderzoek van Van der Aa, et al. (2012, p. 77) beter verlopen.

Het belang van proactieve controle voor naleving van de verboden wordt onderstreept door twee onderzoeken (Lasley, 2003; Klein & Crow, 2008). Lasley deed experimenteel onderzoek onder verdachten van huiselijk geweld in de VS die op borgtocht vrijkwamen en het effect van onverwachte proactieve controles op naleving. De proactieve controle was in handen van de borgtochtagent, die het recht heeft om daders die zich niet aan de voorwaarden van de borgtocht houden (dat wil zeggen recidiveren) te arresteren. Het afschrikkingseffect van arrestatie bleek in dit onderzoek groter voor daders die onder supervisie staan van random, onafhankelijke, op de persoon afgestemde controles door borgtochtagenten dan voor personen zonder deze controles (Lasley, 2003). Klein & Crow (2008) vonden in onderzoek naar daders van huiselijk geweld die op borgtocht vrijkwamen, alleen bij laagrisicogroepen, een effect van type supervisie op naleving. Het recidivepercentage van de traditionele supervisiegroep bedroeg 60% en van de intensieve supervisiegroep 46%. Daarnaast was de tijd tot aan de volgende arrestatie twee keer zo lang voor daders onder intensieve supervisie (p. 240-241).



Kenmerken met betrekking tot de reactieve handhaving betreffen de zekerheid en tijdigheid van handhavingsreacties en het type handhavingsreactie dat op schending volgt. In de literatuur is één studie gevonden die een maatregel onderzocht die specifiek gericht was op het snel krijgen van contact met de politie bij schending (Apsler et al., 2000, p. 3-6). Dit onderzoek richtte zich op een pilot onder politieagenten in de VS waarbij slachtoffers van huiselijk geweld die middels een verbod werden beschermd, een telefoon kregen waarmee ze hen direct konden contacteren in situaties waar gevaar dreigde. Vanwege te lage aantallen, was het niet mogelijk deze interventie experimenteel te onderzoeken maar betrokkenen hadden de indruk dat dit een succesvolle interventie was.

De zekerheid en tijdigheid van handhavingsreacties die het gevolg kunnen zijn van de intensieve supervisie in de hierboven beschreven onderzoeken kwamen ook als belangrijke factoren uit het onderzoek van Van der Aa, et al. (2012). Onmiddellijke reactie op een schending zou volgens de professionals in dit onderzoek van Van der Aa, et al. (2012), een succesfactor zijn in het handhavingsproces. Daarom worden de wetwijzigingen uit 2012 ter zake van de dadelijke uitvoerbaarheid van de voorwaarden opgelegd in het kader van de VV en de v.i. (in de registraties aangeduid als VTUL, oftewel de voorlopige tenuitvoerlegging van het voorwaardelijke deel van de opgelegde sanctie) positief geëvalueerd.

Retrospectief dossieronderzoek naar de strengheid van reacties laat tot slot zien dat de kans op herhaald slachtofferschap niet verschilt tussen situaties waarin verdachte alleen wordt gearresteerd, alleen een civielrechtelijk verbod wordt opgelegd of verdachte zowel wordt gearresteerd als een civielrechtelijk verbod wordt opgelegd (Mears, et al., 2001, p. 1275-1276; Broidy, Albright, & Denman, 2016). Dit onderzoek is echter retrospectief en niet-experimenteel. Bovendien is het niet duidelijk in hoeverre de groepen onderling verschillen op belangrijke factoren. Over de rol van verboden en het effect op herhaalde dagvaarding en veroordeling is nog minder bekend (Logan, et al., 2006a, p. 193).

## 7.2 Kwalitatieve gegevens: Interviewresultaten

### 7.2.1 Beschrijvingen van aard en ernst van schendingen

De interviews leveren vooral conclusies op over het type schendingen dat plaatsvindt. Iedere geïnterviewde professional is ook gevraagd naar zijn of haar indruk van de verhouding tussen het aantal opgelegde verboden en het aantal verboden waarin schendingen plaatsvinden. Hoewel alle geïnterviewde professionals ervaring hadden met schendingen van verboden gaven professionals aan dat zij geen goede schatting konden geven van deze verhouding, onder andere doordat er zelden proactief toezicht plaatsvindt op de naleving van opgelegde verboden. Uit de interviews van verdachten/daders en slachtoffers blijkt een grote variatie in verschillen in naleving. Door het kleine aantal en de selectiviteit van de geïnterviewde slachtoffers en verdachten en daders kunnen uit de interviews geen generaliseerbare conclusies worden getrokken.<sup>95</sup> In paragraaf 7.3 geven we evenwel op basis van de kwantitatieve gegevens een meer valide beeld van de frequentie van schendingen.

De interviews leveren niettemin wel een gedetailleerd beeld op van de aard en ernst van schendingen die voorkomen. Wat betreft zowel de aard als de ernst van de schendingen is er sprake van een grote diversiteit. Deze diversiteit is in grofweg drie categorieën onder te

---

<sup>95</sup> Vier de negen geïnterviewde slachtoffers hebben ervaring met schendingen. De frequentie verschilt van eenmalig tot maandelijks. In het meest extreme geval was er volgens een van de geïnterviewde slachtoffers sprake van 34 meldingen van schendingen in twee jaar tijd. Geen enkel geïnterviewd slachtoffer geeft aan fysiek te zijn aangevallen na oplegging van het verbod. Bij sommige geïnterviewde slachtoffers was het bevel ten tijde van het interview pas kort van kracht, hetgeen de reden kan zijn dat er geen schendingen te melden waren. Alle geïnterviewde verdachten en daders geven aan dat zij het verbod nooit hebben overtreden. Dit kan komen door de selectiviteit van de wervingsmethode van verdachten en daders en is mogelijk beïnvloed door hun interpretaties over wanneer hun gedrag een schending van het verbod inhoudt (mogelijk beïnvloed door neutralisatietechnieken). Zie hoofdstuk 4.



verdelen: 1) incidenten die een zelfstandig strafbaar feit vormen, 2) incidenten die alleen een schending van het verbod inhouden, maar geen zelfstandig strafbaar feit vormen en 3) incidenten die niet of niet evident onder het verbod vallen, maar die wel inbreuk maken op het veiligheidsgevoel en welzijn van het slachtoffer (en het slachtoffer als zodanig ook wel als schending ervaart en er melding van maakt bij justitie).

Wat de eerste en tweede categorie incidenten betreft, geven verschillende respondenten (drie slachtoffers en verschillende politieagenten) voorbeelden van (bedreigingen met) (ernstig) fysiek geweld, stalking en vernieling. Vaak gaat het hier om zelfstandige strafbare feiten<sup>96</sup>. De bedreigingen en stalkingsincidenten vinden volgens de respondenten niet alleen face-to-face plaats, maar ook via briefjes door de brievenbus, anonieme telefoontjes, sms, Whatsapp en overige sociale media. Daarnaast is er sprake van mishandeling, inbraak en vandalisme. Vaak komen de schendingen in combinatie voor, zoals blijkt uit onderstaand citaat.

“Er is bij me ingebroken, ik ben mishandeld in mijn zwangerschap, mijn ouders worden lastig gevallen met allerlei rare teksten die hij hier via facebook verstuurt maar ook openbaar op zijn Facebook zet met ook allerlei bedreigingen en foto’s van mijn familieleden en dat soort zaken, er worden ruiten ingegooid, de hele tijd langsrijden met harde muziek, voor de deur staan, je kan het zo gek niet verzinnen hij heeft alles wel gedaan zeg maar.” (Slachtoffer, stalking, huiselijk geweld, verbod bij schorsing en vrijheidsbeperkende maatregel)

De geïnterviewde toezichthouders geven aan dat zij binnen de specifieke groep cliënten met EM geen voorbeelden kennen van cliënten die een nieuw delict tegen hetzelfde slachtoffer pleegden.<sup>97</sup>

Voorbeelden die respondenten geven van de tweede categorie incidenten, hebben betrekking op het ondanks het verbod toch het kind ophalen van school, langs het huis rijden met de auto, contact zoeken via sociale media, telefoon of Whatsapp en de zogenaamde ‘toevallige ontmoetingen’ op straat.<sup>98</sup> Volgens zowel slachtoffers als professionals valt in de praktijk het merendeel van de schendingen in deze categorie. Hierbij moet echter wel de kanttekening worden geplaatst dat dit onderscheid tussen schending en een op zichzelf staand strafbaar feit niet altijd helder is te maken, omdat een aantal van deze voorbeelden ook zien op gedragingen waarvoor de dader vervolgd zou kunnen worden door de OvJ op grond van de delicten stalking en bedreiging.

Tot slot wordt de derde categorie schendingen door zowel geïnterviewde slachtoffers als professionals (politieagenten, zaakscoördinatoren, OvJ’s en een toezichthouder) benoemd. Dat slachtoffers ook in dit soort gevallen een handhavingsreactie van justitie verwachten zou kunnen worden afgeleid uit de interviews, waarin de geïnterviewde slachtoffers aangeven dergelijke gevallen bij justitie te hebben gemeld. Volgens professionals en slachtoffers worden in deze voorbeelden de grenzen van het verbod bewust opgezocht door de verdachte of dader, maar juridisch gezien niet overschreden.

Zo ging een dader met een straatverbod voor de straat van het slachtoffer in de tuin van de achterburen staan, waardoor het ook voor een opgeroepen wijkagent volgens het slachtoffer niet duidelijk was of het straatverbod werd geschonden. (Slachtoffer)

---

<sup>96</sup> In geval van een gedragsaanwijzing is een schending altijd een zelfstandig strafbaar feit, zie hoofdstuk 3.

<sup>97</sup> Dit kan zowel samenhangen met het type delict waarin EM wordt toegepast als met het afschrikwekkend effect van EM. Zo gaat in bepaalde delen van het land oplegging van een verbod in geval van overval standaard gepaard met EM. Een toezichthouder merkt op dat overvallen meestal niet persoonsgebonden zijn, wat een beschermende factor is voor schending, zie ook paragraaf 7.2.2 onder ‘Kenmerken van de relatie tussen verdachte/dader en slachtoffer’.

<sup>98</sup> De tweede categorie betreft incidenten die weliswaar een schending van het verbod inhouden maar die geen op zichzelf staand strafbaar feit zijn.

Andere voorbeelden van in de interviews genoemde gedragingen betreffen een verdachte die steeds maar pizza's bleef bestellen op het adres van het slachtoffer of het slachtoffer aanmeldde op allerlei sekssites. Slachtoffers benoemen ook indirecte provocaties, bijvoorbeeld doordat de verdachte openstaande betalingen weigert te betalen of suggestieve teksten deelt op Facebook. OvJ's en een toezichthouder benoemen in dit verband het indirect contact opnemen via andere personen, de 'toevallige ontmoetingen' en het plegen van strafwaardig gedrag (zoals geweld, bedreiging of vernieling van eigendommen) gericht op intimi van het slachtoffer op wie het verbod geen betrekking heeft maar die zelf slachtoffer worden vanwege hun relatie met het initiële slachtoffer. Voor deze categorie gedragingen, die niet onder het verbod vallen maar die wel inbreuk maken op het veiligheidsgevoel en welzijn van het slachtoffer zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar in dit onderzoek.

Wat betreft de aard en ernst van de schending komt er nog een tweetal interessante observaties naar voren. Ten eerste blijkt uit de interviews dat het type schending kan veranderen naar aanleiding van acties van het slachtoffer om zich tegen bepaalde schendingen te beschermen. In geval van schending blijken sommige verdachten of daders de proactieve maatregelen die het slachtoffer zelf neemt te omzeilen, zoals naar voren komt uit de volgende situatie:

Zo vertelt een slachtoffer dat de verdachte haar eerst telefonisch lastig viel. Zij heeft daarop haar nummer veranderd, zodat verdachte haar niet meer kon bereiken. Daarna overtrad verdachte het verbod herhaaldelijk door door haar straat te rijden. Slachtoffer vermoedt dat verdachte door haar straat is gaan rijden omdat hij haar telefonisch niet meer kan bereiken. (Slachtoffer)

Ten tweede komt naar voren dat de intentie van de verdachte of dader een grotere rol speelt bij het type schending dat op zichzelf geen nieuw strafbaar feit vormt. Binnen deze, hierboven genoemde tweede categorie zijn er in de interviews incidenten genoemd waarbij het waarschijnlijk niet de intentie van de dader was om het slachtoffer te schaden, zoals de dader/verdachte die direct na oplegging van het verbod in het huis van het slachtoffer enkele van zijn eigendommen kwam ophalen, of een dader/verdachte met EM die in slaap was gevallen achter in de auto van vrienden die vervolgens nietsvermoedend door het voor de dader/verdachte verboden gebied reden.

### 7.2.2 Percepties over de bijdrage van verboden aan het voorkomen van schending en herhaald slachtofferschap

In de vorige paragraaf is de aard en ernst van schendingen beschreven. Aan alle respondenten is daarnaast ook de vraag voorgelegd in hoeverre zij denken dat strafrechtelijke verboden herhaald slachtofferschap kunnen voorkomen. Hierna volgt eerst een beschrijving van de antwoorden van respondenten op deze vraag en vervolgens een samenvatting van de mechanismen die respondenten hebben beschreven over *hoe* verboden hieraan bijdragen. De mate waarin deze mechanismen effectief zijn in het voorkomen van schendingen en herhaald slachtofferschap is afhankelijk van verschillende beschermende factoren en risicofactoren die betrekking hebben op kenmerken van het delict, de zaak, de handhaving, verdachte/dader, slachtoffer en de relatie tussen beiden. Deze factoren komen in de volgende paragraaf aan bod.

#### *Beschrijvingen van respondenten over bijdrage verbod aan voorkomen herhaald slachtofferschap*

De antwoorden van respondenten op de vraag in hoeverre zij denken dat een verbod herhaald slachtofferschap kan voorkomen zal per respondentengroep (professionals, slachtoffers en verdachten en daders) worden beschreven.

Geïnterviewde ketenpartners (politie, OM en toezichhouders), medewerkers van SHN en slachtofferadvocaten beschouwen het verbod in het algemeen als een nuttig instrument in het voorkomen van herhaald slachtofferschap. Zij geven echter ook aan dat deze vraag moeilijk is te beantwoorden, vanwege verschillende redenen. Ten eerste geven zij aan weinig zicht te hebben op het totaalbeeld van schendingen van opgelegde verboden. De indruk die respondenten (van het OM, de politie, de Reclassering, SHN en slachtofferadvocaten) hebben dat een verbod een nuttig instrument is en bijdraagt aan het voorkomen van herhaald slachtofferschap komt enerzijds voort uit ervaringen dat zij deze zaken een tijdlang niet terug zien op ZSM, of dat zij slechts af en toe van slachtoffers vernemen dat de verboden geschonden zijn. Anderzijds geven respondenten aan positief te zijn vanwege aannames over hoe een verbod kan bijdragen aan het voorkomen van recidive, wat onder de uitleg van de mechanismen verder zal worden toegelicht. Ten tweede vragen veel van deze respondenten zich af in hoeverre het uitblijven van recidive het gevolg is van het opgelegde verbod of dat andere factoren uit het proces daar verantwoordelijk voor zijn. Ketenpartners benoemen dat het verbod onderdeel is van een geheel aan interventies zoals het verhoor, waarschuwing door de politie, meldplicht, enkelband, executeerbaar vonnis, proeftijd en behandeling voor aanpak van onderliggende problematiek. In het verlengde van deze redenering vragen OvJ's zich af of een eventueel effect van een verbod niet ook met lichtere middelen bereikt had kunnen worden. Zo zou bij personen bij wie een gedragsaanwijzing effect heeft, in de zin van dat deze nageleefd is, een waarschuwing misschien ook afdoende zijn geweest.

De geïnterviewde slachtoffers zijn in vergelijking met professionals minder positief over de bijdrage van de verboden aan het voorkomen van herhaald slachtofferschap. Zoals in paragraaf 7.2.3 beschreven, hebben verschillende geïnterviewde slachtoffers ervaring met nieuwe delicten na oplegging van een verbod. Ook geven verschillende slachtoffers en een slachtofferadvocaat aan dat wanneer de dader het slachtoffer echt kwaad wil doen een verbod hem niet zal stoppen. Slechts één slachtoffer geeft aan wel te geloven in de afschrikwekkende werking van het verbod maar geeft tegelijkertijd aan dat het geen duurzame oplossing is. Het relatief negatieve oordeel van slachtoffers over de effectiviteit van verboden kan deels te maken hebben met de selectie van slachtoffers die mee wilde werken aan ons onderzoek. Veel geïnterviewde slachtoffers hebben namelijk te maken met daders bij wie er sprake is van een combinatie van recidiveverhogende factoren – middelengebruik, psychiatrische problematiek. De voorgaande redenen die slachtoffers aandragen met betrekking tot de beperkte bijdrage van het verbod worden overigens ook door verschillende professionals benoemd.

De meningen van verdachten en daders over de bijdrage van een verbod aan het voorkomen van herhaald slachtofferschap lopen uiteen. Reflecterend op hun eigen zaak geven de geïnterviewde verdachten of daders vaak aan dat zij überhaupt geen behoefte hebben om contact te zoeken met het slachtoffer. Dit sluit aan bij de perceptie van de OvJ dat er zaken zijn waarin een waarschuwing had kunnen volstaan. Een enkele dader of verdachte heeft wel het gevoel dat er een afschrikwekkende werking van een verbod uitgaat vanwege de stok achter de deur maar de meeste daders en verdachten zijn hier minder van overtuigd.

Ondanks alle beschreven bedenkingen en nuances is het overgrote deel van de respondenten van mening dat verboden een bijdrage leveren aan het voorkomen van herhaald slachtofferschap.

#### *Mechanismen voor de bijdrage van verboden aan voorkomen van herhaald slachtofferschap*

Uit de interviews komen vijf mechanismen naar voren die tot een positieve bijdrage van het verbod op de kans op herhaald slachtofferschap kunnen leiden, maar worden ook twee mechanismen genoemd die tot een negatieve bijdrage kunnen leiden. Hierna worden eerst de mechanismen die leiden tot een *positieve* bijdrage beschreven.

Het eerste mechanisme is hierboven al benoemd en betreft *het afschrikwekkend effect* van het verbod. De consequenties die kunnen volgen bij een schending (zoals arrestatie en oplegging of tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf) geven OvJ's naar eigen zeggen een handhavingskader waarin zij druk kunnen uitoefenen en kan voor de verdachte of dader dan een reden zijn zich aan het verbod te houden. Zoals onder paragraaf 7.2.2 onder 'Kenmerken van de dader' staat beschreven, erkennen verschillende typen respondenten dat verdachten en daders verschillen in de mate waarin zij hiervoor gevoelig zijn.

Het tweede mechanisme is de *gelegenheidsbeperking*. In situaties waarin de verdachte of dader zich niet laat afschrikken, verhoogt het verbod de kans dat de dader tijdig gesignaleerd wordt, namelijk al wanneer hij het verboden gebied betreedt. Daardoor kan de politie eerder reageren en de gelegenheid van de verdachte of dader om daadwerkelijk geweld te plegen beperken. Ook worden in het geval van verboden volgens de respondenten extra beschermende maatregelen zoals AWARE en AOL eerder door de politie of OvJ voorgesteld of vragen slachtoffers hier vaker zelf om. Deze maatregelen die formeel losstaan van het verbod leiden ook tot snellere reactie van de politie bij dreigende situaties. Daarnaast kunnen verdachten en daders door het verbod gedwongen zijn verder van het slachtoffer af te wonen, zodat er ook minder toevallige gelegenheden zijn waarin hij of zij het slachtoffer lastig kan vallen en/of geweld kan aandoen. Zo noemt een toezichthouder de functie van een verbod als time-out in gevallen waarin betrokkenen een relatie hebben en een OvJ beredeneert dat de kans op herhaald slachtofferschap lager is wanneer er meer afstand tussen betrokkenen wordt gecreëerd.

In het derde mechanisme vormen de schendingen op de verboden een hulpmiddel bij de *dossieropbouw*. OvJ's en ook een wijkagent benoemen dit mechanisme wanneer hen wordt gevraagd naar het nut van het verbod in geval van verdachten of daders die immuun lijken te zijn voor strafdreiging. Dossieropbouw is volgens een OvJ en slachtofferadvocaat vooral van belang bij verdachten in afwachting van hun vonnis. Door het plaatsvinden en signaleren van schendingen van een verbod kan de OvJ de ernst van de zaak beter naar voren brengen en is er meer kans op een strengere straf of het opleggen van gedwongen behandeling (dit speelt vooral in de fase van het vooronderzoek). Daarmee wordt het slachtoffer in de toekomst (tijdelijk) beter beschermd voor herhaald slachtofferschap. Een verbod draagt dan bij aan het uitbreiden van het strafrechtelijk dossier. De daaruit volgende strafoplegging beschermt het slachtoffer tegen herhaald slachtofferschap.

In het vierde mechanisme wordt het verbod en de daarbij horende voorwaarden gebruikt als *instrument in de begeleiding van verdachten of daders*. Respondenten (politie, OvJ's, toezichthouders, zaak coördinator, slachtoffers, medewerker van Slachtofferhulp en een slachtofferadvocaat) geven aan dat een verbod een middel kan zijn om veiligheid te verhogen, terwijl in de tussentijd andere interventies kunnen starten die de kern van het probleem (de onderliggende problematiek) aanpakken, zoals een behandeling die zich op de oorzaak van de gedragsproblematiek richt, wraakgevoelens naar slachtoffers wegneemt en escalatie van de situatie voorkomt. Het een verbod kan dan ook bijdragen aan het scheppen van de context waarbinnen het regelen van de structurele zaken (denk aan huisvesting, werk en inkomen) kunnen worden georganiseerd en gecontinueerd. Vooral toezichthouders benoemen dat informatie die zij hebben over naleving, bijdraagt aan de relevantie van de begeleidingsgesprekken. Het bespreken van redenen van (bijna) schendingen met de cliënt kan bijdragen aan het inzicht van de cliënt in zijn eigen delict cyclus en daarmee aan een afname van het recidiverisico. In de onderstaande beschrijvingen komt het belang van aandacht voor behandeling duidelijk naar voren:

Voor een gedeelte denkt het slachtoffer dat het verbod nieuw geweld kan voorkomen. Maar zij voelt zich onzeker over hoe lang haar ex-partner het gaat volhouden om het verbod na te leven, geeft aan dat hij een lopende tijdbom is, dingen opkropt, totdat hij dadelijk explodeert. Dan overziet hij misschien een heleboel dingen niet. Zij vreest daar de dupe van te worden. Zij vindt

zeker dat hij gestraft moet worden voor wat hij gedaan heeft en nog doet. Maar vindt het belangrijker dat hij een gedwongen behandeling gaat krijgen. (slachtoffer, stalking, huiselijk geweld, verbod bij schorsing voorlopige hechtenis aangevuld met gedragsaanwijzing)

Een verdachte vertelt over hoe hij eenmalig bijna het verbod had geschonden, nadat het slachtoffer hem had opgebeld en hij zich geprovoceerd voelde door de dingen die het slachtoffer zei. De enkelband weerhield hem er toen van het slachtoffer op te zoeken: 'dat was wel eng op dat moment, ze zei op een gegeven moment dingen en toen knapte het echt'. Hij geeft aan dat de enkelband er inmiddels af is en hij veel van de agressieregulatie therapie heeft geleerd: als zijn ex-partner nu zou opbellen zou hij anders reageren. Aanvankelijk dacht hij, 'die kunnen me niet helpen'. Nu benadrukt hij het belang van therapie in geval van verdachten of daders met agressieproblematiek en geeft hij aan dingen minder op te kroppen en zich een stuk rustiger te voelen. (verdachte, huiselijk geweld, bedreiging met de dood, verbod bij schorsing voorlopige hechtenis en VV)

Hoewel het hier natuurlijk uiteindelijk gaat om de recidiveverlagende effecten van andere maatregelen dan het effect van verboden op zich, kunnen we concluderen dat respondenten verwachten dat een belangrijk deel van de effectiviteit van het verbod juist voortkomt uit de inzet van het verbod als conditie waaronder behandeling op gang kan komen. Zonder de behandeling zou het verbod vaak weinig effectief zijn.

In het vijfde mechanisme wordt de effectiviteit van het verbod verklaard doordat het via bekrachtiging van het slachtoffer leidt tot *een verhoogde meldingsbereidheid*. Dit komt tot uiting in opmerkingen van een toezichthouder dat het verbod als handvat fungeert voor slachtoffers om incidenten te melden bij de politie en door opmerkingen van slachtoffers over de overtuiging dat zij in geval van schending van het verbod de politie kunnen bellen die dan tijdiger zal reageren dan wanneer het verbod niet zou zijn opgelegd.

Naast positieve effecten benoemen respondenten ook mogelijke *negatieve* effecten van verboden (zie ook **hypothese 1b**, hoofdstuk 2). Dit betreft negatieve effecten vanwege het *risico op escalatie* en een negatieve invloed van *de beperkingen van het verbod op het in stand kunnen houden of herstellen van socialiserende bindingen met de samenleving*, zoals werk, contact met de eigen ouders of stabiele huisvesting. Met betrekking tot het eerste negatieve effect spreken slachtoffers hun zorgen uit over de gevolgen van de emotionele reactie van de verdachte of dader op de extra beperkingen die hem worden opgelegd. Uit interviews met slachtoffers blijkt dat de politie hier ook rekening mee houdt, zo geven slachtoffers aan dat de politie hen vanwege de emotionele reactie had geadviseerd om extra beschermingsmaatregelen te nemen. Zoals eerder beschreven kunnen de extra beperkingen en strafdreiging de dader frustreren en wraakgevoelens jegens het slachtoffer aanwakkeren, hetgeen uiteindelijk tot nieuwe escalaties en geweldsincidenten kan leiden die er mogelijk zonder de beperkingen en strafdreiging niet waren geweest. In de onderstaande situatie wordt dat beschreven.

Het is lastig om tot ex door te dringen. Nu heeft haar ex iedere keer een verbod, wordt opgepakt, weer straf. Respondent geeft aan dat dit ook kan leiden tot escalatie, en leidt tot onzekerheid, want zij weten niet wanneer de volgende uitbarsting volgt. (Slachtoffer, stalking, huiselijk geweld, verbod bij schorsing voorlopige hechtenis aangevuld met gedragsaanwijzing)

Met betrekking tot het tweede negatieve effect op het in stand kunnen houden of herstellen van socialiserende bindingen met de samenleving noemen respondenten behalve praktische beperkingen ook de kans op stigmatisering dat de kansen van verdachten of daders vervolgens inperkt. Als voorbeelden van de negatieve invloed op socialiserende bindingen zijn in de interviews vooral praktische redenen genoemd, zoals de ongemakken van de enkelband of een gebiedsverbod in een werksituatie, of het feit dat iemand vanwege een gebiedsverbod niet meer bij familie op bezoek kan of verplicht moet verhuizen. Zoals onder paragraaf 7.2.2 onder 'Kenmerken van de dader' met betrekking tot proportionaliteit van beperking al is beschreven,

houden toezichthouders en OvJ's hier rekening mee. De door ons geïnterviewde daders deden overigens vrij luchtig over deze ongemakken. Ze vergeleken hun situatie regelmatig met de situatie in detentie en dan was de overlast relatief volgens de respondenten. Slechts één verdachte gaf aan onschuldig te zijn en dat de periode tot aan de zitting onredelijk lang duurde, omdat hij vanwege het gebiedsverbod gescheiden van zijn gezin moet leven en zijn bedrijf was verloren. Deze verdachte merkt op dat als hij had kunnen kiezen tussen een korte periode in voorarrest of deze lange periode onder schorsende voorwaarden hij liever voor een korte periode voorarrest had gekozen, zodat hij zijn normale leven weer eerder had kunnen oppakken.

### 7.2.3 Beschermende factoren en risicofactoren voor schending

#### *Kenmerken van het delict*

Hoewel respondenten in onze interviews weinig konden zeggen over de mate waarin het type delict samenhangt met de naleving, werd stalking wel expliciet benoemd als een delict waar de naleving van de verboden beperkt zou zijn. Bij deze daders zou vooral behandeling belangrijk zijn (OvJ's en slachtofferadvocaat).

#### *Kenmerken van de dader*

OvJ's en wijkagenten geven in de interviews aan dat sommige verdachten of daders zich nergens door laten leiden; een *lang strafblad* en een groot aantal *eerder opgelegde strafrechtelijke interventies* is daar volgens hen een indicatie voor. Bij deze groep die ongevoelig lijkt voor gezag en strafdreiging is de kans groot dat het verbod niet zal worden nageleefd.

Een liaison van de politie geeft het voorbeeld van een dader die resistent lijkt te zijn voor strafdreiging en detentie. Zelfs na oplegging van de vrijheidsbenemende ISD-maatregel na schending, de oplegging van elf (huis)verboden en verplichte therapie gaat de dader door met het gedrag. (Liaison Politie Veiligheidshuis)

Het valt overigens op dat deze groep niet wordt benoemd door toezichthouders, mogelijk omdat het merendeel van de toezichthouders ervaring heeft met verboden met EM, die volgens deze respondenten worden nageleefd.

Andere specifieke daderkenmerken die vaak naar voren komen in de interviews en dan worden benoemd als risicofactoren voor het schenden van verboden, zijn psychische problematiek, middelengebruik, problemen met agressie-regulatie, een lage intelligentie, opgegroeid zijn in een probleemgezin, problematische coping strategieën en het ontbreken van stabiel werk en een pro-sociaal netwerk.

Driekwart van de geïnterviewde OvJ's en verschillende toezichthouders en politieagenten benoemen *psychische problematiek* (waaronder agressieproblematiek) van de dader als belangrijke factor die de kans op schending verhoogt. Dit type verdachte of dader is lastig te corrigeren en zal een verbod sneller overtreden. Veel minder respondenten benoemen *verslaving* als risicofactor voor schending, mogelijk omdat dit deels ook als psychische problematiek wordt gezien of daarmee samengaat. Verslaving en psychische problematiek worden in de interviews beiden expliciet gekoppeld aan een gebrek aan zelfinzicht en zorgmijding (wijkagent en slachtoffers). Veel respondenten (ketenpartners en slachtoffers) benadrukken om die reden het belang van het oplossen van de onderliggende problematiek bij deze groep verdachten of daders voor het bevorderen van de naleving.

Verschillende OvJ's, politieagenten en een toezichthouder noemen voorts het *intelligentieniveau* als een factor die de naleving mogelijk negatief beïnvloedt. Dit komt volgens de respondenten door de samenhang met het gebrekkige zelfinzicht van de verdachte

of dader, waardoor hij de schuld eerder buiten zichzelf zal leggen en het verbod daarom minder goed zal accepteren.

Het *hebben van werk* door de verdachte of dader wordt in de interviews als een belangrijke beschermende factor genoemd voor naleving, omdat daders dan iets te verliezen hebben of blij zijn dat ze door het verbod niet in detentie hoeven te verblijven (verdachten, OvJ, toezichthouders). Werkende verdachten of daders kunnen aan de andere kant ook meer gehinderd worden door het verbod en daardoor gefrustreerd raken (zie onder ‘Motiveren voor naleving en afstemmen op resocialisatiedoelen’). De interviews leveren hier verschillende voorbeelden van op.

Zoals de situatie waarin een dader als gevolg van een gebiedsverbod ver om moest fietsen naar het werk of waarin de enkelband praktische problemen voor een dader oplevert tijdens het werk (Toezichthouders en verdachte).

In voornoemde gevallen kan volgens de respondenten het slachtoffer door de dader of verdachte worden beschouwd als oorzaak voor de frustratie. In de interviews is respondenten actief de vraag voorgelegd of frustratie over (de ervaren proportionaliteit van) het verbod een risico vormt voor de naleving. Dit standpunt werd maar door een van de respondenten (toezichthouder) verdedigd. Andere respondenten geven aan dat het wel van belang is rekening te houden met de beperkingen en de daaruit voortvloeiende frustraties, maar zij koppelen dit niet aan de kans op naleving.<sup>99</sup> Hun uitleg hiervoor is dat het type verdachten en daders bij wie de frustraties leiden tot schendingen hoogstwaarschijnlijk bij iedere invulling van het verbod wel gefrustreerd zouden zijn geweest. Bij de verdachten of daders die ondanks de frustraties het verbod naleven, zou het aanpassen van het verbod de frustraties wel eerder doen wegnemen. Deze personen leefden het verbod echter al na en dus zal dit in de optiek van deze respondenten de effectiviteit van het verbod niet verhogen. Veel van de geïnterviewde verdachten en daders beschrijven inderdaad frustraties over de invulling van het verbod, maar geen van hen geeft aan het verbod te hebben geschonden.<sup>100</sup> Volgens verschillende OvJ’s en toezichthouders is het ook om die reden van belang dat de beperkingen die het verbod voor verdachten en daders oplevert, *proportioneel* zijn. Een toezichthouder legt uit:

Clënten vinden dat [straatverbod] vaak moeilijk, voelt als een beperking. Dat voelt dan eerder als een beperking, van ‘ik kan niet eens meer gewoon door de straat fietsen’, dan als het daadwerkelijk geen contact meer hebben met het slachtoffer. (Toezichthouder)

Uit de interviews komt naar voren dat OvJ’s hier inderdaad rekening mee houden, bijvoorbeeld door uitzonderingen toe te voegen aan het locatieverbod (zodat verdachte of dader naar zijn werk kan of op familiebezoek kan gaan) of aan het contactverbod (zodat verdachte of dader het contact met zijn of haar kinderen kan onderhouden).

Een volgende bevinding uit de interviews is dat een sterker *sociaal netwerk* van verdachte of dader een geschikte stok-achter-de-deur functie kan vervullen voor de naleving. Respondenten (toezichthouders, slachtoffers) noemen daarbij vaak de band met ouders of vriendinnen van verdachten of daders. Deze stok-achter-de-deur functie wordt volgens de respondenten versterkt wanneer het sociaal netwerk (vaak ouders) ook huisvesting biedt aan de verdachte of dader.

---

<sup>99</sup> Eenzelfde beeld zien we terug als het om de discontinuïteit in verboden gaat waarbij er in de p.i.-verloffase meer vrijheden waren dan in de latere v.i.-fase. Ook daarbij wordt door verdachten, daders en handhavers aangegeven dat dit tot gevoelens van onrechtvaardigheid en frustratie leidt. Niemand koppelt dit vervolgens echter aan een verhoogde kans op schendingen of recidive.

<sup>100</sup> Zij geven op het moment van het interview allen aan niet terug te willen in detentie en ook geen behoefte te hebben nog contact te zoeken met het slachtoffer.



Een slachtoffer vertelt dat haar voormalige schoonouders zich pas na aangifte bewust werden van het feit dat er gedurende het huwelijk sprake was van huiselijk geweld. Zij hebben daarna contact met het haar gezocht om te vragen hoe de situatie in elkaar stak. Hoewel haar ex-partner zich volgens het slachtoffer nooit iets van zijn ouders heeft aangetrokken, is hij na oplegging van het verbod bij zijn ouders ingetrokken en nu van hen afhankelijk. Het slachtoffer denkt dat hij mede daardoor nog geen schending heeft begaan. (Slachtoffer stalking, huiselijk geweld, verbod bij schorsing aangevuld met gedragsaanwijzing)

Ook een nieuwe relatie van verdachte of dader wordt in de interviews aangewezen als beschermende factor voor naleving. In de eerste plaats omdat de nieuwe partner de verdachte of dader actief kan wijzen op de naleving, waardoor de relatie de werking van het verbod versterkt. In de tweede plaats omdat de nieuwe relatie volgens de respondenten (politieagenten en slachtoffers) maakt, dat de verdachte of dader geen behoefte meer heeft aan het lastig vallen van het initiële slachtoffer. Dit kan enerzijds het gevolg zijn van een harmonieuze nieuwe relatie, maar anderzijds ook van een situatie waarin de nieuwe partner zelf slachtoffer wordt van bepaald strafwaardig gedrag door de verdachte of dader. In dit geval is er sprake van een zelfstandig effect van de nieuwe relatie op de naleving ten aanzien van het initiële slachtoffer, ongeacht de aanwezigheid van een strafrechtelijk verbod.

### *Kenmerken van het slachtoffer*

Uit de interviews komt een minder eenduidig beeld naar voren over slachtofferkenmerken die als risicofactor of beschermende factor moeten worden gezien, dan uit de literatuur. Niettemin worden *middelengebruik, verslaving en psychische problemen bij het slachtoffer* door verschillende OvJ's huiselijk geweld, politieagenten en de liaison van de politie benoemd als risicofactoren voor schending. Deze respondenten geven daarbij aan dat het strafrecht weinig aanknopingspunten biedt om zorg te bieden voor slachtoffers met dergelijke problematiek.<sup>101</sup> De genoemde slachtofferkenmerken verhogen evenwel de kans dat slachtoffers zelf contact zoeken met de verdachte of dader. Dit contact vanuit het slachtoffer houdt niet per definitie een schending van het verbod in: een liaison van de politie geeft het voorbeeld van een slachtoffer van huiselijk geweld die bewust met de verdachte buiten het verboden gebied heeft afgesproken om zo het verbod te omzeilen. Verder is contact zoeken volgens verschillende respondenten een risicofactor voor de kans op schending, maar niet noodzakelijkerwijze voor de kans op (fysiek) geweld (zie paragraaf 6.2.2 onder 'Proportionaliteit', met betrekking tot de vraag onder welke omstandigheden het zoeken van contact volgens respondenten reden is tot zorg). Eén derde van de geïnterviewde ketenpartners (binnen OM, politie en RN) geeft aan dat schendingen ook plaatsvinden op initiatief van het slachtoffers. Vier toezichthouders en een OvJ geven expliciet aan dat een slachtoffer een aandeel kan hebben in het ontstaan van schendingen doordat het slachtoffer de verdachte of dader provoceert. Zij benoemen dit contact op initiatief van en provocatie door het slachtoffer vooral in de context van huiselijk geweld. Uit een interview met een verdachte blijkt echter dat dit zich niet beperkt tot huiselijk geweld:

Respondent geeft aan al een jaar te worden geprovoceerd door het slachtoffer. De vrouw van de respondent werd bijvoorbeeld lastig gevallen toen hij vastzat; het slachtoffer, zijn ex-compagnon, probeerde haar van de weg te rijden. Hiervan heeft zijn vrouw aangifte gedaan maar hier is niks mee gedaan. Geeft aan verder rare brieven te ontvangen, auto wordt vernield en vijf m<sup>3</sup> zand wordt gestort in de tuin. Vergt veel van hem om niets te doen, maar hij kan niets doen omdat hij in afwachting is van de zitting. (Verdachte, opdrachtgever ernstige mishandeling en gewelddadige overval, verbod bij schorsing voorlopige hechtenis met EM)

---

<sup>101</sup> Een Aware-knop lijkt op dit punt een goede aanvulling te zijn op strafrechtelijke maatregelen. Een liaison bij de politie merkt op dat een Aware-knop meer behelst dan het de alarm-knop; het betreft volgens de liaison van de politie een integrale aanpak dat zich ook richt op weerbaarheid van het slachtoffer met behulp van een maatschappelijk werker.

Het is lastig op basis van de interviews conclusies te trekken over hoe vaak provocerend gedrag van het slachtoffer voorkomt: zo geeft een toezichthouder aan dat dit ‘soms’ gebeurt en een andere toezichthouder heeft hierover enkel via collega’s gehoord, maar geeft aan het zelf nog nooit te hebben meegemaakt. Een OvJ geeft alleen aan dat het OM regelmatig van politie of toezichthouders doorkrijgt dat betrokkenen onderling contact hebben, maar geeft hierbij niet aan hoe vaak dit contact dan plaatsvond op initiatief van het slachtoffer.

Contact op initiatief van het slachtoffer hoeft overigens niet altijd gepaard te gaan met een intentie om te provoceren. De in dit kader genoemde voorbeelden van schendingen betreffen: hulp vragen bij het oplossen van praktische problemen, contact zoeken voor opvang van de kinderen, contact zoeken om de gemoedstoestand van de verdachte of dader te kunnen peilen, gekibbel over en weer tussen ex-partners, of het weer oppakken van de relatie. Het gaat in deze voorbeelden vaak om een complexe slachtoffer-dader dynamiek. Sommige zeer kwetsbare slachtoffers zouden volgens respondenten ook moeilijk kunnen begrijpen waarom het verbod is opgelegd (liaison van de politie, taakaccent huiselijk geweld). Door deze complexe dynamiek geven handhavers aan dat het in geval van schending vaak lastig is te achterhalen wat er precies is gebeurd, met andere woorden in welke mate het slachtoffer een aandeel had in de schending. Dit is met name relevant voor de handhavingsreactie op schending, zoals naar voren is gekomen in paragraaf 6.2.2 onder ‘Proportionaliteit’.

#### *Kenmerken van de relatie tussen verdachte/dader en slachtoffer*

In de interviews noemen enkele respondenten (slachtoffer, OvJ, toezichthouders) de *relationele afstand* (familie, bekenden, onbekenden) tussen slachtoffer en verdachte of dader als expliciete risicofactor in de naleving: hoe minder afstand, des te slechter de naleving. Een toezichthouder geeft hiervoor twee redenen. In de eerste plaats wordt een verbod in relationele sfeer vaker overtreden doordat verdachten of daders eerder terugvallen in hun emotie en de regels dan als minder belangrijk zien. Ten tweede kent de verdachte of dader de routine van het slachtoffer, bijvoorbeeld waar het slachtoffer boodschappen doet of zijn of haar vrije tijd doorbrengt. Verboden worden dan overtreden onder het mom van toevallige ontmoetingen, waar vervolgens moeilijk op te handhaven is.

Naast relationele afstand is in de interviews ook de *geografische afstand* – meer precies de overlap in de fysieke leefwereld van verdachten en daders met die van het slachtoffer – benoemd als een belangrijke risicofactor voor schendingen. Als betrokkenen *bij elkaar in de buurt wonen* (ook na oplegging van het verbod) of als er *familie van de verdachte in de buurt van het slachtoffer woont*, dan is de kans op schendingen groter en de handhaving moeilijker (politieagenten, OvJ’s). Eén van de OvJ’s geeft daarbij aan dat dit niet betekent dat de kans op ernstige schendingen (zoals geweldsrecidive) ook groter wordt.

De overgrote meerderheid van de respondenten in onze interviews geeft aan dat de kans op schending groter is wanneer slachtoffer en verdachte of dader samen kinderen hebben. Daarbij worden volgens de respondenten (vooral slachtoffers) door sommige verdachten of daders de kinderen als excuus gebruikt in geval van een schending. Omdat verdachten of daders denken daarmee weg te komen, gaan ze volgens de respondenten vaker over tot schending van het verbod. De geïnterviewde slachtoffers die dit benoemen, vinden die motivatie voor het zoeken van contact niet oprecht, omdat zij aangeven dat de verdachte of dader anderszins geen enkele interesse toont in zijn kinderen. Volgens andere respondenten (toezichthouders en OvJ’s) kan het echter wel degelijk voorkomen dat de verdachte of dader oprecht contact wil met zijn kinderen en daardoor het verbod schendt.

Overigens geven verschillende verdachten en daders, toezichthouders en een slachtoffer aan dat het verbod in de bij hen bekende situatie(s) juist wordt nageleefd omdat de verdachte of dader er voor zijn kinderen wil zijn. Het vooruitzicht van contact in de toekomst wanneer zij zich aan het verbod houden, draagt volgens deze respondenten dan bij aan de

naleving van het verbod. Hoewel de meerderheid van de respondenten kinderen als gezegd als risicofactor voor schending ziet, is de conclusie over de invloed van gezamenlijke kinderen op de naleving niet eenduidig, zoals ook uit de literatuur is gebleken.

### *Informatie over het verbod aan daders en verdachten*

Een volgende beschermende factor voor naleving die door respondenten wordt genoemd, is de kennis die de dader heeft over het opgelegde verbod. De meeste respondenten (politieagenten, OvJ, toezichthouders) zijn ervan overtuigd dat de verdachten en daders goed weten wat ze wel en niet mogen doen. Zij geloven om die reden niet dat een meer specifieke omschrijving het risico op schending kan verkleinen. Tevens komt naar voren dat de wijze van informatieverstrekking over het verbod aan verdachten of daders en het moment waarop dat gebeurt, in de praktijk varieert. Indien sprake is van een gedragsaanwijzing door de OvJ of een rechterlijk vonnis, worden daders standaard schriftelijk over het verbod geïnformeerd. In sommige gevallen spreekt de OvJ verdachten of daders zelf nog toe of vraagt de OvJ de politie het verbod mondeling toe te lichten. Indien betrokken, geven toezichthouders aan dat ook zij de inhoud van het verbod nog met verdachte of dader bespreken. Respondenten hebben voorts geen uitspraken gedaan over in hoeverre zij denken dat deze wijze van informeren verband houdt met het risico op schending.

Wanneer er sprake is van EM, is de toezichthouder bij de aansluiting van de enkelband aanwezig. De toezichthouder informeert de verdachte of dader over de enkelband en het verbod. Het is niet duidelijk in hoeverre dit ook nog schriftelijk gebeurt. Alle geïnterviewde verdachten en daders geven in ieder geval aan mondeling te zijn geïnformeerd. Vijf van de zes geven daarbij aan dat de uitleg naar hun mening duidelijk was; de overige respondent doet hier geen uitspraken over. Eén van deze verdachten of daders was vooral in de periode kort na oplegging van het verbod met EM dermate bezorgd om per ongeluk schendingen te begaan, dat hij herhaaldelijk contact opnam met de toezichthouder. Deze respondent geeft aan om die reden behoefte te hebben gehad aan schriftelijke informatie als back-up. Ook een andere verdachte bij wie de toezichthouder minder goed bereikbaar was voor vragen, geeft in het interview aan dit gemist te hebben.

### *Signalering en handhaving*

Het belang van (de daderperceptie van) adequate signalering en handhaving bij schendingen als beschermende factor voor naleving wordt op verschillende manieren onderschreven in de interviews. In de eerste plaats wordt aangegeven dat verdachten en daders het verbod beter naleven wanneer zij het gevoel hebben dat ze in de gaten worden gehouden (OvJ, politieagenten, slachtoffer, toezichthouder). Zij schatten de pakkans bij schendingen dan hoger in, hetgeen bijdraagt aan de naleving (zie ook paragraaf 2.1.1 Positieve effecten van verboden over het afschrikkingsperspectief). Een toezichthouder illustreert dit effect aan de hand van het ‘testgedrag’ dat cliënten met EM regelmatig vertonen en de manier waarop adequate signalering en de daaropvolgende handhavingsreactie vervolgens de kans op daadwerkelijke schending verkleint:

Soms is het ook gewoon uitzoeken van, of testen van ruimte. Van okay ik heb dan wel die enkelband. Maar ik ga gewoon eens effe kijken hoe ver ik kan gaan. Wanneer, wanneer wordt er nu aan de bel getrokken. Dan merk je ook, merk je al, als je binnen een week, als je er bovenop zit, dat ze zo van oeh die toezichthouder van mij die zit er bovenop. En vaak, is mijn ervaring, heb ik een paar keer gehad, dat ze daarna ook niet meer dat ze niet nog verder gaan naar echt een schending van het verboden gebied. Dat is gewoon even aftasten van ruimte. Dat is ook wel wenselijk, als je voelt dat je vrijheid wordt ontnomen, ga je toch verzet geven, of kijken waar ligt dan die grens. [toezichthouder, veel ervaring met EM, RN3]

Het louter reactief toezicht houden op verboden wordt daarom in de interviews gezien als een grote risicofactor voor schendingen. Tijdigheid van de reactie en het gegeven dat er een reactie volgt, is volgens OvJ's, toezichthouders en politieagenten van belang om verdachten en daders dit gevoel te geven (zie daarover nader paragraaf 6.2.1 alsook het knelpunt 'bewijsbaarheid en tijdigheid' in paragraaf 6.2.2).

### *Motiveren voor naleving en afstemmen op resocialisatiedoelen*

De toezichthouder kan door de werkrelatie die hij met de cliënt opbouwt extra bijdragen aan diens motivatie om het verbod na te leven. Uit de interviews komt naar voren dat toezichthouders daarbij hun cliënten vooral laten inzien wat de voordelen van het verbod voor de cliënt zelf zijn. Dit is niet alleen door de toezichthouders maar ook door OvJ's benadrukt in de interviews.

In sommige situaties belemmert het verbod de (re)socialiserende activiteiten – zoals het uitvoeren van werk, het behouden van de woning of het bezoek aan familie door verdachte of dader – zodanig dat het verbod tot disproportionele (en mogelijk disfunctionele) beperkingen leidt. In de interviews zijn verschillende voorbeelden naar voren gebracht waarbij het verbod in zo'n geval wordt aangepast. Meestal in overleg tussen OvJ en toezichthouder (zie ook onder 'verdachte- en daderkenmerken').

Een sprekend voorbeeld is de zaak van een verdachte met een gebiedsverbod dat hem een uur extra reistijd tussen huis en werk opleverde. Deze persoon is toegestaan één hoofdweg door het gebied wél te gebruiken.

Een laatste punt dat hier naar voren gekomen is met betrekking tot de naleving (en ook de afstemming op resocialisatiedoelen), betreft het verloop van de strafzaak. Gedurende dit verloop kan het ingeschatte recidiverisico sterk afnemen als bijvoorbeeld een behandeling aanslaat of een verdachte of dader zijn leven weer meer op orde krijgt. Bij een verbod met EM wordt dan door de toezichthouder een verzoek ingediend om de enkelband eerder te verwijderen. Dit vindt plaats in overleg met de OvJ. Verdachten en daders benoemen in de interviews dat de mogelijkheid tot opheffing van het EM in geval van goed gedrag de verdachten en daders zal motiveren om de voorwaarden na te leven. Verschillende respondenten (toezichthouders, OvJ's, verdachten/daders) benoemen bovendien dat het effect van een enkelband minder positief wordt wanneer een verdachte of dader de enkelband gedurende een te lange periode draagt. De enkelband leidt dan tot teveel frustratie. Wat wordt verstaan onder een te lange periode verschilt echter. De advocaat-generaal heeft het in zijn voorbeeld over anderhalf jaar, de toezichthouder over langer dan zes maanden. De beslissing om EM op te heffen kan bovendien niet eenvoudig worden teruggedraaid als bijvoorbeeld de psychische problematiek weer opspeelt, waardoor vervolgens het risico op schending toeneemt (toezichthouder).

### *Gewenste aanpassingen ten bate van het slachtoffer*

Soms blijkt tijdens het verloop van een verbod dat de precieze invulling niet goed aansluit bij behoeften van het slachtoffer. De in de interviews meest genoemde situaties zijn: 1) dat het benoemde adres in het locatieverbod niet meer klopt omdat het slachtoffer is verhuisd, 2) dat er een wens is het verbod uit te breiden naar personen in de directe omgeving van het slachtoffer en 3) dat slachtoffer en verdachte of dader de relatie weer hebben opgepakt waardoor betrokkenen opheffing van het verbod willen.

Wat betreft de eerste situatie beschrijft een OvJ dat latere adreswijzigingen wel tussentijds kunnen worden aangepast bij verboden opgelegd als zijnde een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke modaliteit, maar dat dit niet mogelijk is bij de zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel. In laatstgenoemd geval is het volgens deze OvJ daarom

aangewezen het adres van het slachtoffer niet in het verbod op te nemen. Op die manier blijft het verbod gelden voor het adres van het slachtoffer, ongeacht waar het slachtoffer woont. Op grond van art. 509hh, zesde lid, Sv kan een door de OvJ zelfstandig opgelegde gedragsaanwijzing worden gewijzigd indien nieuwe feiten of omstandigheden, zoals een nieuw adres van het slachtoffer, daartoe aanleiding geven. Respondenten hebben hier echter in de interviews niets over gezegd.

De tweede situatie is niet expliciet door respondenten genoemd als een risicofactor voor schending, hoewel het blijkt de interviews met slachtoffers wel impact heeft op de subjectieve veiligheid, zie verder onder paragraaf 8.2.2 onder ‘Fysieke afstand tussen slachtoffer en verdachte en dader’.

De derde hierboven opgesomde situatie doet zich voor wanneer verboden tegen de wil van het slachtoffer in worden opgelegd of zij gedurende het verbod de relatie weer oppakken. Meerdere respondenten rapporteren over schendingen die voortkwamen uit het zoeken van contact door het slachtoffer (zie paragraaf 5.2.2 De rol van het slachtoffer en paragraaf 7.2.2 Kenmerken van het slachtoffer). Bij zulke zeer complexe slachtoffer-dader dynamiek waarbij het verbod lastig te handhaven is, kan worden besloten tot opheffing van het verbod, maar die drempel ligt volgens een geïnterviewde OvJ hoog vanwege het belang van bescherming van het slachtoffer. Daarbij geven verschillende respondenten ter verklaring aan dat het voorzetten of opnieuw oppakken van de relatie niet per definitie problematisch hoeft te zijn. Het oppakken van een relatie verhoogt volgens respondenten wel de kans op schending, maar niet noodzakelijkerwijze de kans op herhaald slachtofferschap (zie paragraaf 6.2.2 onder ‘Proportionaliteit’ en ‘Risico-inschatting en gevoel van urgentie’, over welke afwegingen OvJ’s in dit geval maken met betrekking tot de reactie op schending en het verzoek tot opheffing).

#### 7.2.4 Samenvatting kwalitatieve gegevens

De interviews hebben met name informatie opgeleverd over de aard en ernst van schendingen en nauwelijks over de verhouding tussen het aantal opgelegde verboden en het aantal verboden waarin schendingen plaatsvinden. Hoewel alle geïnterviewde professionals ervaring hadden met schendingen van verboden konden zij geen goede schatting geven van deze verhouding, doordat respondenten geen zicht hebben op dergelijke aantallen. Volgens respondenten is de reden daartoe meerledig: ofwel hebben zij geen ervaring met alle modaliteiten, ofwel worden zij niet standaard van schending op de hoogte gebracht (medewerkers SHN, zaakscoördinatoren en slachtofferadvocaten), ofwel hebben zij vooral ervaring met een bepaalde doelgroep (EM in geval van toezichthouders, huiselijk geweld in geval van een politieagent en liaisons van de politie), ofwel hebben zij relatief weinig ervaring met verboden (wijkagenten), ofwel kunnen schendingen op het niveau van OM en politie door verschillende personen worden afgehandeld.

Uit de interviews blijkt voorts een grote diversiteit in aard en ernst van schendingen, die grofweg in drie categorieën valt onder te verdelen: 1) incidenten die een zelfstandig strafbaar feit vormen zoals bedreiging, 2) incidenten die alleen een schending van het verbod inhouden, maar geen zelfstandig strafbaar feit, zoals door de straat rijden en 3) incidenten die niet of niet evident onder het verbod vallen, zoals toevallige en minder toevallige ontmoetingen. Deze laatste categorie incidenten maakt volgens slachtoffers en professionals wel inbreuk op het veiligheidsgevoel en welzijn van het slachtoffer. Dat het slachtoffer een dergelijke schending wel als schending ervaart blijkt onder andere uit het feit dat zij er melding van maken bij justitie. Volgens zowel slachtoffers als professionals valt het merendeel van de schendingen in laatstgenoemde categorie. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat dit onderscheid tussen schending en een op zichzelf staand strafbaar feit niet altijd helder is te



maken, omdat een aantal van deze voorbeelden ook zien op gedragingen waarvoor de dader vervolgd zou kunnen worden door de OvJ op grond van de delicten stalking en/of bedreiging.

Uit de interviews komen voorts verschillende risicofactoren voor schending naar voren. Als risicoverhogend *kenmerk van het delict* wordt stalking expliciet door respondenten genoemd. Risicoverhogende *kenmerken van de dader* zijn volgens respondenten ongevoeligheid voor strafdreiging, met als indicatoren een lang strafblad en groot aantal eerder opgelegde interventies, psychische problematiek, middelengebruik, problemen met agressie-regulatie, een lage intelligentie, opgegroeid zijn in een probleemgezin, problematische coping strategieën, via een verlaagd zelfinzicht en zorgmijding. Andere risicofactoren zijn het ontbreken van stabiel werk en van een pro-sociaal netwerk. Het hebben van werk door de verdachte of dader, een sterk sociaal netwerk en het hebben van een (nieuwe) partner worden als een belangrijke beschermende factoren genoemd voor naleving omdat daders iets te verliezen hebben, de behoefte aan contact met het initiële slachtoffer verdwijnt of ze blij zijn dat ze door het verbod niet in detentie hoeven te verblijven.

Binnen de categorie risicoverhogende *kenmerken van het slachtoffer* benoemen verschillende respondenten (OvJ's huiselijk geweld, politieagenten en de liaison van de politie) middelengebruik, verslaving en psychische problemen bij het slachtoffer als risicofactor omdat hierdoor de kans op contact op initiatief van het slachtoffer wordt vergroot. Volgens respondenten hebben slachtoffers hiervoor verschillende redenen, variërend van praktische vragen (bijvoorbeeld met betrekking tot zorg voor de kinderen) en het oppakken van de relatie tot het provoceren door het slachtoffer. Dit speelt volgens professionals met name in complexe slachtoffer-dader relaties in huiselijk geweld.

Als risicoverhogend *kenmerk van de relatie tussen dader en slachtoffer* benoemen respondenten niet alleen een geringe relationele afstand (familie, bekenden en onbekenden) tussen slachtoffer en verdachte of dader, maar ook een geringe woonafstand tussen beiden, of als er familie van de verdachte in de buurt van het slachtoffer woont. Deze factoren verhogen de kans op intentionele en toevallige ontmoetingen, hetgeen het type schending vormt dat volgens respondenten lastig is te handhaven. Gezamenlijke kinderen worden zowel als risicofactor als beschermende factor genoemd. De overgrote meerderheid van de respondenten in onze interviews geeft aan dat de kans op schending groter is wanneer slachtoffer en verdachte of dader samen kinderen hebben. Ook hierbij wordt de intentie van de dader (vooral door slachtoffers) in twijfel getrokken, omdat zij aangeven dat de verdachte of dader op andere manieren geen enkele interesse toont in zijn kinderen. Anderzijds gaven verschillende verdachten en daders, toezichthouders en een slachtoffer aan dat het verbod in de bij hen bekende situatie(s) juist wordt nageleefd omdat de dader of verdachte er voor hun kinderen wil zijn.

De kennis die de dader heeft over het opgelegde verbod wordt door respondenten als beschermende factor genoemd in het licht van *informatie over het verbod aan verdachten en daders*. De meeste respondenten (politieagenten, OvJ, toezichthouders) zijn ervan overtuigd dat de verdachten en daders goed weten wat ze wel en niet mogen doen. Wat beschermende factoren met betrekking tot *motiveren voor naleving en afstemmen op resocialisatiedoelen* betreft, benoemen toezichthouders en OvJ's het persoonlijk contact met de toezichthouder, die verdachten en daders de voordelen van naleving kan laten inzien en zo kan bijdragen aan diens motivatie om het verbod na te leven. OvJ's en toezichthouders geven aan dat de mate waarin het verbod de verdachte of dader beperkt, proportioneel dient te zijn aan het delict. Indien verdachten of daders een verbod in dit opzicht als disproportioneel beschouwen, kan dat leiden tot frustraties. Slechts een enkele respondent (toezichthouder) echter benoemt deze frustraties naar aanleiding van de perceptie van disproportionaliteit als risicofactor voor schending.

Tot slot noemen respondenten verschillende risicoverhogende factoren met betrekking tot *gewenste aanpassingen in het belang van het slachtoffer*. Relevant hierbij zijn twee meest genoemde situaties waarin een verbod niet meer aansluit op de behoefte van een slachtoffer.<sup>102</sup> De eerste gewenste aanpassing betreft de situatie dat het benoemde adres in het locatieverbod niet meer klopt omdat het slachtoffer verhuisd is. In zulke gevallen vindt er een wijziging van de voorwaarden plaats en wordt het adres in de omschrijving aangepast. Hierbij is het volgens respondenten een knelpunt dat wijziging in geval van de vrijheidsbeperkende maatregel ex art. 38v Sr niet mogelijk is.<sup>103</sup> De tweede gewenste aanpassing betreft de situatie dat slachtoffer en verdachte of dader de relatie weer hebben opgepakt waardoor betrokkenen een opheffing van het verbod willen, hetgeen volgens handhavers echter de kans op schending vergroot. Met het oog op bescherming besluiten handhavers in sommige gevallen het verbod toch te handhaven, tegen de wens van het slachtoffer in.

Uit voorgaande blijken verschillende beschermende factoren en risicofactoren voor schending. Daarnaast is aan alle respondenten de vraag voorgelegd in hoeverre zij denken dat strafrechtelijke verboden herhaald slachtofferschap kunnen voorkomen. Respondenten zijn hier positiever over dan slachtoffers, wat mogelijk verklaard kan worden door een selectiebias bij slachtoffers in de bereidheid om deel te nemen aan interviews. Professionals geven daarnaast aan deze vraag moeilijk te kunnen beantwoorden omdat zij geen zicht hebben op het totaal aan opgelegde verboden en schendingen en beantwoorden de vraag op basis van de veronderstelde mechanismen over *hoe* verboden hieraan bijdragen.

Uit de interviews komen vijf mechanismen waarop verboden kunnen bijdragen aan het voorkomen van herhaald slachtofferschap naar voren. Het eerste mechanisme is hierboven al benoemd en betreft *het afschrikwekkend effect* van het verbod, waardoor verdachten of daders het verbod naleven, hoewel verdachten en daders verschillen in de mate van gevoeligheid voor strafdreiging. Het tweede mechanisme is de *gelegenheidsbeperking*, doordat slachtoffers en verdachten en daders geen contact met elkaar hebben indien het verbod nageleefd wordt. In het derde mechanisme vormen de schendingen op de verboden een hulpmiddel bij de *dossieropbouw*, waardoor schendingen die met name in de onderzoeksfase voorafgaande aan het vonnis worden gepleegd het mogelijk maken om andere, zwaardere maatregelen in te zetten welke kunnen bijdragen aan het voorkomen van herhaald slachtofferschap. In het vierde mechanisme wordt het verbod en de daarbij horende voorwaarden gebruikt als *instrument in de begeleiding van verdachten of daders*. In de periode dat het verbod van kracht is kunnen andere maatregelen worden ingezet, zoals een behandeling, die de kans op herhaald slachtofferschap verkleinen. In het vijfde mechanisme wordt de effectiviteit van het verbod verklaard doordat het via bekrachtiging van het slachtoffer leidt tot *een verhoogde meldingsbereidheid*, waardoor incidenten eerder worden gesignaleerd en een verdachte of dader tijdig onderschept kan worden, voordat hij of zij daadwerkelijk herhaald slachtofferschap kan plegen.

Respondenten benoemen ook twee mogelijke negatieve effecten van een verbod, waardoor de kans op herhaald slachtofferschap toeneemt. Ten eerste spreken slachtoffers hun zorgen uit over de gevolgen van de emotionele reactie van de verdachte of dader op de extra beperkingen die hem worden opgelegd, wat kan leiden tot *escalatie*. Ten tweede benoemen respondenten de negatieve invloed van *de beperkingen van het verbod op het in stand kunnen houden of herstellen van socialiserende bindingen met de samenleving*, zoals werk, contact met de eigen ouders of stabiele huisvesting. Hiervan was bij de door ons geïnterviewde daders geen

---

<sup>102</sup> Een derde situatie betreft de wens vanuit het slachtoffer om het verbod uit te breiden naar personen in haar of zijn directe omgeving. Dit wordt echter niet door respondenten genoemd als een risicofactor voor schending, hoewel het blijkens de slachtoffersinterviews wel impact heeft op de subjectieve veiligheid.

<sup>103</sup> In de dossierstudie komen voorbeelden van omschrijvingen naar voren die zo zijn geformuleerd dat het verbod altijd van toepassing is op het adres van het slachtoffer ook na verhuizing.



sprake, de meeste verdachten en daders vergeleken hun situatie regelmatig met de situatie in detentie en dan was de overlast relatief volgens de respondenten.

Uit voorgaande blijkt dat respondenten een groot aantal risicofactoren onderscheiden. Een aantal van deze factoren is vervolgens in kaart gebracht door middel van de dossiers en slachtofferenquêtes, waarna is onderzocht in hoeverre er een verband bestaat tussen deze factoren en de kans op schendingen en herhaald slachtofferschap. Hierover gaat de volgende paragraaf.

### 7.3 Kwantitatieve gegevens: registraties, dossiers en slachtofferenquêtes

In deze paragraaf beschrijven we in de eerste plaats de omvang en aard van de schendingen van de verboden die hebben plaatsgevonden in de zaken van onze steekproef (paragraaf 7.3.1). Vervolgens koppelen we de op basis van de theorie, de empirische literatuur en de interviews te verwachten verbanden aan de gemeten kenmerken (paragraaf 7.3.2) en gaan we na of de verbanden ook daadwerkelijk worden gevonden in de kwantitatieve gegevens (paragraaf 7.3.3).

#### 7.3.1 Omvang en aard van bekende schendingen

Om de omvang van schendingen in beeld te brengen, wordt allereerst een overzicht gegeven van de in de registraties en dossiers gevonden informatie over recidive en schendingen. Dit geeft geen compleet beeld van alle schendingen maar wel van de schendingen die in beeld zijn gekomen bij de reclassering en/of het OM. De volgende uitkomstmaten zijn geconstrueerd op basis van de registraties en dossiers.

- Recidivedelicten (wel/niet/aantal) tegen hetzelfde slachtoffer die hebben plaatsgevonden na de aanvang van het verbod
- Schendingen van het verbod (wel/niet, aantal) die bekend zijn in dossiers bij het OM
- Schendingen van het verbod (wel/niet, aantal) die bekend zijn in dossiers bij de Reclassering
- Schendingen van het verbod (wel/niet, aantal) weergegeven in registratie van de Reclassering

Op basis van de bovenstaande uitkomsten is een variabele gemaakt die aangeeft of volgens een (of meer) van de bovenstaande uitkomsten schendingen bekend zijn. De laatste twee kolommen van tabel 7.1 geven percentages weer voor de deelsteekproef van zaken waar we ook informatie over hebben uit de slachtofferenquête. Er blijkt een sterke overeenkomst te bestaan in de percentages recidive die in de gehele steekproef worden gevonden en de percentages die in de deelsteekproef met slachtofferenquête worden gevonden. Hieruit kunnen we opmaken dat de slachtoffers die de enquête hebben ingevuld geen sterk selectieve groep vormen als het gaat om de mate van strafrechtelijke recidive in de zaak. Als alle informatie uit de registraties en dossiers van het OM en de Reclassering wordt samengenomen, blijken de zaken waarin slachtoffers de enquête hebben ingevuld wel iets risicovoller te zijn als het gaat om de kans op schending dan de overige zaken. In de complete steekproef (n=423) blijkt er in 23% van de zaken een of meer schendingen van het verbod of recidivedelicten te hebben plaatsgevonden. In de steekproef van zaken waarvan we een enquête hebben ontvangen (n=101) is dit ruim 30%. In het overgrote deel van de zaken gaat dat om één schending of één delict.

Voor deze deelsteekproef van slachtoffers van wie we de enquête hebben ontvangen, presenteren we ook de zelfrapportage van schendingen door het slachtoffer, om zodoende de aanwezigheid en frequentie van schendingen in de ervaring van de slachtoffers te kunnen meten. In totaal rapporteert 61% van de slachtoffers een of meer schendingen in zijn zaak en dit is zoals verwacht een veel hoger percentage dan het percentage in de registraties en dossiers (30% voor deze steekproef). De aantallen schendingen die per zaak gerapporteerd worden zijn ook veel hoger dan de aantallen die in de registraties teruggevonden waren. Van de zaken

waarin schendingen plaatsvonden ging dat volgens slachtoffers in 43% van de zaken (n=26) om meer dan tien schending. Berekend op het totaal aantal zaken betekent dit dat bij 26% meer dan tien schendingen hebben plaatsgevonden.<sup>104</sup>

Wanneer we nagaan hoe de registraties van recidive en de schendingen uit de verschillende bronnen zich tot elkaar verhouden, dan blijkt dat in zes procent van de zaken na de start van het verbod een nieuwe zaak met een recidivedelict is gevonden met dezelfde verdachte of dader tegen hetzelfde slachtoffer. Bij nog eens 12% van de zaken heeft er een recidivedelict plaatsgevonden toen de zaak van het indexdelict weliswaar al was ingestroomd bij het OM, maar er nog geen verbod van kracht was. Dit zijn dus geen schendingen van verboden, maar wel zaken waarin de strafrechtsketen al betrokken was en er toch sprake was van herhaald slachtofferschap.

Naast recidivedelicten is er in de registraties en dossiers ook informatie teruggevonden over schendingen van de verboden. In de dossiers is voor 16% van de zaken informatie teruggevonden bij het OM over één of meer schendingen. Een iets hoger percentage vinden we in de dossiers van de reclassering (20%). Deze variabelen van bekende schendingen bij het OM en de Reclassering hangen sterk samen ( $r=,89$ ), hetgeen aangeeft dat de instanties over grotendeels gelijke informatie beschikken. Naast de dossiers wordt ook in het systeem van de Reclassering geregistreerd of er sprake is van schendingen (de variabele: 'score in systeem de Reclassering (registraties)'). Uit tabel 7.1 blijkt dat in deze score veel minder schendingen staan geregistreerd dan in de dossierstudie bij de Reclassering is teruggevonden. Dit wil echter niet zeggen dat er door toezichthouders onvoldoende informatie is gebruikt, zij gebruiken immers de informatie zoals in de dossiers weergegeven.

---

<sup>104</sup> Van alle zaken had in 61% van de zaken schendingen plaatsgevonden waarvan in 43% het aantal meer dan 10 was. Daarmee het totaal aandeel zaken waarin meer dan 10 schendingen had plaatsgevonden ( $.43 \cdot 61$ ) uitkomt op 26%.

Tabel 7.1 Geregistreerde recidive en schendingen bij OM en/of de Reclassering en gerapporteerde schendingen door slachtoffers

	% zaken (n) complete steekproef (n=423)	n totaal	% zaken (n) slachtoffer enquête (n=101)	n totaal
<b>Zaken met gerapporteerde schendingen</b>	-		61% (62)	101
<b>Aantal gerapporteerde schendingen</b>				
- 1 of 2	-		16% (10)	61
- 3 tot 10	-		23% (14)	
- 10 tot 30	-		21% (13)	
- Meer dan 30	-		21% (13)	
- onbekend	-		18% (11)	
<b>Score schending/recidive in een of meer van bronnen (OM/Reclassering):</b>	23% (99)	423	30% (30)	101
<b>Recidivedelict(en) bij het zelfde slachtoffer</b>		423		101
- Na instroom zaak voor start verbod	12% (50)		14% (14)	
- Na start verbod	6% (27)		6% (6)	
<b>Aantal recidivedelicten na verbod</b>				
1	5% (23)		5% (5)	
2	1% (4)		1% (1)	
<b>Schending bekend bij OM (dossiers)</b>	16% (66)	422	23% (23)	101
<b>Aantal schendingen</b>				
1	12% (49)		16% (16)	
2	3% (13)		4% (4)	
>2	1% (4)		3% (3)	
<b>Bekend bij de Reclassering (dossiers)<sup>1</sup></b>	20% (72)	356	25% (19)	76
<b>Aantal schendingen</b>				
1	16% (58)		20% (15)	
2	3% (10)		5% (4)	
>2	1% (4)		-	
<b>Score in systeem de Reclassering (registraties)</b>	5% (17)	361	8% (6)	79
<b>Aantal schendingen</b>				
1	2% (8)		4% (3)	
2	2% (6)		3% (2)	
>2	1% (3)		1% (1)	

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017

<sup>1</sup>De %'s bij de reclassering zijn bepaald over het aantal zaken waarin een toezicht liep tijdens het verbod.

Op basis van informatie uit de slachtofferenquête (n=101) is in tabel 7.2 van verschillende vormen van schending aangegeven in welk percentage van de zaken zij voorkwamen. Contact via telefoon, mail of sociale media komt het meeste voor (45%) maar in een groot aantal zaken zijn ook vormen weergegeven waarbij de verdachte of dader daadwerkelijk in de buurt van het slachtoffer was. In 13% van de zaken kwamen schendingen met lichamelijk geweld voor volgens de slachtoffers in 16% vernieling van eigendommen en in negen procent bedreiging met een meegebracht wapen.

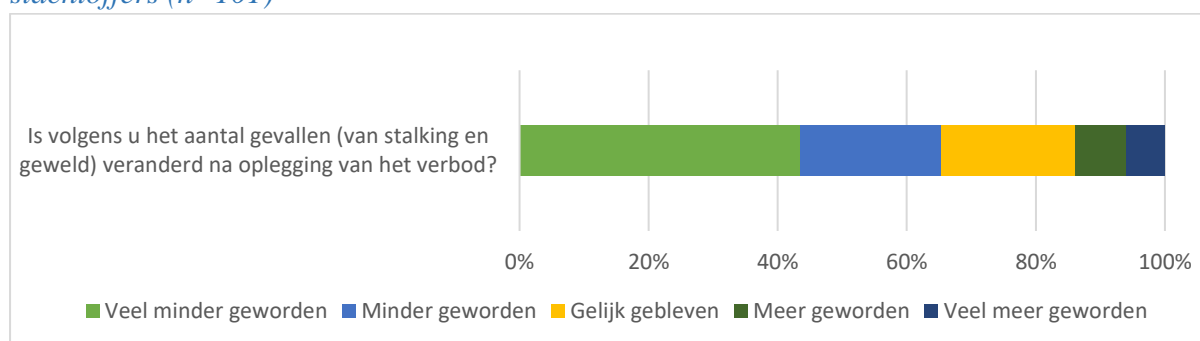
*Tabel 7.2 Type schendingen op basis van de Slachtofferenquête (n=101)*

Omschrijving van de schending van het verbod	Percentage (n)
Opzoeken van slachtoffer door verdachte of dader	29% (30)
Direct of indirect (via derden) contact via telefoon, email, of sociale media	45% (46)
Online en/of offline volgen	30% (31)
Beledigingen gestuurd, geroepen of geschreeuwd	31% (32)
Bedreigingen met woorden of gebaren	31% (32)
Bedreigingen met een meegebracht wapen	9% (9)
Vernieling van eigendommen	16% (16)
Lichamelijk geweld	13% (13)

Slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017

In de slachtofferenquête is in opvolging van de vragen naar het aantal en de aard van de plaatsgevonden schendingen, gevraagd of volgens slachtoffers het aantal gevallen van stalking of geweld door dezelfde verdachte of dader<sup>105</sup> was veranderd sinds het oplegging van het verbod. Het antwoord op deze enquêtevraag geeft enig inzicht in wat volgens de slachtoffers een mogelijk effect van het verbod op hun veiligheid is. Uit figuur 7.1 komt naar voren dat het overgrote deel van de slachtoffers (66%) aangeeft dat het aantal gevallen minder of veel minder is geworden. In 21% van de zaken is het aantal gelijk gebleven en in 14% van de zaken is het aantal toegenomen.

*Figuur 7.1 Verandering in aantal gevallen van stalking of geweld sinds het verbod volgens slachtoffers (n=101)*



Slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017

In de volgende paragraaf gebruiken we drie uitkomstmaten die voortkomen uit de hierboven beschreven resultaten. Dit zijn: 1) de aanwezigheid van een of meer geregistreerde schendingen en/of nieuwe delicten (23% van de zaken, n=423), 2) de slachtofferrapportage van een of meer schendingen en/of delicten (61% van de zaken, n=101) en 3) een maat die aangeeft of het aantal gevallen van stalking of geweld minder of veel minder is geworden (eerste twee categorieën van de vijfpuntschaal uit figuur 7.1) na het verbod (66% van de zaken, n=101). Voor deze drie uitkomstmaten gaan we hieronder na op welke manier zij samenhangen met de beschermende factoren en risicofactoren zoals die naar voren kwamen uit de theorie, de empirische literatuur en de door ons afgenomen interviews.

<sup>105</sup> Hier was in de toelichting bij de vraag aangegeven dat onder geweld werd verstaan: lichamelijk, psychisch en/of seksueel geweld en/of bedreiging door dezelfde verdachte/dader.

### 7.3.2 Koppeling hypothesen en gegevens over beschermende factoren en risicofactoren voor schendingen

In hoofdstuk 2 (theorie) zijn hypothesen geformuleerd over factoren die mogelijk samenhangen met de schendingen en de effectiviteit van verboden. In paragraaf 7.1 en 7.2 is nagegaan of de factoren uit die hypothesen ook worden teruggevonden in de empirische literatuur en in de interviews die voor dit onderzoek zijn uitgevoerd en welke andere factoren daar werden benoemd. Een overzicht van de kenmerken die uit de hypothesen, empirische literatuur en interviews naar voren kwamen, is weergegeven in tabel 7.3. Daar waar de theorie en bevindingen uit de empirische literatuur en de interviews met elkaar corresponderen, staan de kenmerken in dezelfde rij weergegeven. Sommige bevindingen uit de literatuur en de interviews sluiten niet direct aan bij de hypothesen in het theoriehoofdstuk, maar voor zover mogelijk willen we die wel toetsen in de kwantitatieve analyses. Bij die kenmerken is de eerste kolom waarin hypothesen staan benoemd leeg. Bij elke factor die staat opgenomen in de tabel staat aangegeven of deze factor de kans op schending verhoogt (+) of verlaagt (-). In de laatste twee kolommen van deze tabel staat aangegeven welke variabele uit de kwantitatieve bronnen (registraties/dossiers en slachtofferenquête) bij de factor past. Niet voor alle kenmerken die naar voren zijn gekomen in de theorie, empirische literatuur en interviews, waren passende indicatoren beschikbaar in de kwantitatieve bronnen. Het betreft hier een selectie.

Zoals in hoofdstuk 1 al duidelijk werd, kunnen de hypothesen die over de effectiviteit van het verbod op zichzelf gaan (**hypothesen 1a en 1b**) bij gebrek aan een controlegroep in dit onderzoek niet direct worden getoetst. Wel kunnen we nagaan of en in welke mate de signaleringskenmerken (zoals EM of proactief signaleren door de politie) die naar verwachting tot een grotere afschrikking of tot een verhoogde aantasting van de *control balance* leiden in de verwachte richting, samenhangen met de uitkomstmaat ‘verandering in geweld / stalking sinds het verbod’ (de derde hierboven genoemde uitkomstmaat). De samenhang van deze kenmerken met de eerste twee uitkomstmaten (geregistreerde en gerapporteerde schendingen) is minder eenduidig te interpreteren omdat in zaken met hogere recidiverisico’s mogelijk meer maatregelen worden ingezet. Indien daar dan een positief verband wordt gevonden, dan is dat mogelijk een schijnverband. Niet de signaleringsmaatregel zelf verhoogt de kans op schending, maar andere risicofactoren die reden waren de maatregel in te zetten.

De andere hypothesen in deze studie betreffen niet de effectiviteit van het verbod zelf maar beschermende factoren en risicofactoren voor de kans op schending en/of factoren die de effectiviteit van de verboden beïnvloeden. Deze hypothesen kunnen wel voor alle drie de uitkomstmaten worden geïnterpreteerd. De hypothesen over beschermende factoren en risicofactoren betreffen vooral daderkenmerken (**hypothesen 2 tot en met 5**) en daarnaast relatiekenmerken (**hypothese 7a**) en handhavingskenmerken (**hypothese 6a**).

Tabel 7.3 Hypothesen over en factoren uit empirische literatuur en interviews die samenhangen met schendingen en perceptie van effectiviteit van verboden

Hypothesen theorie hoofdstuk	Factoren uit empirische literatuur	Factoren uit de Interviews	Indicatoren in kwantitatieve bronnen	
			Dossiers/registraties (n=423)	Vragenlijst (n=101)
<b>Delict kenmerken</b>				
Geen hypothese				
-----	Stalking (+)	Stalking (+) Huiselijk Geweld (+)	Delict type Stalking (+) MK Huiselijk Geweld (+)	
<b>Daderkenmerken</b>				
-----	Dader mannelijk (+) Dader lage leeftijd (+)	Geen info Geen info	Mannelijk (+) Jongere dader (+)	
Hypothese 2: sociale en economische bindingen (-)	Zonder fulltime baan (+)	Ontbreken stabiel werk (+)  Ontbreken prosociaal netwerk (+) Nieuwe partner (-)  Kinderen met ander (-)	Tijdelijk/geen werk (+)  Financiële problemen (+)  Relatie met ander dan (-) slachtoffer  Kinderen met andere partner (-)	
Hypothese 3: <i>tolerantie</i> (uitgebreider strafblad) (+)	Geweld in het verleden (+)	Ongevoeligheid strafdreiging (+): <sup>106</sup> - Strafbblad (+)  - Eerdere interventies (+)	Delict geschiedenis OM (+) geschiedenis geweld OM (+)  Eerder toezicht (+)	
Hypothese 4: <i>neutralisatietechnieken</i> (+)	Mate van verzet tijdens zitting (+)	Geen probleem inzicht (+)	Ontkenning delict (+)	
Hypothese 5: psychische problematiek/problematisch middelengebruik dader (+)	Middelengebruik (+) Contact met GGZ (+)	Psychische problematiek (+) Verslaving (+)	Psychische problemen (+) Middelengebruik (+)	
		Lagere intelligentie (+)	LVB (+)	

<sup>106</sup> Hierbij zijn ook genoemd: psychische problematiek, middelengebruik, problematische agressie-regulatie, lage intelligentie, opgegroeid in probleemgezin, verlaagd zelfinzicht, zorgmijding die komen deels terug bij hypothese 5.

Hypothesen theorie hoofdstuk	Factoren uit empirische literatuur	Factoren uit de Interviews	Indicatoren in kwantitatieve bronnen	
			Dossiers/registraties (n=423)	Vragenlijst (n=101)
<b>Slachtofferkenmerken</b>				
-----	Slachtoffer mannelijk (bij stalkingsdelicten) (+)		Mannelijk (?)	
-----		Leeftijd indirect: door hogere leeftijd meer sociale binding met omgeving dus minder (geografisch) mobiel, dit wordt door aanwezigheid van kinderen versterkt (+)	Leeftijd (?)	
-----	Lage SES (+)	Financiële afhankelijkheid partner (+)	Geen informatie	Financiële afhankelijkheid (+)
-----	Middelengebruik (+)	Middelengebruik (+) Verslaving (+)	Geen informatie	Geen informatie
-----	Minder sociale steun (+)		Geen informatie	
-----		Psychische problemen (+) Emotionele afhankelijkheid (+) Zelf contact zoeken door slachtoffer (+)	Geen informatie Geen informatie	Zelf contact gezocht (+)
<b>Relatiekenmerken</b>				
Hypothese 7a: kleinere relationele afstand slachtoffer met verdachte/dader (+)	Relatie voortzetten / contact opgenomen door slachtoffer (+)	Kleine relationele afstand (+)  Wens tot voorzetten relatie (+)	Type relatie  Wisselende relatiekwaliteit	Relatie tijdens verbod (+)
		Kleine woonafstand (+)	Woonafstand	
	Patroon van geweld in verleden in relatie (+)			Geweld in relatie voorafgaand aan delict
	Gezamenlijke kinderen (+/0)	Gezamenlijke kinderen (+)	Kinderen met slachtoffer	Gezamenlijke Minderjarige Kinderen
<b>Verbod- en handhavingskenmerken</b>				
			Modaliteit	
		Type verbod (0)	Type verbod	
		Kennis bij dader over verbod (-)	Geen informatie	Geen informatie



Hypothesen theorie hoofdstuk	Factoren uit empirische literatuur	Factoren uit de Interviews	Indicatoren in kwantitatieve bronnen	
			Dossiers/registraties (n=423)	Vragenlijst (n=101)
<b>Vervolg verbod en handhavingskenmerken</b>				
Hypothese 1a: verbod werkt vanwege <i>afschrikking</i>	Proactieve signalering (-)  Voorzieningen voor snelle Alarmering door slachtoffer (-/?)  Zekerheid en tijdigheid van handhavingsreactie (-)	Hoge pakkans (-) Gebrek aan proactieve signalering (+) Gevoel in de gaten te worden gehouden (-) Aanwezigheid toezicht (-)  Aanwezigheid reactie schending (-) Tijdigheid reactie schending (-)	EM aanwezig  Reclasseringstoezicht  Geen informatie <sup>107</sup>	Proactieve signalering politie (surveillance, Huisbezoek of Specialistisch team)  Maatregelen om de reactiesnelheid politie te verhogen (AOL, Alarmknop Direct nummer)
Hypothese 1b: verbod werkt niet vanwege <i>defiance</i> en aantasting <i>control balance</i>	Rekening houden in verbod met gevolgen voor dader (-)	Gevolgen bij dader voor werk, school, vrije tijd, relaties groot (+) Beleving bij dader dat straf disproportioneel is (+/0)	Uitzonderingen op verbod i.v.m. gevolgen dader	
Hypothese 6a: ervaren <i>procedurele rechtvaardigheid</i> slachtoffer (-)	Informatie aan slachtoffer (0)	Weten wanneer en waar te melden (-)	Slachtoffer kon aangeven informatie te willen over verloop zaak	
		Effectiviteit melden (door aan instanties overdraagbare) kennis over verbod (-)		Duidelijkheid verbod
	Voorwaarden verbod niet voldoende specifiek (+)	In signalering wel een rol, niet als risicofactor voor schending		Omschrijving verbod niet naar wens slachtoffer

<sup>107</sup> Aantallen te klein om relaties tussen handhavingsreacties en vervolgschendingen te meten.

### 7.3.3 Verbanden met beschermende factoren en risicofactoren

In deze paragraaf worden eerst de bivariate verbanden tussen de variabelen bestudeerd en op significantie getoetst met Chi-kwadraat toetsen. Vervolgens wordt nagegaan of de gevonden verbanden ook in een multivariate logistische regressieanalyse blijven bestaan.

#### *Bivariate verbanden*

Tabel 7.3 levert een groot aantal verbanden op dat in de kwantitatieve analyses kan worden getoetst. De tabel met een compleet overzicht van deze verbanden voor de drie uitkomstmaten is weergegeven in bijlage IX. Voor de leesbaarheid presenteren we in dit hoofdstuk alleen de verbanden die bij tenminste een van de drie uitkomstvariabelen een p-waarde lager dan ,15 hebben. Deze zijn opgenomen in tabellen 7.4a t/m 7.4e.

We beschrijven hier eerst de verbanden van de uitkomstmaten met delict type (tabel 7.4a), verbodstype en modaliteit (tabel 7.4e). Daarna bespreken we de resultaten in het licht van de hypothesen en verwachtingen uit de literatuur en interviews. Bij stalkingsdelicten worden relatief meer zaken met geregistreerde schendingen gevonden dan bij de andere delictscategorieën (32% versus 20%). Bij zedenzaken is dat juist minder (4% versus 26%), vergelijkbare verschillen worden gevonden voor uitkomstmaat over de afname in geweld of stalking. Het type verbod hangt samen met de slachtofferrapportage van schendingen. In geval er een locatieverbod geldt (al dan niet in combinatie met een contactverbod), zijn er meer zaken waarin schendingen zijn gerapporteerd dan bij zaken met alleen een contactverbod (73% versus 51%). Voor de geregistreerde schendingen of de afname in geweld of stalking wordt geen verband gevonden met het type verbod. De juridische modaliteit waarin het verbod is opgelegd hangt met geen van de drie uitkomstmaten samen.

Op basis van de uitkomsten in de tabellen kunnen we concluderen dat de afschrikkingshypothese (**hypothese 1a**) in deze gegevens niet wordt ondersteund. Er worden geen verbanden gevonden van reclasseringstoezicht, proactieve signaleringsmaatregelen door de politie of de maatregelen ter verhoging van de reactiesnelheid van de politie met de uitkomst 'daling in geweld of stalking' (tabel 7.4e). Hoewel het percentage slachtoffers dat aangeeft een daling in geweld of stalking te zien in de zaken waarin reactiesnelheid verhogende maatregelen zijn getroffen aanzienlijk groter is (71%) dan in zaken waar deze maatregelen niet zijn getroffen (56%), is dit verband niet significant ( $p=,12$ ).

De twee kenmerken 'maatregelen om de reactiesnelheid te verhogen' en 'elektronische monitoring' hangen wel positief samen met de geregistreerde schendingen maar niet met slachtofferrapportages van schendingen. Hieruit kunnen we concluderen dat het hier vooral om een signaleringseffect gaat. Bij de aanwezigheid van deze maatregelen worden schendingen weliswaar eerder gesignaleerd, maar er lijken niet per se feitelijk meer schendingen te zijn. Dit is overigens wel een gunstige conclusie in het licht van de beoogde effectiviteit van deze maatregelen.

Ook voor **hypothese 1b** wordt geen overtuigende ondersteuning gevonden in de kwantitatieve analyse. Het maken van aanpassingen in het verbod, bijvoorbeeld om de dader tegemoet te komen zodat zijn werk of andere sociale bindingen niet te veel verstoord raken, hangt niet significant samen met een afname in geweld en stalking sinds het verbod (tabel 7.4e). De verschillen in percentages zijn wel in de verwachte richting. Bij het kenmerk 'uitzonderingen op het verbod' is het percentage waar het slachtoffer een afname rapporteert 77%, tegenover 61% voor de situatie dat er geen uitzonderingen zijn gemaakt. Tegelijk zien we dat het aantal (geregistreerde en gerapporteerde) schendingen juist hoger is als er sprake is van uitzonderingen op het verbod. Mogelijk wordt dit verband gevonden omdat in zaken waar

schendingen plaatsvinden vervolgens in reactie op die schendingen aanpassingen aan het verbod worden gedaan om de naleefbaarheid te vergroten.<sup>108</sup>

Van de hypothesen over verdachte- en daderkenmerken (tabel 7.4b) als beschermende factoren en risicofactoren zoals beschreven in **hypothese 2 tot en met 5** wordt alleen ondersteuning gevonden voor **hypothese 5**. In zaken waarin de verdachte of dader psychische problematiek heeft volgens een bij de reclassering bekende diagnose, rapporteert 90% van de slachtoffers schendingen terwijl dit in de andere categorieën tussen de 51% en 62% is. Dit verschil wordt niet gevonden bij de uitkomstmaat met geregistreerde schendingen. Een volgend verband bij de verdachte- en daderkenmerken is dat in zaken met verdachten of daders ouder dan 30 jaar meer geregistreerde schendingen voorkomen dan bij jongere verdachten of daders.

Ook **hypothese 6a** over de procedurele rechtvaardigheid vindt ondersteuning in de resultaten (tabel 7.4e). In zaken waar slachtoffers bij het OM hadden aangegeven of zij al dan niet informatie over de zaak willen ontvangen, zijn de percentages schendingen lager; zowel als het gaat om geregistreerde schendingen (18% tegenover 31%) als bij slachtofferrapportages van schendingen (51% tegenover 78%).<sup>109</sup> Dit kenmerk betreft maar een klein aspect van het concept procedurele rechtvaardigheid meet, namelijk dat van de informatieve rechtvaardigheid. Bovendien is het, omdat de aanwezigheid van een formulier in het dossier zowel een actieve rol van het OM als van het slachtoffer vraagt, niet helemaal duidelijk wat dit kenmerk precies meet. Het is namelijk mogelijk dat het de zaken met formulier de minder risicovolle zaken zijn omdat die slachtoffers het beste bereikbaar waren voor het OM (minder vaak naar onbekend adres/ in het algemeen minder verhuist). Dit verklaart echter niet het verschil in de slachtofferrapportages van schendingen omdat deze slachtoffers allen gereageerd hebben op de slachtofferenquête. Desalniettemin is het feit dat er een verband gevonden wordt met een kenmerk dat over de informatierelatie tussen slachtoffer en OM in het algemeen gaat en niet alleen over de bejegening na schendingen een interessant gegeven dat verder onderzocht zou moeten worden.

Een wat meer indirecte ondersteuning voor **hypothese 6a** is de bevinding dat slachtoffers die aangeven dat het verbod niet aan hun wens voldoet, een aanzienlijk hoger percentage schendingen rapporteren (74% versus 55%) dan slachtoffers die aangaven dat het verbod wel naar wens was (tabel 7.4e). Ook het aandeel slachtoffers dat aangeeft dat sinds het verbod stalking en geweld is afgenomen (laatste kolom tabel 7.4e) is veel kleiner onder slachtoffers die het verbod niet naar wens vonden dan slachtoffers die dat wel vonden (53% versus 78%). Er worden hier geen significante verschillen gevonden in de geregistreerde schendingen. Deze combinatie van bevindingen zou kunnen betekenen dat in de zaken waar het slachtoffer niet tevreden is over het verbod meer incidenten voorkomen die het slachtoffer zelf wel als schending ervaart maar die door de politie en het OM niet als zodanig worden geïnterpreteerd (denk aan de 'toevallige ontmoetingen buiten het verboden gebied' die in de interviews werden beschreven) en daarom ook niet worden geregistreerd.

Voor de hypothese over relationele afstand (**hypothese 7a**) geven de resultaten de meest duidelijke ondersteuning (Tabel 7.4d). In zaken waarin verdachte of dader en slachtoffer (ex)-partners zijn, komen meer schendingen voor (geregistreerde: 32% versus 12% en gerapporteerde: 70% versus 44%). Dat geldt ook voor zaken waarin zij gezamenlijke kinderen hebben (39% versus 17% respectievelijk 77% versus 49%). In zaken waar verdachte of dader en slachtoffer de relatie voortzetten tijdens het verbod is de afname in gevallen van stalking en geweld (tabel 7.4d laatste kolom) volgens het slachtoffer kleiner dan in zaken waar geen relatie

---

<sup>108</sup> Dit kan niet bij de vrijheidsbeperkende maatregel; bij de VV en de schorsing voorlopige hechtenis kan dit als de rechter(-commissaris) een nieuwe beslissing neemt en bij de gedragsaanwijzing kan de OvJ dit zelfstandig beslissen (zie nader hoofdstuk 3).

<sup>109</sup> Het betrof hier dus de zaken waar het OM het formulier aan het slachtoffer had gestuurd waarin aangegeven kon worden of het slachtoffer informatie wilde ontvangen *en* waar het slachtoffer het formulier ook had teruggestuurd (al dan niet met het verzoek om informatie).

wordt voortgezet (50% versus 75%). De relationele afstand-hypothese wordt tevens ondersteund door de resultaten voor de variabele die aangeeft of de zaak bij het OM geregistreerd staat als een huiselijk geweld zaak. Die zaken kunnen ex-partners betreffen, maar ook andere intieme relaties (zie de definitie genoemd in paragraaf 4.3.1) en vertonen zowel aanzienlijk meer geregistreeerde als gerapporteerde schendingen dan zaken die geen huiselijk geweld betreffen.

Er zijn ook andere relatiekenmerken waarbij verbanden in de verwachte richting worden gevonden (tabel 7.4d). Bij relaties met een geschiedenis van regelmatig geweld is het percentage zaken met gerapporteerde schendingen hoger dan in relaties zonder voorafgaand geweld (registraties: 40% versus 14%; slachtofferrapportages: 75% versus 43%). Er wordt geen verband van dit kenmerk gevonden met de afname in stalking en geweld volgens het slachtoffer. Verder bleken bij relaties met een wisselende kwaliteit (waar mogelijk afwisselend afstoting en aantrekking tussen de partners plaatsvindt) de geregistreeerde schendingspercentages hoger te zijn dan bij relaties met een slechte kwaliteit of relaties waarover geen informatie bekend is. Ook hier werd echter geen verband gevonden met een afname in stalking en geweld. Tot slot wordt voor de woonafstand tussen verdachte of dader en slachtoffer voor de uitkomst afname in stalking en geweld een verband gevonden. Bij een woonafstand van meer dan een kilometer is de afname in stalking en geweld groter.

Tot slot zijn er nog twee slachtofferkenmerken (tabel 7.4c) waarvan een verband wordt gevonden met geregistreeerde schendingen. In zaken waarbij het slachtoffer vrouw is en/of ouder dan 30 ( $p=,08$ ) komen vaker geregistreeerde schendingen voor. Mogelijk gaat het hier vaker om huiselijk geweld zaken; in dat geval vallen deze verbanden in de multivariate analyse mogelijk weg.

Tabel 7.4a Samenhang delict kenmerken met geregistreerde en gerapporteerde schendingen en verandering in stalking/geweld sinds verbod

Kenmerken	Geregistreerde schendingen (dossierbestand)			Slachtofferrapportage schendingen (slachtofferenquête)			Verandering in stalking/geweld sinds verbod (slachtofferenquête)		
	Geen % (aantal) n=324	Wel % (aantal) n=99	sig	Geen % (aantal) n=39	Wel % (aantal) n=62	sig	Gelijk/toename % (aantal) n=35	Afname % (aantal) n=66	sig
Delict type			<b>,00</b>			,42			,15
- Mishandeling	77% (97)	23% (29)		27% (4)	73% (11)		40% (6)	60% (9)	
- Bedreiging	78% (95)	22% (27)		38% (9)	63% (15)		42% (10)	58% (14)	
- Stalking	69% (89)	31% (41)		39% (21)	61% (33)		26% (14)	70% (40)	
- Zeden	96% (43)	4% (2)		63% (5)	38% (3)		63% (5)	38% (3)	
Stalking			<b>,01</b>			,95			<b>,05</b>
- Nee	80% (235)	20% (58)		38% (18)	62% (29)		45% (21)	55% (26)	
- Ja	69% (89)	32% (99)		39% (21)	61% (33)		26% (14)	74% (40)	
Zeden			<b>,00</b>			,15			<b>,09</b>
- Nee	74% (281)	26% (97)		37% (34)	63% (59)		32% (30)	68% (63)	
- Ja	96% (42)	4% (2)		63% (5)	38% (3)		63% (5)	38% (3)	
Maatschappelijke kwalificatie HG			<b>,01</b>			<b>,07</b>			,57
- Nee	84% (177)	16% (35)		48% (23)	52% (25)		38% (18)	63% (30)	
- Ja	70% (147)	30% (64)		30% (16)	70% (37)		32% (17)	68% (36)	

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

Tabel 7.4b Samenhang verdachte of daderkenmerken met geregistreerde en gerapporteerde schendingen en verandering in stalking/geweld sinds verbod

Kenmerken	Geregistreerde schendingen			Slachtofferrapportage schendingen (slachtofferenquête)			Verandering in stalking/geweld sinds verbod (slachtofferenquête)		
	Geen % (aantal) n=324	Wel % (aantal) n=99	Sig	Geen % (aantal) n=39	Wel % (aantal) n=62	sig	Gelijk of toename % (aantal)	Afname % (aantal)	sig
Leeftijd			<b>,04</b>			,19			,12
- 18-30	84% (112)	16% (21)		38% (8)	62% (13)		52% (11)	48% (10)	
- 31-40	73% ( 86)	27% (32)		24% (6)	76% (19)		24% (6)	76% (19)	
- 41 en ouder	73% (126)	27% (46)		46% (25)	55% (30)		33% (18)	67% (37)	
Leeftijd			<b>,01</b>			,96			<b>,06</b>
- 18-30	84% (112)	16% (21)		38% (8)	62% (13)		52% (11)	48% (10)	
- 31 en ouder	73% (212)	27% (78)		39% (31)	61% (49)		30% (24)	70% (56)	
Kinderen met andere partner			,13			,95			,13
- Nee/onbekend	75% (234)	25% (79)		38% (30)	62% (48)		31% (24)	70% (54)	
- Ja	82% (90)	18% (20)		39% (9)	61% (14)		48% (11)	52% (12)	
Ontkennen delict			,10			,20			,57
- Nee bekend	77% (53)	23% (16)		39% (7)	61% (11)		44% (8)	56% (10)	
- Geen informatie	81% (170)	19% (41)		45% (26)	55% (32)		31% (18)	69% (40)	
- (deels) ontkend/beroept op zwijgrecht	71% (101)	29% (42)		24% (6)	76% (19)		36% (9)	64% (16)	
Psychische problemen			,59			<b>,03</b>			,50
- Geen aanwijzingen	82% ( 41)	18% (9)		39% (5)	62% (8)		23% (3)	77% (10)	
- Geen info bekend	77% ( 80)	23% (24)		45% (13)	55% (16)		45% (13)	55% (16)	
- Aanwijzingen in RISC/dossier	77% (147)	23% (37)		49% (19)	51% (20)		31% (12)	68% (27)	
- Diagnose in RISC	72% ( 76)	28% (29)		10% (2)	90% (18)		35% (7)	65% (13)	
Licht Verstandelijke Beperking			,77			,54			<b>,07</b>
- Geen aanwijzingen	77% (250)	23% (75)		40% (31)	60% (46)		30% (23)	70% (54)	
- Aanwijzingen RISC/dossier of Aanwezig volgens RISC	76% (74)	24% (24)		33% (8)	67% (16)		50% (12)	50% (12)	

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

<sup>1</sup>Significantie van het verband bepaald met een Fisher exact-toets,

Tabel 7.4c Samenhang slachtofferkenmerken met geregistreerde en gerapporteerde schendingen en verandering in stalking/geweld sinds verbod

Kenmerken	Geregistreerde schendingen			Slachtofferrapportage schendingen (slachtofferenquête)			Verandering in geweld/stalking sinds verbod (slachtofferenquête)		
	Geen % (aantal) n=324	Wel % (aantal) n=99	Sig	Geen %(aantal) n=39	Wel % (aantal) n=62	sig	Gelijk of toename % (aantal)	Afname % (aantal)	sig
Geslacht			<b>,00</b>			,20 <sup>1</sup>			,59
- Man	90% (73)	10% (8)		55% (6)	46% (5)		27% (3)	73% (8)	
- Vrouw	73% (251)	28% (91)		57% (33)	63% (57)		36% (32)	64% (58)	
Leeftijd (n=418/101)			<b>,08</b>			,71			,12
- jonger dan 31	81% (131)	19% (31)		36% (10)	64% (18)		46% (13)	54% (15)	
- 31 en ouder	73% (188)	27% (68)		40% (29)	60% (44)		30% (22)	70% (51)	

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

<sup>1</sup>Significantie van het verband bepaald met een Fisher exact-toets,



Tabel 7.4d Samenhang relatiekenmerken met geregistreerde en gerapporteerde schendingen en verandering in stalking/geweld sinds verbod

Kenmerken	Geregistreerde schendingen			Slachtofferrapportage schendingen (slachtofferenquête)			Verandering in geweld/stalking sinds verbod (slachtofferenquête)		
	Geen % (aantal) n=324	Wel % (aantal) n=99	Sig	Geen % (aantal) n=39	Wel % (aantal) n=62	Sig	Gelijk of toename % (aantal)	Afname % (aantal)	sig
Type relatie			<b>,00</b>			--- <sup>2</sup>			--- <sup>2</sup>
- Partners	69% (29)	31% (13)		---	---		---	---	
- Ex-partners	68% (136)	32% (64)		---	---		---	---	
- Familie	78% (31)	23% (9)		---	---		---	---	
- Bekenden anders	88% (97)	12% (13)		---	---		---	---	
- Onbekenden	100% (31)	0% (0)		---	---		---	---	
Verdachte of dader en slachtoffer (ex)partners			<b>,00</b>			<b>,01</b>			<b>,59</b>
- Nee	88% (159)	12% (22)		56% (19)	44% (15)		33% (22)	67% (45)	
- Ja	68% (165)	32% (77)		30% (20)	70% (47)		38% (13)	62% (21)	
Gezamenlijke kinderen			<b>,00</b>			<b>,00</b>			<b>,28</b>
- Nee	83% (253)	17% (53)		51% (30)	49% (29)		39% (23)	61% (36)	
- Ja	61% (71)	39% (46)		21% (9)	77% (33)		29% (12)	71% (30)	
Relatie tijdens het verbod (n=96)			<b>,92</b>			<b>,19</b>			<b>,12</b>
- Nee (inclusief scheiding ingang gezet)	70% (56)	30% (24)		43% (34)	58% (46)		30% (24)	70% (56)	
- Ja	69% (11)	31% (5)		25% (4)	75% (12)		50% (8)	50% (8)	
Geschiedenis van geweld in relatie (n=97)			<b>,01</b>			<b>,00</b>			<b>,43</b>
- Geen/Incidenteel	86% (36)	14% (6)		57% (24)	43% (18)		41% (17)	60% (29)	
- Regelmatig	60% (33)	40% (22)		26% (14)	75% (41)		33% (18)	67% (37)	
Kwaliteit relatie			<b>,00</b>			<b>,14</b>			<b>,91</b>
- Geen informatie	86% (120)	14% (20)		52% (15)	48% (14)		38% (11)	62% (18)	
- Wisselend	68% (116)	32% (54)		28% (11)	72% (28)		33% (13)	67% (26)	
- Slecht	78% (88)	22% (25)		39% (13)	61% (20)		33% (11)	67% (22)	
Woonafstand (n=412/101)			<b>,67</b>			<b>,30</b>			<b>,04</b>
- Binnen 1 km	77% (60)	23% (18)		38% (6)	63% (10)		56% (9)	44% (7)	
- 1 tot 5 km	80% (86)	20% (22)		52% (12)	48% (11)		17% (4)	83% (19)	
- 5 km en verder	75% (170)	25% (56)		34% (21)	66% (41)		36% (22)	65% (40)	

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

<sup>1</sup>Significantie van het verband bepaald met een Fisher exact-toets,

<sup>2</sup> Geen verband bepaald want de celvulling is te laag voor toetsing.

Tabel 7.4e Samenhang zaak- en verbod kenmerken met geregistreerde en gerapporteerde schendingen en verandering in stalking/geweld sinds verbod

Kenmerken	Geregistreerde schendingen			Slachtofferrapportage schendingen (slachtofferenquête)			Verandering in geweld/stalking sinds verbod (slachtofferenquête)		
	Geen % (aantal) n=324	Wel % (aantal) n=99	sig	Geen % (aantal) n=39	Wel % (aantal) n=62	Sig	Gelijk of toename % (aantal)	Afname % (aantal)	sig
Aantal modaliteiten waarin verbod opgelegd in zaak			<b>,03</b>			--- <sup>2</sup>			--- <sup>2</sup>
- Een	81% (187)	19% (43)		---	---		---	---	
- Twee	72% (126)	28% (49)		---	---		---	---	
- Drie	61% (11)	39% (7)		---	---		---	---	
Aantal modaliteiten waarin verbod opgelegd in zaak			<b>,01</b>			,18			,58
- Een	81% (187)	19% (43)		45% (23)	55% (28)		37% (19)	63% (32)	
- Twee of meer	71% (137)	29% (56)		32% (16)	68% (34)		32% (16)	68% (34)	
Type verbod			<b>,08</b>			--- <sup>2</sup>			--- <sup>2</sup>
- Contactverbod	79% (182)	21% (49)		---	---		---	---	
- Locatieverbod	94% (15)	6% (1)		---	---		---	---	
- Contact- en locatieverbod	72% (127)	28% (49)		---	---		---	---	
Type verbod twee categorieën			,24			<b>,02</b>			,57
- Contactverbod	79% (182)	21% (49)		49% (26)	51% (27)		32% (17)	68% (36)	
- Locatieverbod of contact- en locatieverbod	74% (142)	26% (50)		27% (13)	73% (35)		38% (18)	63% (30)	
Uitzonderingen op verbod			<b>,06</b>			<b>,06</b>			,15
- Nee of onbekend	79% (256)	21% (69)		44% (33)	56% (42)		39% (29)	61% (46)	
- Ja	69% (68)	31% (30)		23% (6)	77% (20)		23% (6)	77% (20)	
Reclasseringstoezicht			,41			<b>,08</b>			,75
- Nee	81% (50)	19% (12)		55% (12)	46% (10)		32% (7)	68% (15)	
- Ja	76% (274)	24% (87)		34% (27)	66% (52)		35% (28)	65% (51)	
Elektronische monitoring			<b>,00</b>			,50 <sup>1</sup>			,43 <sup>1</sup>
- Nee	78% (316)	22% (87)		39% (38)	61% (59)		34% (33)	66% (64)	
- Ja	40% (8)	60% (12)		25% (1)	75% (3)		50% (2)	50% (2)	
Slachtoffer kon aangeven informatie te willen over verloop zaak			<b>,00</b>			<b>,01</b>			,95
- Geen formulier verzonden	69% (115)	31% (52)		23% (9)	78% (31)		35% (14)	65% (26)	
- Wel formulier verzonden	82% (209)	18% (47)		49% (30)	51% (31)		34% (21)	66% (40)	

Vervolg Tabel 7.4e	Geregistreerde schendingen			Slachtofferrapportage schendingen			Verandering in geweld/stalking sinds verbod		
	Geen % (aantal) n=324	Wel % (aantal) n=99	sig	Geen % (aantal) n=39	Wel % (aantal) n=62	Sig	Gelijk of toename % (aantal)	Afname % (aantal)	sig
Verbod niet duidelijk volgens slachtoffer (n=97)			,97			,77			,04
- wel duidelijk	71% (52)	29% (21)		38% (28)	62% (45)		27% (20)	73% (53)	
- niet duidelijk/niet bekend	71% (17)	29% (7)		42% (10)	58% (14)		50% (12)	50% (12)	
Verbod naar wens slachtoffer (n=101)			,96			,07			,02
- wel naar wens of neutraal	70% (47)	30% (20)		45% (30)	55% (37)		27% (18)	73% (49)	
- niet naar wens	71% (24)	29% (10)		27% (9)	74% (25)		50% (17)	50% (17)	
Maatregelen ter verhoging reactiesnelheid (AOL, Alarmknop, direct nummer) (n=101)			,01			,19			,12
- Nee	86%	14%		47% (17)	53% (19)		44% (16)	56% (20)	
- Ja	62%	39%		34% (22)	66% (43)		29% (19)	71% (46)	

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

<sup>1</sup>Significantie van het verband bepaald met een Fisher exact-toets,

<sup>2</sup> Geen verband bepaald want de celvulling is te laag voor toetsing.

### *Multivariate analyses*

In deze paragraaf worden de multivariate modellen gepresenteerd voor de drie uitkomstmaten voor objectieve veiligheid. Bij elke analyse zijn die factoren betrokken waarvoor in de bivariate analyses een p-waarde kleiner dan ,15 werd gevonden bij het verband met de betreffende uitkomstmaat. De resultaten van de multivariate analyses zijn weergegeven in tabellen 7.5a. t/m 7.5c. Elke tabel kent twee modellen, de eerste waarin alle kenmerken met  $p < ,15$  zijn opgenomen en een tweede model waarin via de backward stepwise methode in SPSS het model is geselecteerd waarin alleen de variabelen worden meegenomen die na controle voor de andere variabelen significant bijdragen aan een goed passend model.

De modellen passen met een Nagelkerke R tussen de ,21 en ,41 redelijk tot goed op de data maar daarbij moet aangetekend worden dat vooral in tabel 7.5b en 7.5c de steekproef klein is en het aantal kenmerken relatief groot. Daarmee wordt het relatief gemakkelijk een beter passend model te construeren. Er is meer onderzoek nodig om na te gaan of de modellen ook op andere steekproeven passen.

Van de 13 kenmerken met  $p < ,15$  in de bivariate analyse vinden we bij de geregistreerde schendingen alleen nog significante verbanden (daarvoor wordt de grens  $p < ,10$  gehanteerd) terug voor kenmerken die met het delict (zedes minder schendingen), aantal modaliteiten waarin verbod (meer modaliteiten meer schendingen), de relatie (gezamenlijke kinderen meer schendingen) en de handhaving te maken hebben (EM meer schendingen; informatievoorziening aan het slachtoffer minder schendingen) te maken hebben. Voor gerapporteerde schendingen vinden we van de acht verbanden die bivariaat een  $p < ,15$  hadden, geen significante verbanden ( $p < ,10$ ) voor delictskenmerken maar wel voor kenmerken die de verdachte of dader (diagnose psychische problemen meer schendingen), de relatie (gezamenlijke kinderen meer schendingen), of de handhaving (informatievoorziening aan het slachtoffer minder schendingen) betreffen.

Het hebben van gezamenlijke kinderen en een diagnose van psychische problematiek leveren de grootste bijdragen aan de voorspelling van de uitkomstmaat. Het risico op schending is bij slachtoffers die kinderen hebben met de verdachte of dader ruim 2,5 keer zo hoog voor geregistreerde en ruim vier keer zo hoog voor gerapporteerde schendingen dan het risico op schending bij slachtoffers die geen relatie of kinderen met de verdachte of dader hebben gehad. Psychische problematiek (volgens RISc diagnose) verhoogt het risico met een factor 7,5, vergeleken met zaken waarin er geen aanwijzingen voor psychische problemen bij de verdachte of dader zijn.

Het (risicoverhogende) effect van EM wordt alleen gevonden bij geregistreerde schendingen en niet bij gerapporteerde schendingen. Dit lijkt duidelijk een signaleringseffect te zijn. Door de EM worden meer schendingen opgespoord en geregistreerd door het OM.

Van de negen kenmerken die een bivariaat verband hadden met de gepercipieerde afname van stalking en geweld zijn er in het multivariate model nog vier significant ( $p < ,10$ ). Dit zijn delict- (minder afname bij zeden), verdachte of dader- (meer afname bij oudere verdachte of dader), relatie- (meer afname bij een grotere woonafstand) en verbodskennmerken (verbod niet naar wens slachtoffer, dan minder afname). De grootste bijdrage aan de voorspelling van de gepercipieerde afname wordt hier geleverd door de woonafstand. Dit betreft wel een contrast met een erg kleine referentiegroep ( $n=14$ ) van slachtoffers die op de kleinste afstand wonen. Deze uitkomst vraagt om meer onderzoek.

Tabel 7.5a Logistische regressie *geregistreerde* schendingen op delict-, dader-, slachtoffer-, relatie-, verbods- en handhavingskenmerken (n=423).

	Complete model					Beste (meest spaarzame) model				
	B	Wald	Df	Sig	Exp (B)	B	Wald	df	sig	Exp (B)
<i>Delictkenmerken</i>										
Delict type		6,38	3,00	,09			8,18	3,00	,04	
- Mishandeling (ref)	---	--	--	--	--	--	--	--	--	--
- Bedreiging	-,33	,91	1,00	,34	,72	-,25	,57	1,00	,45	,78
- Stalking	,12	,13	1,00	,72	1,13	,28	,79	1,00	,37	1,32
- Zeden	<b>-1,74~</b>	4,54	1,00	,03	,18	<b>-1,77*</b>	5,02	1,00	,03	,17
Maatschappelijke kwalificatie HG (0=nee; 1=ja)	-,09	,08	1,00	,78	,92					
Aantal modaliteiten waarin verbod (1-3)	<b>,38~</b>	2,89	1,00	,09	1,46	<b>,38~</b>	3,10	1,00	,08	1,46
<i>Dader, slachtoffer en relatiekenmerken</i>										
Verdachte of dader 31 of ouder	,28	,71	1,00	,40	1,33					
Slachtoffer is vrouw	<b>,84~</b>	3,33	1,00	,07	2,32	<b>,77~</b>	3,00	1,00	,08	2,17
Slachtoffer 31 of ouder	,26	,70	1,00	,40	1,30					
Relatie slachtoffer en verdachte/dader		8,19	2,00	,02			10,95	2,00	,00	
- geen partners of ex-partners	---	--	--	--	--	--	--	--	--	--
- partners of ex-partners zonder kinderen	,19	,21	1,00	,65	1,20	,25	,48	1,00	,49	1,28
- gezamenlijke kinderen (meestal partners)	<b>,98*</b>	5,90	1,00	,02	2,65	<b>1,00**</b>	8,74	1,00	,00	2,72
Kwaliteit relatie		1,04	2,00	,59						
- Geen informatie (ref.)										
- Wisselend	,31	,67	1,00	,41	1,37					
- Slecht	,02	,00	1,00	,95	1,02					
<i>Verbod en handhavingskenmerken</i>										
Type verbod of verboden		2,54	2,00	,28						
- Alleen contactverbod (ref)	--	--	--	--	--					
- Alleen locatie/gebiedsverbod	-1,78	2,46	1,00	,12	,17					
- Contact en locatie/gebiedsverbod	,02	,01	1,00	,93	1,02					
Uitzonderingen op verbod	-,07	,06	1,00	,81	,93					
Elektronische monitoring	<b>1,73**</b>	8,43	1,00	,00	5,64	<b>1,66**</b>	8,65	1,00	,00	5,25
Slachtoffer kon aangeven informatie te willen over verloop van de zaak	<b>-,49~</b>	3,41	1,00	,06	,61	<b>-,57*</b>	4,80	1,00	,03	,57
Constante	-2,96					-2,53				
Chi-kwadraat (df) (p)	7,50 (17) (,00)					62,34 (9) (,00)				
Nagelkerke R	,23					,21				

Registratie- en dossierbestand; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

Tabel 7.5b Logistische regressie van *gerapporteerde* schendingen op delict-, dader-, slachtoffer-, relatie-, verbods- en handhavingskenmerken (n=101).

	Complete model					Beste (meest spaarzame) model				
	B	Wald	df	sig	Exp (B)	B	Wald	df	sig	Exp (B)
<i>Delict kenmerken</i>										
Maatschappelijke kwalificatie HG (0=nee; 1=ja)	-,27	,19	1,00	,67	,77					
<i>Dader, slachtoffer en relatiekenmerken</i>										
Psychische problematiek dader		6,05	3,00	,11			7,41	3,00	,06	
- geen aanwijzingen	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
- geen informatie	,05	,00	1,00	,95	1,05	,16	,04	1,00	,84	1,18
- (mogelijke) aanwijzing in dossier	-,48	,33	1,00	,56	,62	-,47	,36	1,00	,55	,62
- diagnose in RISc	1,84	2,77	1,00	,10	6,27	<b>1,98~</b>	3,56	1,00	,06	7,25
Relatie slachtoffer en verdachte/dader		3,47	2,00	,18			5,65	2,00	,06	
- geen partners of ex-partners	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
- partners of ex-partners zonder kinderen	,60	,62	1,00	,43	1,82	,67	1,18	1,00	,28	1,95
- gezamenlijke kinderen (meestal partners)	<b>1,48~</b>	3,31	1,00	,07	4,38	<b>1,43*</b>	5,65	1,00	,02	4,18
Historie van regelmatig geweld tussen slachtoffer en verdachte of dader	,41	,46	1,00	,50	1,50					
<i>Verbod en handhavingskenmerken</i>										
Type verbod locatie-, gebied-, of contact-, en locatie/gebiedsverbod (versus alleen contact)	<b>1,03~</b>	3,45	1,00	,06	2,80	<b>1,00*</b>	3,71	1,00	,05	2,73
Uitzonderingen op verbod	-,11	,02	1,00	,88	,90					
Slachtoffer kon aangeven informatie te willen over verloop van de zaak	<b>-1,09~</b>	3,61	1,00	,06	,34	<b>-1,24*</b>	5,11	1,00	,02	,29
Verbod niet naar wens slachtoffer	,85	2,03	1,00	,15	2,34					
Constante	-,41					-,07				
Chi-kwadraat (df) (p)	33,25 (11) (.00)					30,54 (7) (.00)				
Nagelkerke R	,39					,37				

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

Tabel 7.5c Logistische regressie van *afname in geweld/stalking sinds verbod op delict-, dader-, slachtoffer-, relatie-, verbods- en handhavingskenmerken (n=96)*.

	Complete model					Beste (meest spaarzame) model				
	B	Wald	df	sig	Exp (B)	B	Wald	df	sig	Exp (B)
<i>Delict kenmerken</i>										
Delict type		3,93	2,00	,14			<b>6,26*</b>	2,00	,04	
- Mishandeling of bedreiging (ref)	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----
- Stalking	,98	2,09	1,00	,15	2,67	,91	<b>2,05</b>	1,00	,15	2,49
- Zeden	-1,21	1,15	1,00	,28	,30	-1,46	<b>2,33</b>	1,00	,13	,23
<i>Dader-, slachtoffer- en relatiekenmerken</i>										
Verdachte of dader 31 of ouder	1,24	2,51	1,00	,11	3,45	1,23	<b>3,07~</b>	1,00	,08	3,42
LVB aanwijzingen RISc/dossier of Aanwezig volgens RISc	-,74	,96	1,00	,33	,48					
Slachtoffer 31 of ouder	-,21	,09	1,00	,77	,81					
Slachtoffer en verdachte/dader nog relatie tijdens verbod	-,22	,08	1,00	,78	,80					
Woonafstand		9,23	2,00	,01			9,75	2,00	,01	
- Binnen 1 km (ref)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
- 1 tot 5 km	<b>4,71**</b>	9,21	1,00	,00	110,53	<b>4,46**</b>	9,49	1,00	,00	86,62
- 5 km en verder	1,20	2,38	1,00	,12	3,32	<b>1,47*</b>	4,10	1,00	,04	4,37
<i>Verbods- en handhavingskenmerken</i>										
Verbod onduidelijk volgens slachtoffer	-,94	1,47	1,00	,23	,39					
Verbod niet naar wens slachtoffer	<b>-1,86*</b>	4,96	1,00	,03	,16	<b>-2,23**</b>	10,52	1,00	,00	,11
Maatregelen ter verhoging reactiesnelheid	-,33	,22	1,00	,64	,72					
Constante	-,35					-1,19				
Chi-kwadraat (df) (p)	31,75 (11) (,00)					29,36 (6) (,00)				
Nagelkerke R	,41					,38				

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.



#### 7.4 Samenvatting verboden en objectieve veiligheid

De resultaten in dit hoofdstuk geven een antwoord op de onderzoeksvragen 3 en 4 naar de aard en omvang van schendingen van verboden (**onderzoeksvraag 3a**), de percepties van effectiviteit van die verboden voor de objectieve veiligheid (**onderzoeksvraag 4a**) en de beschermende factoren en risicofactoren voor schendingen en effectiviteit (**onderzoeksvragen 3b en 4b**). De interviews schetsen een beeld van een zeer grote variatie aan soorten schendingen waarbij vaak ook de grenzen van het verbod worden opgezocht. Opvallend is dat weinig respondenten schattingen konden geven van de frequentie waarin verboden worden geschonden. Op basis van de kwantitatieve gegevens blijkt dat er in de complete steekproef in 23% van de zaken bij het OM of de Reclassering geregistreerde schendingen waren. In de steekproef van slachtoffers die de enquête had teruggestuurd was dit 30%.<sup>110</sup> Slachtofferrapportages van schendingen liggen voorts twee keer zo hoog (60%). Tegelijkertijd oordeelt een duidelijke meerderheid van de respondenten (66%) dat door het verbod het aantal gevallen van stalking en geweld omlaag gegaan is. Naast een hoge frequentie van schendingen wordt er ook een voorzichtige aanwijzing gevonden voor de effectiviteit van het verbod voor de objectieve veiligheid.

Het tweede deel van het hoofdstuk gaat in op de beschermende factoren en risicofactoren voor schendingen. Uit theorie, literatuur en interviews is een reeks factoren afgeleid die als beschermende factor of risicofactor voor de schending zou kunnen gelden (zie tabel 7.3). Van de factoren die gemeten konden worden in de kwantitatieve analyses is vervolgens bekeken of daarvan de verwachte verbanden werden gevonden (zie tabel 7.6 voor een overzicht). Hoewel er geen hypothesen over delictskennmerken zijn geformuleerd, komen uit de literatuur en interviews aanwijzingen naar voren dat schending van verboden vooral veel voorkomt in stalkingszaken en zaken waarin het om huiselijk geweld gaat. Het delictstype stalking blijkt uit onze bevindingen inderdaad positief samen te hangen met schendingen, maar ook met een grotere afname in stalking of geweld volgens het slachtoffer. In de multivariate analyses is dit onderscheid er alleen nog in vergelijking met het delictstype zeden. In zaken waarin het om huiselijk geweld gaat, zijn er vaker schendingen, maar na controle voor andere kenmerken verdwijnt die samenhang.

Het grootste deel van de hypothesen is gericht op daderkenmerken en van al deze hypothesen is alleen voor de hypothese dat er meer schendingen worden gepleegd door daders met psychische problematiek (**hypothese 5**) ondersteuning gevonden in zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve gegevens. Hypothesen over sociale en economische bindingen (**hypothese 2**), tolerantie voor straf (**hypothese 3**) en neutralisatietechnieken (**hypothese 4**), vinden wel ondersteuning in de kwalitatieve gegevens maar niet in de kwantitatieve gegevens.

---

<sup>110</sup> Zie hoofdstuk 4 voor informatie over de selectiviteit van de respons.

Tabel 7.6 Overzicht verwachte en gevonden relaties van beschermende en risicofactoren voor geregistreerde en gerapporteerde schendingen en 'afname stalking en geweld door' verbod

Type kenmerk	Verwacht	Gevonden				
	Theorie	Literatuur	Interviews	Schending geregistreerd (bv/mv)	Schending gerapporteerd (bv/mv)	Afname door verbod <sup>1</sup>
<i>Delict kenmerken</i>						
Stalking	ng	+	+	+/+(tov zeden)	0/0	+/0
Huiselijk geweld	ng	ng	+	+/0	+/0	0/0
<i>Daderkenmerken</i>						
Mannelijk	ng	+	ng	0/0	0/0	0/0
Lage leeftijd	ng	+	ng	-/0	0/0	-/0
Sociale en economische bindingen	-	-	-	0/0	0/0	0/0
Tolerantie	+	+	+	0/0	0/0	0/0
Neutralisatie	+	+	+	0/0	0/0	0/0
Psychische problematiek	+	+	+	0/0	+/+	0/0
Verslavings problematiek	+	+	+	0/0	0/0	0/0
LVB	ng	ng	+	0/0	0/0	-/0
<i>Slachtofferkenmerken</i>						
Vrouwelijk	ng	-	ng	+/+	0/0	0/0
Lage leeftijd	ng	ng	(-)	-/0	0/0	0/0
Afhankelijkheid	ng	ng	+	0/0	0/0	0/0
<i>Relatiekenmerken</i>						
Kleine relationele afstand	+	+	+	+/0	+/0	0/0
Geschiedenis geweld	+	+	+	+/ng	+/0	0/0
Gezamenlijke kinderen	ng	+/0	+	+/+	+/+	0/0
Kleine woonafstand	ng	0	-	0/0	0/0	-/-
<i>Verbod/handhavings kenmerken</i>						
Uitzonderingen op verbod	ng	ng	-	+/0	+/0	
Intensieve signalering	-	-	-	0/0	0/0	0/0
Maatregelen die de reactiesnelheid verhogen	-	ng	-	+/ng	0/0	
Informatie aan slachtoffer	-	-	-	-/-	-/-	0/0
<i>Verbod niet duidelijk volgens slachtoffer</i>						
Verbod niet duidelijk volgens slachtoffer	ng	+	ng	0/0	0/0	-/0
Verbod niet naar wens slachtoffer	+	+	+	0/ng	+/0	-/-

<sup>1</sup>Omdat het hier gaat om 'afname door het verbod' moeten de tekens hier omgekeerd worden geïnterpreteerd: waar + bij de kolom schending betekent meer schending, betekent een plus in de kolom 'afname door verbod' een grotere afname van schendingen door het verbod volgens het slachtoffer als het betreffende kenmerk aanwezig is.  
ng= niet genoemd; bv=bivariaat, mv=multivariaat

Daarnaast komen uit de empirische literatuur en de interviews veel slachtofferkenmerken naar voren die samen zouden hangen met schendingen, zoals de financiële en emotionele afhankelijkheid en verslavingsproblematiek bij het slachtoffer. Van deze factoren hebben we alleen de emotionele afhankelijkheid (in zekere zin) kunnen meten door in de slachtofferenquête te vragen of slachtoffers ook zelf contact op hadden genomen met de verdachte of dader tijdens het verbod. Hiervan is echter met geen van de uitkomstmaten een verband gevonden.

Over de relatiekenmerken is een hypothese geformuleerd waarin gesteld wordt dat een kleinere relationele afstand leidt tot meer schendingen en lagere effectiviteit van het verbod (**hypothese 7a**). Deze hypothese lijkt van alle hypothesen de meeste ondersteuning te krijgen in zowel de kwalitatieve gegevens als de kwantitatieve gegevens. In de multivariate modellen blijkt dat het hier vooral om de aanwezigheid van gezamenlijke kinderen gaat.

**Hypothese 6a** betreft de verbanden met het verbod en de handavingskenmerken, waarbij de formulering is gericht op de ervaren procedurele rechtvaardigheid bij het slachtoffer als beschermende factor. Deze hypothese vindt ondersteuning in de interviews (via het verhogen van de meldingsbereidheid van het slachtoffer). Ook in de kwantitatieve analyses blijkt dat informatierelatie tussen OM en slachtoffer en de mate waarin een slachtoffer vindt dat het verbod naar wens is, negatief samenhangen met de kans op schendingen. Voor deze laatste factor is het echter mogelijk dat eerdere schendingen een negatieve invloed hebben gehad op de tevredenheid bij het slachtoffer over de omschrijving van het verbod. Ook de interpretatie van het verband tussen de informatierelatie en schendingen is zoals hierboven beschreven minder eenduidig en vraagt om nader onderzoek.

Maatregelen ter verbetering van de signalering van schendingen, zoals het proactief signaleren en maatregelen die de reactiesnelheid bij meldingen verhogen zoals AOL, zouden volgens de theorie, empirische literatuur en interviews het aantal schendingen moeten beperken (door de afschrikwekkende werking) en de effectiviteit van het verbod moeten verhogen. We vinden hiervoor echter niet de verwachte verbanden in de kwantitatieve analyses, hetgeen (deels) te verklaren is doordat in de risicovollere zaken meer van dergelijke maatregelen worden ingezet en er frequenter signalering plaatsvindt.

Tabel 7.6 maakt ook duidelijk dat een fors aantal bivariate relaties niet teruggevonden worden in de multivariate analyse waarin de relaties gecontroleerd worden voor andere factoren. In die gevallen lopen de verbanden of via andere kenmerken die ook in het model zitten (indirecte effecten) of deze kenmerken betreffen achterliggende factoren die zowel een effect hebben op de uitkomstmaat als op het kenmerk waarvan het verband verdwenen is in de multivariate analyse (schijnverband). In dat laatste geval is duidelijk dat er geen sprake is van een causale relatie. Het relatief kleine aantal zaken kan echter ook de oorzaak zijn van het feit dat verbanden niet meer significant zijn in het multivariate model.

## 8. Verboden en veiligheidsbeleving

In dit hoofdstuk richten we ons op de veiligheidsbeleving (subjectieve veiligheid) van de slachtoffers. Daarbij gaan we op basis van literatuur, interviews en de slachtofferenquête na in welke mate en op welke wijze de verboden (positief of negatief) bijdragen aan de veiligheidsbeleving. Met deze informatie proberen we een antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen.

- 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 veiligheidsbeleving in zaken met verboden?

### 8.1 Literatuur

#### 8.1.1 Bijdragen verbod aan veiligheidsbeleving

Internationaal onderzoek onder slachtoffers van huiselijk geweld met een (civielrechtelijk) verbod evalueert verboden veel breder dan alleen aan de hand van het aantal schendingen van het verbod (Fischer & Rose, 1995; Johnson, et al., 2003). Uit de geraadpleegde literatuur komt het beeld naar voren dat verboden bij kunnen dragen aan de veiligheidsbeleving vanwege de volgende aspecten: het realiseren van een *paper trail*, effectiever optreden van handhavende en rechterlijke instanties (gevoelens van rust en veiligheid, normstelling, kwaliteit van leven, betere zelf-perceptie, *empowerment* en de mogelijkheid om in contact te komen met andere hulpinstanties<sup>111</sup> (Fischer & Rose, 1995, p. 422-424; Keilitz, et al., 1997, p. 4-6; Johnson, et al., 2003, p. 321). Er is weinig aandacht in de literatuur voor mogelijke negatieve effecten.

Het onderzoek van Johnson, et al. (2003) laat verder zien dat het aantal schendingen van het verbod niet zonder meer gelijk te stellen is aan een verminderde effectiviteitsbeleving bij het slachtoffer. Onder de respondenten (n=46) bij wie het verbod geschonden werd, gaf 48 procent van de vrouwen aan het verbod wel effectief te vinden. Van respondenten (n=30) bij wie het verbod niet geschonden werd, gaf zeventien procent aan dat het verbod toch niet effectief was. Met andere woorden, ook als het verbod is geschonden kunnen slachtoffers zich veiliger voelen door het verbod. Een ander onderzoek vergeleek niet direct veiligheidsbeleving maar psychisch welbevinden tussen vrouwen met en zonder verbod (Wright, et al., 2012). Dit onderzoek vond dat onder slachtoffers van huiselijk geweld vrouwen met een civielrechtelijk verbod minder PTSD-symptomen rapporteerden dan vrouwen zonder verbod. Dit betreft vooral de symptomen die geassocieerd worden met overmatige waakzaamheid en schrikreacties (p. 678).

---

<sup>111</sup> In Nederland is dit het geval bij oplegging van een huisverbod. Onderzoek hiernaar toont aan dat het huisverbod in Nederland vaak parallel aan strafrechtelijke trajecten wordt opgelegd (Schreijenberg, et al., 2010, p. IV). Onderzoek onder achttien slachtoffers en tien daders naar hun ervaringen met het huisverbod laat zien hoe hulpbehoeften verschillen (Rooij, ten Haaf, & Verhoeff, 2013) en onderstreept het belang van maatwerk. Internationaal onderzoek naar *help seeking behavior* van slachtoffers van huiselijk geweld met een civielrechtelijk verbod beschrijft dat 53% van hen gebruik maakte van formele hulpverlening, zoals GGZ, huisarts of andere maatschappelijke organisaties gericht op huiselijk geweld. Een opvallende bevinding is dat stalking of de ernst van ervaren lichamelijk geweld niet geassocieerd was met de mate waarin hulp werd gezocht en ontvangen (Logan, Shannon, Cole, & Walker, 2006b, p. 876). Voorgaande onderzoeken betreffen civielrechtelijke of bestuursrechtelijke verboden. Er is geen literatuur bekend over op wat voor manier strafrechtelijke verboden kunnen bijdragen aan het verbeteren van de mogelijkheden om in contact te komen met andere hulpinstanties. In de interviews komen wel voorbeelden naar voren over hoe slachtoffers middels het verbod een beroep kunnen doen op andere instanties, bijvoorbeeld de woningcorporatie, om te voorkomen dat verdachte of dader bij hen in de buurt komt te wonen.

Er zijn echter ook negatieve effecten van verboden op de veiligheidsbeleving gevonden. Amerikaans onderzoek heeft laten zien dat de angst bij slachtoffers dat de dader uit frustratie of woede over het verbod juist gewelddadiger wordt een reden kan zijn om na verzoek tot en oplegging van een tijdelijke verbod toch af te zien van een permanent verbod (Harrell & Smith, 1996, p. 219). Volgens een vergelijkbaar mechanisme zou deze angst ook kunnen leiden tot een beperkte meldingsbereidheid bij schendingen. Daardoor wordt de handhaving van de bevelen problematisch. We hebben geen ander onderzoek gevonden waarin deze (mogelijke) effecten worden beschreven.

### 8.1.2 Beschermende factoren en risicofactoren voor de veiligheidsbeleving

Hoewel uit het theoriehoofdstuk (hoofdstuk 2) wel naar voren kwam dat een betere bejegening van slachtoffers tot een grotere effectiviteit van het verbod voor de veiligheidsbeleving zou leiden (**hypothese 6b**), is er weinig concreet empirisch onderzoek hiernaar gedaan. In de internationale literatuur is één experimenteel onderzoek gevonden naar de effecten van bejegening. Dat betrof het aspect informatievoorziening. Hieruit bleek dat het welzijn van slachtoffers van huiselijk geweld die een extra voorlichtingsgesprek met de politie hadden over het contactverbod, niet verschilde met het welzijn van slachtoffers die zo'n gesprek niet hadden (Brame, et al., 2015, 2015).

Voor de eerder geformuleerde hypothese over het negatieve effect van een kleinere relationele afstand op subjectieve veiligheid (**hypothese 7b**, hoofdstuk 2) wordt in empirische literatuur geen ondersteuning gevonden. Het enige gevonden onderzoek (Logan, et al., 2008, p. 383) naar effecten van het al dan niet voortzetten van de relatie (zie paragraaf 7.1.3) laat zien dat er geen verschil was in ervaren veiligheid en effectiviteit van het verbod naar relationele afstand.

## 8.2 Kwalitatieve gegevens: Interviewresultaten

### 8.2.1 Beschrijvingen van slachtoffers over bijdrage verbod aan de veiligheidsbeleving

Aan de geïnterviewde slachtoffers is gevraagd in hoeverre een verbod bijdraagt aan hun gevoelens van veiligheid, welzijn en tevredenheid. De reacties op deze vraag lopen sterk uiteen. Twee van de negen geïnterviewde slachtoffers zijn tevreden over het verbod, dat volgens hen bijdraagt aan rust en veiligheidsgevoelens.<sup>112</sup> Bij deze tevreden slachtoffers is sprake van uitgebreide gebiedsverboden voor de verdachte of dader, omgeven door extra voorzieningen zoals de Aware knop en AOL. Zij geven aan dat zij het vertrouwen hebben dat, mocht de verdachte of dader het verbod toch overtreden, er adequaat zal worden gehandeld in de zin dat de verdachte of dader wordt opgepakt en vast komt te zitten. Die gedachte geeft hen meer bewegingsvrijheid en rust.<sup>113</sup> Vier van de negen geïnterviewde slachtoffers zijn daarentegen kritisch en ontevreden over het verbod of enkele aspecten daarvan.<sup>114</sup> Dit viertal geeft aan zich aanvankelijk veiliger te voelen door het verbod, maar dat dit gevoel nadien afnam. Twee van deze slachtoffers geven in dat verband aan dat het verbod is overtreden en dat een (zichtbare of adequate) handhavingsreactie uitbleef, waardoor het veiligheidsgevoel onmiddellijk werd weggenomen.

---

<sup>112</sup> Van deze twee slachtoffers geeft er één aan dat het verbod een keer is geschonden, het andere slachtoffer geeft aan dat het verbod is nageleefd. Een slachtoffer is slachtoffer van stalking en ander van stalking en mishandeling, betreft in beide gevallen huiselijk geweld en verbod bij schorsing van voorlopige hechtenis. In geval van een slachtoffer er het verbod bij schorsing van de voorlopige hechtenis aangevuld met een gedragsaanwijzing dat ook contact met kinderen omvat.

<sup>113</sup> Zie ook paragraaf 8.2.3 over de wijze waarop een verbod bijdraagt aan subjectieve veiligheid via een afschrikwekkende functie en een meer effectieve handhavingsreactie.

<sup>114</sup> Dit betreft twee slachtoffers van huiselijk geweld (stalking en bedreiging respectievelijk stalking), een nabestaande (moord, niet huiselijk geweld) en een ouder van een minderjarig zedenslachtoffer (waarbij pleger een buurtgenoot was).

De interviewer vraagt de respondent naar haar verwachtingen bij oplegging. De respondent geeft aan dat zij verwacht had dat haar ex-partner in geval van schending meteen opgepakt zou worden en vast zou komen te zitten. Dit gebeurt niet. [...] De respondent geeft aan het verbod goed te vinden als het gehandhaafd zou worden. Zij vertelt zich in eerste instantie veilig te voelen doordat voor haar het verbod inhield dat haar ex-partner in geval van schending een week zou zitten, wat een week rust betekent: de deur openzetten zonder bang te zijn dat ex-partner binnenkomt. (Slachtoffer stalking, huiselijk geweld, verbod vrijheidsbeperkende maatregel)

In geval van de andere twee slachtoffers is de grootte van het verbod niet naar wens, waardoor de kans op ontmoetingen voortdurend aanwezig is wat tot enorme onrust leidt.<sup>115</sup> Na deze kritische punten geven enkele respondenten aan dat zij wel tevreden zijn met het verbod op zich, maar niet met de handhaving of met de reikwijdte van het gebiedsverbod.

Twee andere van de negen slachtoffers zijn minder duidelijk over in hoeverre zij tevreden zijn over het verbod en in hoeverre het verbod bijdraagt aan hun veiligheidsgevoelens.<sup>116</sup> Eén van deze slachtoffers heeft sterk wisselende ervaringen met de handhaving en geeft daardoor op het ene moment in het interview aan dat het verbod wel enigszins bijdroeg aan haar veiligheidsgevoel en op het andere moment juist helemaal niet. Het andere slachtoffer twijfelt in hoeverre het verbod haar kan beschermen tegen de dader, maar geeft tegelijk ook aan dat verbod wel enigszins bijdraagt aan haar veiligheidsgevoel.

De laatste van de negen slachtoffers laat zich er in het geheel niet over uit in hoeverre het gebiedsverbod bijdroeg aan haar veiligheidsgevoel, hoewel de partner van deze respondent aangeeft dat het verbod volgens hem hier wel aan bijdroeg.<sup>117</sup>

Om de manier waarop een verbod kan bijdragen aan subjectieve veiligheid te kunnen begrijpen, is het belangrijk te weten hoe slachtoffers aankijken tegen subjectieve veiligheid. Een eerste bevinding daaromtrent en aansluitend bij de literatuur is dat slachtoffers hun veiligheidsgevoel in brede zin beschrijven en het verbod in de bredere context plaatsen (zie ook paragraaf 8.1.1 Bijdragen verbod aan veiligheidsbeleving). Zo benadrukken slachtoffers verschillende factoren die los van het verbod een rol spelen bij het herwinnen van het veiligheidsgevoel (zie ook paragraaf 8.2.2 onder 'Informatie ten behoeve van eigen Risico-inschatting'). Ze beschrijven bijvoorbeeld hoe het verbod samenhangt met andere maatregelen, zoals de Aware-knop en AOL. Verschillende slachtoffers beschrijven hierbij dat de verdachte of dader hun leven volledig in zijn greep heeft. Sommigen gaan bijvoorbeeld niet meer spontaan naar buiten, hebben het gevoel voortdurend over hun schouder te moeten kijken en plannen alle acties buitenshuis nauwkeurig.

De respondent vertelt dat haar ex-partner haar leven volledig beheerst. Er is een periode van een maand geweest dat ze zonder nadenken naar buiten kon. Voor oplegging waren alle acties gepland, zodat ze zo kort mogelijk buiten was. Ze ging nooit onverwacht naar buiten. Het verbod veranderde dit voor een stuk. Maar nu wordt het huis verkocht en is er contact met de makelaar. Hij misdraagt zich naar de makelaar toe. Ze is daardoor weer meer op haar hoede, bijvoorbeeld in geval van auto's die hard

---

<sup>115</sup> In de ene zaak woont de dader in dezelfde straat en in de andere zaak woont de dader in een naburig dorp. In het geval van het (minderjarige) slachtoffer dat in dezelfde straat woont, vinden deze confrontaties ook daadwerkelijk plaats en zoekt de dader volgens de vader van het slachtoffer bewust de grenzen op, door bijvoorbeeld het vuilnis buiten te zetten op tijden dat het minderjarige slachtoffer uit school komt. Deze confrontaties zijn geen schendingen en omdat er alleen een gedeeltelijk straatverbod geldt, kan een confrontatie niet worden vermeden.

<sup>116</sup> Slachtoffer van bedreiging, verbod bij schorsing voorlopige hechtenis en VV, respectievelijk een nabestaande van moord, verbod bij verlof. Beide zaken betreffen huiselijk geweld.

<sup>117</sup> Nabestaanden van moord, verbod als bijzondere voorwaarde bij v.i.

voorbij haar huis rijden. (Slachtoffer stalking, huiselijk geweld, verbod bij schorsing voorlopige hechtenis aangevuld met gedragsaanwijzing)

Enkelen hebben de hoop dat de verdachte of dader hen ooit met rust zal laten opgegeven, alsmede de verwachting dat het verbod hierin van betekenis kan zijn.

De respondent geeft aan dat de dader zich niet zal laten afschrikken door een verbod. Enerzijds vraagt zij zich af haar ziet als degene die hem achter de tralies heeft gezet, omdat zij bij alle zittingen aanwezig was en om die reden wrok tegen haar koestert. Anderzijds is hij onder behandeling, waardoor het kan zijn dat hij deze gedachten niet meer heeft. De onwetendheid hierover roept bij haar vragen op over wat veiligheid en angst is. Ze geeft aan dat ze het met de aangereikte beschermingsmaatregelen moet doen: ze vindt het prettig dat er een locatieverbod is, maar zet er vraagtekens bij of dit verbod daadwerkelijk haar veiligheidsgevoel vergroot. (Nabestaande, moord, verbod bij verlof)

Hierop geven sommige slachtoffers aan andere manieren te zoeken om met deze situatie om te gaan, zoals therapie of verhuizing.

Een tweede bevinding is dat het terugkrijgen van het veiligheidsgevoel een langdurig *dynamisch* proces is dat volgens de respondenten beïnvloed wordt door verschillende factoren die variëren gedurende de looptijd van het verbod. Deze factoren betreffen bijvoorbeeld of de verdachte of dader indirect of direct contact zoekt, of er schendingen zijn, hoe de handhaving verloopt, wat de handhavende reactie is op schendingen, of verdachte of dader een behandeling ondergaat en hoe die behandeling verloopt. Slachtoffers die geen ervaring hebben met schending geven aan dat na oplegging even duurde voordat het veiligheidsgevoel terug is, als dat al terugkomt. Na oplegging moet eerst het vertrouwen groeien dat de verdachte of dader het verbod zal naleven.

De respondent geeft aan dat het drie weken duurde voordat ze erop vertrouwde dat haar ex zich aan het verbod ging houden. Dat vertrouwen gaf haar daarna rust. Maar dat betreft volgens haar slechts relatieve rust, want ze is continue op haar hoede, omdat ze zich vaak buiten de gebieden van het verbod begeeft voor bijvoorbeeld werk. In die gebieden geeft de Aware-knop haar rust. (Slachtoffer stalking, huiselijk geweld, verbod bij schorsing voorlopige hechtenis aangevuld met gedragsaanwijzing)

Daarnaast geven verschillende slachtoffers aan dat het veiligheidsgevoel na schending direct was verdwenen. Uit de interviews blijkt in dit verband dat de mate waarin slachtoffers dit gevoel herwinnen afhankelijk is van hun perceptie van in hoeverre de handhavingsreactie op schending zal voorkomen dat de verdachte of dader het verbod *opnieuw* zal schenden (zie hierover nader paragraaf 8.2.2 onder ‘Handhavingsreactie en de wijze waarop hiertoe wordt besloten’).

Een derde bevinding is dat slachtoffers de handhaving en daarmee de bijdrage van het verbod aan veiligheidsgevoelens evalueren door de daadwerkelijke handhaving af te zetten tegen de meest verregaande *mogelijke* handhavingsreactie zoals die in het verbod staat omschreven (in geval van een verbod binnen de VV of de vrijheidsbeperkende maatregel ex art. 38v Sr betreft dit een bepaalde periode in hechtenis), in plaats van af te zetten tegen een situatie waarin er geen verbod zou gelden en de verdachte of dader op vrije voeten zou zijn.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de mate waarin slachtoffers weer veiligheid ervaren na oplegging van het verbod, afhankelijk is van verschillende factoren. Een aantal slachtoffers benadrukt de angst voor het moment dat het verbod afloopt. Dit ondersteunt aan de ene kant de conclusie dat deze slachtoffers zich daadwerkelijk veiliger voelen door het verbod. Tegelijkertijd



geeft het aan dat er nog steeds geen rust is bij het slachtoffer, hetgeen suggereert dat de bijdrage van het verbod beperkt is.

In de volgende paragraaf worden eerst de mechanismen van *de manier waarop* een verbod bijdraagt aan subjectieve veiligheid besproken. Daarna komen de verschillende factoren aan bod die volgens respondenten samenhangen met *wanneer* deze mechanismen leiden tot hogere veiligheidsbeleving.

### 8.2.2 Perceptie van de wijze waarop een verbod bijdraagt aan de veiligheidsbeleving

In voorgaande paragraaf werd beschreven in hoeverre slachtoffers en professionals denken dat een verbod bijdraagt aan veiligheidsgevoelens. Er komt uit de interviews een aantal concrete manieren naar voren waarop de verboden volgens deze respondenten kunnen bijdragen aan de veiligheidsbeleving.

Ten eerste via het geloof in de *afschrikwekkende functie*. Deze afschrikwekkende functie hangt samen met verwachtingen over naleving (en handhaving, zie paragraaf 8.2.2 verwachtingsmanagement). De wetenschap dat de verdachte of dader zich niet in hun nabijheid mag begeven of contact mag opnemen geeft hen een veilig gevoel en geeft rust (slachtoffers, vakcoördinator, slachtofferadvocaat, medewerker SHN):

Respondent wordt gevraagd wat zij dacht dat het verbod zou veranderen. De respondent geeft aan dat zij hoopte dat het meer rust zou geven, meer lucht. Zij vertelt al een half jaar onder continue spanning te leven, waardoor ze in november volledig ziek is geworden. Ze durft er niet aan te denken dat het verbod wordt opgeheven. De respondent is bang dat zij er dan niet meer zal zijn. (Slachtoffer, stalking, huiselijk geweld, verbod bij schorsing voorlopige hechtenis aangevuld met gedragsaanwijzing)

Respondent wordt gevraagd wat het verbod zou veranderen in haar dagelijks leven. Respondent geeft aan er toentertijd een positief gevoel bij te hebben gehad. Zij dacht dat het verbod zou voorkomen dat haar ex-partner in haar straat zou komen. Dan zou ze veilig en rustig kunnen slapen en niet zo op haar hoede hoeven zijn. Dat ze haar hond veilig zou kunnen uitlaten. (Slachtoffer bedreiging, mishandeling en stalking, huiselijk geweld, verbod als gedragsaanwijzing omgezet naar verbod bij schorsing voorlopige hechtenis)

Hierbij valt op dat hoewel alle geïnterviewde slachtoffers aangeven behoefte te hebben aan rust, de mate waarin zij zich zorgen maken om hun veiligheid per slachtoffer verschilt. Enkele slachtoffers benadrukken de impact die een ontmoeting met de verdachte of dader heeft, ook als er in deze ontmoeting geen sprake is van lichamelijk contact en er geen woorden worden gewisseld. Zo vertelt een nabestaande dat de gedachte aan de continue aanwezige kans op een *toevallige* ontmoeting ertoe leidt dat hij de dader niet uit zijn hoofd kan zetten en een aanhoudende onrust ervaart.<sup>118</sup> Alle slachtoffers, ook slachtoffers die geen angst hebben dat de verdachte of dader hen iets zal aandoen, geven aan dat de gedachte aan (en het vermijden van) de kans op confrontatie met de verdachte of dader hun dagelijks leven beïnvloedt en zij hopen dat het verbod hierin verandering zal brengen.

Verschillende slachtoffers en een slachtofferadvocaat laten zich in de interviews sceptisch uit over dit afschrikwekkende effect: zij geven aan dat wanneer de verdachte of dader het slachtoffer echt kwaad wil doen, een verbod hem niet zal stoppen.<sup>119</sup> Verschillende geïnterviewde

---

<sup>118</sup> De dader woont in een naburig dorp en is een gebiedsverbod opgelegd, maar de grootte van het gebied is vanwege de kans op toevallige ontmoetingen in de ogen van de nabestaande te beperkt.

<sup>119</sup> Uit de interviews blijkt dat ook professionals zich ervan bewust zijn dat niet iedere verdachte of dader zich door een verbod laat leiden. Dan wijzen zij op de bijdrage van het verbod aan het voorkomen van schendingen en herhaald slachtofferschap via andere mechanismen, zoals dossieropbouw.

slachtoffers hebben ervaring met schendingen na oplegging van een verbod. Slechts één van de negen geïnterviewde slachtoffers geeft aan op het moment van het interview wel te geloven in de afschrikwekkende werking van het verbod maar geeft tegelijkertijd aan dat het geen duurzame oplossing is aangezien het de onderliggende problematiek niet oplost (zie ook paragraaf 8.2.2 onder ‘Aanpak van onderliggende problematiek’ en 7.2.2 Perceptie mechanismen bijdrage verbod aan voorkomen herhaald slachtofferschap onder ‘instrument in de begeleiding van verdachten of daders’). Indien slachtoffers niet geloven dat een verbod de verdachte of dader zal stoppen is de toegevoegde waarde van het verbod volgens hen gelegen in het verkleinen van de kans op de minder ernstige vormen van confrontatie:

Respondent geeft aan dat de verboden wat haar betreft meer helpen in gevallen van wanneer hij langsbijdt in haar woonplaats of haar belt. Als hij haar echt fysiek iets wil aandoen is het altijd te laat. (Slachtoffer, stalking en mishandeling, huiselijk geweld, verbod bij schorsing voorlopige hechtenis)

Een tweede manier waarop een verbod bijdraagt aan de veiligheidsbeleving is door het geloof dat een verbod leidt tot *een meer effectieve reactie van handhavers*. Indien slachtoffers niet geloven dat een verbod de verdachte of dader zal stoppen, geven verschillende slachtoffers aan dat de overtuiging dat de verdachte of dader door het verbod sneller kan worden gesignaleerd wanneer hij of zij in de buurt komt en dat de politie hierop sneller zal kunnen acteren hen gerust.<sup>120</sup>

Geeft aan het prettig te vinden om het papier in handen te hebben, zodat je in geval van schending stappen kunt ondernemen en niet eerst aan dossieropbouw [steeds maar weer aangifte] hoeft te doen voordat de zaak wordt opgepakt. (Slachtoffer, stalking, vrijheidsbeperkende maatregel)

Ondanks dat hij het verbod heeft overtreden voelt zij zich veilig. Zij geeft aan dat als hij haar kwaad wil doen het altijd te laat is. Maar als ze hem ergens toevallig zou zien staan, dan weet ze dat hij wordt opgepakt als ze de Aware-knop indrukt. (Slachtoffer stalking, huiselijk geweld, verbod bij schorsing voorlopige hechtenis aangevuld met gedragsaanwijzing)

De tweede situatieschets maakt duidelijk dat het lastig kan zijn om de bijdrage van het verbod te onderscheiden, zeker wanneer het vaker gepaard gaat met andere maatregelen. Hoewel de Aware-knop ook zonder verbod tot een meer effectieve reactie zou leiden, maakt het verbod het mogelijk om snel contact op te nemen met de politie naar aanleiding van incidenten die de politie zonder verbod minder snel aanleiding zouden geven tot acteren (dan is het de verdachte of dader immers toegestaan om te gaan en staan waar hij wil).

Een derde manier waarop een verbod bijdraagt aan de veiligheidsbeleving is door de overtuiging dat *de consequentie van hechtenis* kan volgen op de schending.

Interviewer vraagt de respondent wat haar verwachtingen waren van het verbod. De respondent geeft aan dat ze verwacht had dat ze haar ex-partner niet meer zou zien en dat als hij zich zou laten zien, hij meteen twee weken zou vastzitten en het dan niet meer zou doen. (Slachtoffer bedreiging, huiselijk geweld, verbod bij schorsing voorlopige hechtenis en bij VV)

---

<sup>120</sup> Overigens zien OvJ's dit ook als toegevoegde waarde voor het slachtoffer en houden zij hiermee bij oplegging rekening. Zo legt een OvJ uit dat hij een *voorwaardelijke* straf met verbod meer geschikt vindt in een zaak waar 10 weken *onvoorwaardelijke* hechtenis een gepaste strafmaat zou zijn en het slachtoffer een verbod wenst. In het geval dat de 10 weken onvoorwaardelijk zit, maar de dader het slachtoffer blijft belagen, zou een slachtoffer weer opnieuw dossier moeten opbouwen. In zulke gevallen is het slachtoffer volgens de respondent meer gebaat bij een voorwaardelijke straf van 10 weken, waarvan vier weken voorwaardelijk met een contact- en locatieverbod voor de duur van twee jaar.

Een vierde manier waarop een verbod bijdraagt aan de veiligheidsbeleving is via de *erkenning aan het slachtoffer*. Volgens een geïnterviewde slachtofferadvocaat, die sceptisch is over de afschrikwekkende functie, is dit zelfs de belangrijkste toegevoegde waarde van een verbod. Door de erkenning dat het gedrag van de dader niet door justitie wordt geaccepteerd, zou het slachtoffer weerbaarder worden, welk effect op zich kan bijdragen aan de subjectieve veiligheid. Wanneer het verbod en/ of de handhaving niet naar wens is, bijvoorbeeld vanwege de grootte van het verboden gebied, geven slachtoffers aan zich door justitie in de steek gelaten te voelen. Voor dit gevoel van erkenning is blijkens de interviews met slachtoffers verder van belang dat op het moment dat er bewijsbare schendingen zijn, er ook daadwerkelijk wordt opgetreden; anders kan dit effect snel teniet worden gedaan. De erkenning draagt tevens bij aan *victim empowerment* doordat het verbod onveiligheidsgevoelens kan verminderen waardoor het slachtoffer hiermee in mindere mate rekening hoeft te houden in zijn of haar dagelijkse routine. Een liaison van de politie verwoordt dit als volgt:

Bij een locatieverbod hoort ze vaker van stalkingslachtoffers terug dat zij hernieuwde bewegingsvrijheid krijgen. Justitie probeert dan niet alleen het woonadres in het verbod te betrekken maar ook het kleine stukje wijk waar slachtoffers bijvoorbeeld boodschappen doen. Dan zie je een stukje vrijheid en regie terugkomen, aldus de respondent. (Liaison politie Veiligheidshuis)

Uit de interviews blijkt dat een verbod echter ook kan leiden tot een negatief effect op *victim empowerment*, omdat het afhankelijk is van de mate waarin het kan bijdragen aan veiligheidsgevoelens. Indien een verbod niet bijdraagt aan veiligheidsgevoelens, zal het slachtoffer op andere manieren proberen zijn of haar veiligheidsgevoel terug te krijgen. De mate waarin deze andere keuzes het slachtoffer het gevoel geven dat hij of zij *te veel* moet opgeven om zich veilig te voelen hangt samen met *victim empowerment* (zie bijvoorbeeld Goodman, Bennett Cattaneo, Woulfe, Chong & Smyth, 2014). Uit de interviews komen hier ook voorbeelden van naar voren. Zo benoemt een slachtoffer het volgende voorbeeld in het kader van een gebrekkige handhaving:

De respondent benadrukt dat een confrontatie met daders door een gebrek aan handhaving een verschrikkelijke ervaring is voor nabestaanden en slachtoffers. Doordat justitie slachtoffers niet bijstaat, moeten slachtoffers zelf verhuizen, of op zoek naar een andere baan. Dat kost tijd, geld en energie. Volgens de respondent is dat de wereld op zijn kop. (Nabestaande moord, verbod bij v.i.)

Verder blijkt uit interviews met slachtofferadvocaten en met slachtoffers dat sommige slachtoffers niet op het verbod vertrouwen en uit angst voor een confrontatie met verdachte of dader ervoor kiezen te verhuizen, hoewel dit niet voor elk slachtoffer mogelijk is. Slachtoffers die dit hebben overwogen maar niet zijn verhuisd leggen uit dat zij hun sociale leven, of dat van hun kinderen, willen behouden. Dat dit als *'disempowering'* worden ervaren, blijkt uit opmerkingen van zowel slachtoffers die zijn verhuisd, als van slachtoffers die dit slechts hebben overwogen dat zij zulke door onveiligheidsgevoelens gedreven (overwegingen tot) verhuizingen als onrechtvaardig en als straf ervaren. Dit gevoel doet de erkenning dat het gedrag van de dader niet door justitie wordt geaccepteerd, waardoor het slachtoffer bovendien weerbaarder zou worden, teniet. In een dergelijke situatie blijft een effect van een verbod op de subjectieve veiligheid via dit mechanisme uit.

Het vijfde en laatste mechanisme betreft de gedachte dat er in positieve zin alles aan is gedaan om de veiligheid te vergroten bij aan het veiligheidsgevoel. Dit geldt zowel voor de bijdrage van oplegging op zich (in hoeverre de omschrijving naar wens is), als voor de handhaving.

De bovenstaande mechanismen overlappen deels met de in de literatuur gevonden mechanismen en de in paragraaf 7.2.3 genoemde mechanismen voor de manier waarop het verbod herhaald slachtofferschap kan voorkomen. Zowel in de literatuur als in de interviews werden de volgende mechanismen benoemd: een meer effectieve reactie van handhavers, gevoelens van rust en veiligheid, kwaliteit van leven, erkenning en *empowerment*. In de interviews werden dossieropbouw en de mogelijkheid om in contact te komen met andere hulpinstanties niet specifiek genoemd als bijdrage van het verbod zelf, hoewel van dit laatste in de interviews wel voorbeelden werden genoemd.<sup>121</sup> Van de vijf mechanismen waarop een verbod bijdraagt aan het voorkomen van herhaald slachtofferschap worden dossieropbouw en het verbod als instrument in de begeleiding van verdachten of daders door geïnterviewde slachtoffers zelf niet genoemd. Het ontbreken van dossieropbouw is echter niet verrassend, gezien de eerder besproken meningsverschillen tussen slachtoffers en professionals over in hoeverre handhavingsreacties waarbij de verdachte of dader niet in hechtenis wordt genomen wordt opgevat als een effectieve of juist gebrekkige handhaving (zie paragraaf 6.2.2 Knelpunten en succesfactoren in de handhaving onder ‘Verschillen in mening over geschiktheid reactie’). Waar een geïnterviewde OvJ daarbij opmerkt dat een mutatie in geval van een volgende schending strafverhogend werkt, lijkt dit op de geïnterviewde slachtoffers geen indruk te maken, aangezien het door geen enkel slachtoffer wordt benoemd. De bijdrage van het verbod *als* instrument in de begeleiding van verdachten of daders wordt door slachtoffers niet als zodanig benoemd: wel belang van zowel oplegging van een verbod in combinatie met behandeling voor de aanpak van de onderliggende problematiek. De overige drie mechanismen, die wel door slachtoffers zijn benoemd, zijn het 1) afschrikwekkende effect, 2) gelegenheidsbeperking en 3) een verhoogde meldingsbereidheid.

In paragraaf 7.2.2 Perceptie over bijdrage verbod aan het voorkomen van schendingen en herhaald slachtofferschap onder ‘Negatieve effecten van verboden op herhaald slachtofferschap’ is ook benoemd dat verschillende slachtoffers zich onveilig voelen vanwege de kans op escalatie. Zij benoemden dit binnen de context over reactie van verdachte of dader bij oplegging en na een door het slachtoffer ervaren gebrek aan handhaving. Dat zij dit niet expliciet benoemen in reactie op de vraag in hoeverre een verbod kan bijdragen aan de veiligheidsbeleving geeft aan in ieder geval voor de geïnterviewde slachtoffers de hierboven beschreven mechanismen van de manieren waarop een verbod op een positieve manier kan bijdragen aan de veiligheidsbeleving zwaarder weegt dan het risico op escalatie en dat dit risico op escalatie kan worden ingeperkt door in hun ogen adequate handhaving.

### 8.2.3 Beschermende factoren en risicofactoren voor de veiligheidsbeleving

In het onderstaande worden op een zestal thema’s zowel de beschermende factoren als de risicofactoren voor subjectieve veiligheid weergegeven, zoals die uit de interviews naar voren zijn gekomen.

---

<sup>121</sup> Zo gaf een slachtoffer aan dat de wijkagent contact had gelegd met woningcorporaties over de toewijzing van een andere huurwoning aan verdachte of dader of geeft een wijkagent aan slachtoffers door te verwijzen naar weerbaarheidstrainingen. In principe zijn dit taken die de wijkagent kan vervullen ook zonder oplegging van een verbod, maar in deze gevallen was de wijkagent betrokken geraakt na oplegging van het verbod.

### *Handhavingsreactie en de wijze waarop hiertoe wordt besloten*

De belangrijkste risicofactor die door bijna de helft van de slachtoffers wordt genoemd waardoor de verboden niet bijdragen aan veiligheidsgevoelens, is het door hen ervaren gebrek aan handhaving.<sup>122</sup> Zoals in paragraaf 6.2.2 ‘Knelpunten en succesfactoren in de handhaving’ staat omschreven, spelen verschillende factoren een rol bij de handhavingsreactie op schending (o.a. capaciteit via keuzes in prioritering, kennis over verboden en proportionaliteit van de reactie). Slachtoffers brengen veel voorbeelden van een gebrek aan handhaving naar voren, die vaak stalkingszaken betreffen. Zo worden aangiften in stalkingszaken vaak niet opgenomen omdat de politieagent volgens het slachtoffer een gebrek aan kennis heeft over de problematiek van stalking. Andere voorbeelden gaan om bedreigingen binnen stalkingszaken die een behandelend politieagent niet in verband brengt met de stalking en daarom met een milde reactie af doet.<sup>123</sup>

Onder handhaving verstaan de geïnterviewde slachtoffers in het algemeen dat de verdachte of dader wordt vastgezet, terwijl verschillende OvJ’s een waarschuwing bijvoorbeeld ook als een mogelijk effectieve handhavende reactie zien.<sup>124</sup> Een factor die hier meespeelt, is dat de doelen van het verbod voor handhavers vaak vooral gericht zijn op feitelijke veiligheid (uitblijven van geweld), vanwege de onder paragraaf 6.2.2. beschreven factoren waaronder capaciteit en proportionaliteit, terwijl voor slachtoffers ook rust en het uitblijven van *elke* confrontatie met de verdachte of dader belangrijk is (slachtoffers, medewerkers SHN, zaakscoördinator).<sup>125</sup> Een OvJ verwoordt dit als volgt:

Een OvJ geeft aan dat het moeilijk handhaven is op ‘toevallige’ ontmoetingen in de supermarkt, vooral bij betrokkenen die bij elkaar in de buurt wonen. In dat soort gevallen is volgens de respondent de enige oplossing dat het slachtoffer naar een andere supermarkt gaat. De OvJ geeft aan dat het niet mogelijk is de verdachte toegang tot heel veel plekken te ontzeggen. In die gevallen werkt het bevel minder goed, maar dit gaat vooral over de subjectieve veiligheid. Dit type schendingen verhogen volgens de respondent niet het gevaar op meer ernstige schendingen. (OvJ)

Wanneer zulke incidenten door justitie als een onschuldig incident worden geïnterpreteerd, stuit dit deze slachtoffers tegen de borst. Hierin speelt ook mee dat slachtoffers bepaalde schendingen of incidenten waarbij verdachten of daders de grenzen van het verbod opzoeken niet zien als losstaand incident maar interpreteren als manieren waarop de verdachte of dader hen in de gaten wil houden en controle wil *blijven* uitoefenen.

---

<sup>122</sup> De mate waarin dit als risicofactor werd beschouwd, is afhankelijk van de naleving en ervaring met handhavingsreacties en de grootte van het verbod. De slachtoffers bij wie handhaving minder sterk als risicofactor naar voren kwam betroffen twee nabestaanden, twee slachtoffers van huiselijk geweld en de ouder van het minderjarige slachtoffer van een zedendelict. In geval van deze twee nabestaanden is het verbod nageleefd (en in één geval was het verbod of nog maar kort van kracht). In geval van de twee slachtoffers huiselijk geweld het verbod nageleefd of is het verbod maar eenmalig overtreden, wat op het moment van interviewen al enige tijd geleden was. Deze laatste twee slachtoffers geven aan zich ook veiliger te voelen door het verbod. In geval van de ouder van het minderjarige slachtoffer van het zedendelict werd het contact- en gebiedsverbod nageleefd, maar was de grootte van het gebiedsverbod volgens de respondent een knelpunt: dit betrof maar een gedeelte van de straat waardoor het minderjarige slachtoffer alsnog dagelijks met de dader werd geconfronteerd. Hierdoor had het verbod ondanks dat het in strikte zin werd nageleefd volgens de respondent geen enkele waarde.

<sup>123</sup> Dit lijkt volgens een liaison van de politie vaker het geval te zijn bij gedragsaanwijzingen. Deze worden vaak opgelegd in zaken waarin minder antecedenten in het systeem van de politie staan. De complexiteit van de casus wordt dan onderschat en schendingen worden eerder door de vingers gezien.

<sup>124</sup> Zie ook paragraaf 6.2.2 onder ‘Verschillen in mening over geschiktheid reactie’.

<sup>125</sup> Voor doelen van slachtoffers zie nader paragraaf 8.2.2 Perceptie van de wijze waarop een verbod bijdraagt aan subjectieve veiligheid, onder afschrikwekkende functie.

Haar ex-partner gaat in hoger beroep tegen het gebiedsverbod, niet tegen de veroordeling zelf. De respondent weet niet waarom hij in hoger beroep gaat tegen het gebiedsverbod, maar denkt dat het hem gaat om controle over haar, om te weten wat zij doet in haar dagelijkse leven. (Slachtoffer, stalking en mishandeling, huiselijk geweld, verbod bij schorsing voorlopige hechtenis)

Dit verschil in doelen leidt met name tot meningsverschillen tussen slachtoffers en OvJ's in zaken waarin de dreiging van (lichamelijk) geweld laag is: in die gevallen wordt er volgens slachtoffers te mild geacteerd op schendingen waarbij geen sprake is van (lichamelijk) geweld. Slachtoffers geven aan zich daarna onveilig, onbegrepen en door justitie in de steek gelaten te voelen.

De respondent wordt gevraagd waarom zij denkt dat de politie niets deed met de bewijzen van schendingen die zij aanleverde. De respondent geeft aan dat politie op schendingen reageert met opmerkingen zoals 'hij rijdt alleen door de straat, staat niet voor de deur en doet verder niks'. Voor de respondent is dit gedrag van de verdachte niet acceptabel. Zij geeft aan: het is een schending van het verbod en dat dient gehandhaafd te worden. Haar ex-partner heeft niks in de straat te zoeken en vult aan dat het geen winkelstraat is. (Slachtoffer bedreiging, mishandeling en stalking, huiselijk geweld, verbod als gedragsaanwijzing omgezet naar verbod bij schorsing voorlopige hechtenis)

Wanneer slachtoffers het gevoel hebben dat de handhavingsreactie op schending van een verbod uitblijft of in geval van bewijsbare schendingen te mild is, lijken voorgaande factoren zoals de ingezette signaleringsmaatregelen en de bejegening van het slachtoffer minder belangrijk te worden voor de mate waarin een verbod kan bijdragen aan hun veiligheidsgevoel. Dat wordt op verschillende manier tot uiting gebracht.

Een slachtoffer (huiselijk geweld) geeft aan dat er met tijden sprake was van intensieve surveillance en dat de bejegening keurig was, met betrokken handhavers die hen serieus namen. Toch geeft zij als algemeen oordeel over het verbod dat het niet bijdraagt aan het veiligheidsgevoel, omdat de politie blijkt niet te kunnen optreden (de dader vast kan zetten) en de schendingen voortduren. Verschillende slachtoffers van huiselijk geweld geven aan het gevoel te hebben dat er eerst iets ernstigs moet gebeuren voordat politie optreedt.

Behalve angst levert het niet handhaven ook veel frustratie en gevoelens van onrechtvaardigheid op. Een slachtoffer omschrijft het verbod als 'blij gemaakt te zijn met een dode mus'. Een ander slachtoffer geeft aan dat het gebrek aan handhaving er ook toe leidt dat frustraties voortduren en zij de schendingen geen plek kan geven. Slachtoffers geven aan dat de verdachte of dader zijn straf ontloopt en hun geduld hierdoor op de proef wordt gesteld. Zij vertellen dat dit gebrek aan handhaving ertoe kan leiden dat slachtoffers hun geduld een keer verliezen. Zij voelen zich dan dubbel gestraft. Dit gevoel wordt versterkt wanneer justitie hen in zulke gevallen ook nog eens een op de vingers tikt. Verschillende slachtoffers geven aan hierdoor het gevoel te hebben dat er met twee maten wordt gemeten en waardoor gevoelens van frustratie verder toenemen.

Hier heeft het uitblijven van een voor het slachtoffer zichtbare handhaving dus een grote invloed op de subjectieve veiligheid. Los van het gebrek aan handhaving als zodanig, geven geïnterviewde slachtoffers aan dat de effectiviteit van het verbod op de veiligheidsbeleving negatief wordt beïnvloed wanneer zij het gevoel krijgen dat de ketenpartners geen passend gevoel van urgentie bij een zaak hebben (zie ook paragraaf 6.2.1).

Slachtoffers die aangeven ontevreden te zijn over de handhavingsreactie geven aan zich zorgen te maken dat een in hun ogen te milde reactie op schending ertoe leidt dat het verbod de verdachte of dader in de toekomst ook niet voldoende zal afschrikken en de situatie zodoende voortduurt of zelfs kan escaleren:

De recherche gaf in reactie op schending aan dat er geen dreiging is, want er is fysiek niks gebeurd en haar ex uit al jaren bedreigingen. Maar dezelfde dag riep haar ex 'Ik ga je omleggen'. Respondent geeft aan dat het lastig is dat er ruimte zit tussen het gevoel van veiligheid dat zij hebben en de veiligheid die er werkelijk is. Na een paar uur op het politiebureau is haar ex-partner weer vrijgelaten. Zij vertelt: haar ex-partner is net een kind, als de consequentie uitblijft dan gaat hij door en wordt het erger. De partner van de respondent geeft aan dat als het OM een verbod oplegt zij dit moeten handhaven. Door het gebrek aan handhaving maakt het OM de dader alleen maar gekker, aldus de partner van de respondent. Het slachtoffer geeft aan dat de schendingen ernstiger worden door het gebrek aan handhaving. Eerst plaatst hij een berichtje op facebook, vervolgens staat hij met een berichtje voor de deur, daaropvolgend voor de deur om hun kind op te halen. Dit brengt onzekerheid mee over hoe ver haar ex-partner zal gaan, wat angst oproept. (Slachtoffer bedreiging, huiselijk geweld, verbod bij schorsing voorlopige hechtenis en VV)

Daarnaast is in de meer complexe zaken het verbod op zichzelf niet voldoende om vertrouwen (een gevoel van) veiligheid op te wekken. Een liaison van de politie legt uit dat in zulke zaken het vertrouwen pas gaat groeien als slachtoffers zien dat alle partijen gaan samenwerken en er een hulpverlener naast het slachtoffer staat die continue uitlegt waarom dingen op een bepaalde manier gebeuren en dat zij ook iets van het slachtoffer nodig hebben. Dit beeld zien we terug in verhalen van slachtoffers waarin o.a. psychische problematiek speelt en verdachte of dader niet te stoppen lijkt.

Hierbij speelt ook de informatieverstrekking over de afhandeling van schendingen een rol. Lang niet alle geïnterviewde slachtoffers zijn daarover automatisch geïnformeerd en evenmin over eventuele redenen om niet te handhaven bij een schending. OvJ's en politieagenten geven in de interviews aan dat terugkoppeling afhankelijk is van hoe de melding is binnengekomen. In geval van aangifte zit er volgens een respondent automatisme in terugkoppeling. Dit is niet het geval wanneer er geen aangifte is opgenomen. Wanneer een verdachte is aangehouden en de zaak door het OM wordt besproken in het kader van ZSM, neemt SHN contact op met het slachtoffer. Geïnterviewde slachtoffers geven aan dat ze zelf moeten vragen om terugkoppeling wanneer zij een schending melden bij politie. Dit doen zij bijvoorbeeld via de wijkagent of via de slachtofferadvocaat. De voorbeelden van slachtoffers betreffen zowel meldingen als aangiftes. Slachtoffers zijn verontwaardigd over de beperkte informatieverstrekking.

De respondent geeft aan dat het eigenlijk zo zou moeten gaan: bij schending, bel 0900, bellen voor aangifte doen, afgeven, klaar. Dat slachtoffers op de hoogte zouden moeten zijn wat er ermee gebeurt en het naast zich neer zouden moeten kunnen leggen. (Slachtoffer bedreiging, huiselijk geweld, verbod bij schorsing voorlopige hechtenis en bij VV)

Het is echter onduidelijk of zo'n terugkoppeling de subjectieve veiligheid wel zou vergroten. Enkele slachtoffers die wel terugkoppeling kregen, één nadat zij hier zelf initiatief toe hebben genomen, vinden de uitleg (te lang geleden, niks fysieks gebeurd) namelijk vaak onzin.

De respondent vertelt dat zij tot op de dag van vandaag lastig wordt gevallen door haar ex-partner en dat de politie er weinig tot niets aan doet. Als zij aangifte komt doen wordt zij weggestuurd. Zij vertelt verder: 'als ik met keiharde feiten daar zit, van kijk dit stond op internet en bewijs dat hij daadwerkelijk bij mij voor de deur stond, dan krijg ik een week daarna een brief door de brievenbus, bedankt voor aangifte maar we doen er niets mee'. Zij geeft aan dat de brief haar eerst boos maakte en daarna verdrietig. Weer een aangifte niet in behandeling, weer komt haar ex-partner ermee weg. (Slachtoffer bedreiging, mishandeling en stalking, huiselijk geweld, verbod als gedragsaanwijzing omgezet naar verbod bij schorsing voorlopige hechtenis)



Het enige slachtoffer dat zowel terugkoppeling heeft gekregen als niet negatief over het gebrek aan handhaving is geeft aan dat er eenmalig vanwege gebrek aan bewijs een waarschuwing is gegeven en dat de verdachte na een daaropvolgende bewijsbare schending (telefoontjes) de zitting in hechtenis heeft afgewacht. Dit slachtoffer geeft overigens ook aan dat het verbod wat haar betreft met name helpt in gevallen wanneer hij langsrijdt in haar woonplaats of haar belt. Procedurele kenmerken zoals informeren en bejegening lijken zodoende bij te kunnen dragen aan veiligheidsgevoelens, maar alleen voor zover de handhaving die volgt op schendingen past bij de verwachtingen van het slachtoffer.

### *Informatie met betrekking tot handhaving en verwachtingsmanagement*

Volgens de geïnterviewde zaakscoördinator, enkele slachtoffers en wijkagent beïnvloedt de informatie die slachtoffers krijgen over het verbod en de manier waarop ze een schending moeten melden, de subjectieve veiligheid.

Een slachtoffer vertelt dat het haar gerust stelde dat de wijkagent uitlegde dat zij in geval van schending meteen kon bellen. (Slachtoffer, stalking en mishandeling, huiselijk geweld, verbod bij schorsing voorlopige hechtenis)

Naast de voornoemde informatie blijkt ook de informatie over handhavingsreacties van belang te zijn voor de subjectieve veiligheid. Uit de interviews blijkt echter dat slachtoffers hier in de praktijk maar in beperkte mate over worden geïnformeerd. Een OvJ, een advocaat-generaal en de liaison van de politie bevestigen dit niet, maar geven wel aan dat slachtoffers vaak verwachtingen hebben over het voorkómen van herhaald slachtofferschap die de politie en het OM niet waar kunnen maken. Verschillende slachtoffers en slachtofferadvocaten geven aan dat het tot verontwaardiging leidt wanneer bij oplegging wordt aangegeven dat slachtoffers schendingen moeten melden en dat er vervolgens bij een melding wordt aangegeven dat politie en justitie door gebrek aan bewijs of vanwege proportionaliteit de verdachte of dader niet aanhoudt en/of besluit een waarschuwing te geven (zie ook paragraaf 6.2.2 ‘Verschillen in mening over geschiktheid reactie’). Het zou om deze frustraties te voorkomen van belang kunnen zijn van te voren duidelijker de onderlinge verwachtingen af te stemmen over deze mogelijke handhavingsreacties. Volgens slachtofferadvocaten is verwachtingsmanagement van belang om te voorkomen dat het veiligheidsgevoel van het slachtoffer na een teleurstellende handhavingsreactie helemaal weg is (en vanwege het voorkomen van een verminderde meldingsbereidheid, zie ook paragraaf 5.2.2 ‘De rol van het slachtoffer’).

Hoewel verwachtingsmanagement volgens respondenten enerzijds van belang is om in geval van schending teleurstelling over de handhavingsreactie te voorkomen, leidt het anderzijds volgens sommige respondenten tot een ander probleem: informatie over mogelijke handhavingsreacties kan volgens hen ook juist het effect van het verbod op de subjectieve veiligheid inperken. Uit interviews met enkele slachtoffers en slachtofferadvocaten blijkt dat slachtoffers die meer realistische verwachtingen van het verbod hebben ook lagere verwachtingen hebben van de mate waarin het verbod hen kan beschermen. Een medewerker van SHN merkt hierbij op dat verwachtingsmanagement ertoe zou kunnen leiden dat slachtoffers zich daardoor niet veiliger gaan voelen. Dit was volgens deze medewerker overigens geen reden om niet aan verwachtingsmanagement te doen.

Uit de interviews blijkt dat zowel slachtofferadvocaten als de politie aan verwachtingsmanagement doen met betrekking tot de signalerings- en handhavingsmogelijkheden van de politie, zoals de afhankelijkheid van bewijs. Slachtofferadvocaten geven aan dit standaard

te doen. Uit de interviews met slachtoffers valt echter op te maken dat niet elk slachtoffer standaard deze informatie van politie of justitie ontvangt. In gevallen van slachtoffers die niet worden bijgestaan door een slachtofferadvocaat is het onduidelijk in hoeverre er aan verwachtingsmanagement wordt gedaan. De geïnterviewde OvJ, advocaat-generaal en de liaison van de politie geven aan dat het van belang is aandacht te besteden aan verwachtingsmanagement, maar doen verder geen uitspraken over wie daarvoor verantwoordelijk is en op welke manier er met die verwachtingen moet worden omgegaan. Hoewel verwachtingsmanagement niet standaard plaatsvindt, blijkt uit de interviews dat slachtoffers hun verwachtingen ook al voorafgaand aan oplegging van het verbod kunnen hebben bijgesteld door eerdere ervaringen met justitie of met civielrechtelijke verboden. Indien slachtoffers bij oplegging van het verbod onrealistische verwachtingen hebben vormt het ontbreken van verwachtingsmanagement een knelpunt voor de subjectieve veiligheid.

### *Informatie ten behoeve van eigen risico-inschatting*

Uit de interviews met slachtoffers, de casemanager SHN en de medewerker van het IDV blijkt dat slachtoffers vaak veel informatie willen over de handhaving en de omstandigheden van de verdachte of dader om vervolgens zelf goede risico-inschattingen te kunnen maken voor de kans op (al dan niet toevallig) contact met die verdachte of dader. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om informatie over de woonafstand tot de verdachte of dader, over het verloop van de behandeling, of over de reactie van de verdachte of dader op het verbod en waar hij zich nu mee bezig houdt. Enkele slachtoffers kwamen er bij toeval achter dat de verdachte of dader gedurende de looptijd van het verbod weer vanwege een ander strafbaar feit in hechtenis was genomen. Ook hiervan waren zij graag op de hoogte gesteld, omdat het hun veiligheidsgevoel vergroot. Slachtoffers geven hierbij zelf aan dat het hen vaak niet zozeer om heel specifieke informatie gaat. Ze zouden bijvoorbeeld graag willen vernemen of de verdachte of dader ver weg woont en ze zich dus niet veel zorgen hoeven te maken, of in hoeverre de verdachte of dader medicatietrouw is.

De informatie dient er voor de slachtoffers als gezegd toe om een reële risico-inschatting te kunnen maken van de kans op contact of ontmoeting met de verdachte of dader. Hierbij gaat het blijkens de interviews om allerlei vormen van contact, inclusief toevallige ontmoetingen waarin de verdachte of dader geen intentie heeft om het slachtoffer bewust op te zoeken of kwaad te doen (zie nader paragraaf 8.2.3 ‘Perceptie van de wijze waarop een verbod bijdraagt aan subjectieve veiligheid’ over de afschrikwekkende functie). Deze behoefte aan informatie geldt zowel voor geïnterviewde slachtoffers die zich zorgen maken om hun veiligheid, omdat zij bijvoorbeeld expliciet doodsbedreigingen van de verdachte of dader hebben ontvangen (slachtoffers en nabestaande huiselijk geweld), als voor een nabestaande van moord (verbod bij v.i.) die vanwege het vermijden van de enorme impact van een toevallige ontmoeting graag informatie wil ontvangen over de woon- en verblijfplaats van de dader. Verschillende slachtoffers geven aan dat het uitblijven van voor de risico-inschatting relevante informatie negatieve invloed heeft op de subjectieve veiligheid en leidt tot gevoelens van onrust. Een specifieke situatie doet zich voor wanneer er in het verbod wordt opgenomen dat toezichthouders uitzonderingen kunnen maken (zie paragraaf 5.2.2 onder ‘Omschrijving van verboden’). Een geïnterviewd slachtoffer geeft aan graag informatie te hebben ontvangen over de momenten waarop er van dergelijke uitzonderingen sprake was. Dit slachtoffer geeft aan door een gebrek aan informatie hierover onzeker te zijn over welk gedrag een schending zou betreffen en zich hierdoor onrustig te voelen.

Uit de interviews blijkt dat dergelijke informatie in veel situaties niet wordt gegeven in verband met de privacy van de verdachten of daders. Dat er dan toch behoefte bestaat, wordt benadrukt door het grote aantal voorbeelden in de interviews waarin slachtoffers zelf achter die

informatie aangaan, zodat zij een risico-inschatting kunnen maken en hun (on)veiligheidsgevoelens kunnen duiden. Zo nemen slachtoffers zelf contact op met de verdachte of dader, houden ze zijn Facebook-pagina in de gaten, nemen ze contact op met de behandelaar van de kliniek waarin de verdachte of dader wordt behandeld, of vragen ze een gesprek met de OvJ aan. Dat ketenpartners zich bewust zijn van deze behoefte van slachtoffers blijkt uit voorbeelden waarin de ketenpartners (meestal de OvJ) actief relevante maar niet privacygevoelige informatie over de verdachte of dader gaven. Zo tracht de IDV-medewerker (informeert slachtoffers bij verlof en v.i.) om slachtoffers in contact te brengen met tbs-klinieken, zodat de behandelaren deze slachtoffers (binnen de grenzen van de privacywetgeving) kan informeren over de risico-inschatting die voor het slachtoffer van belang is.<sup>126</sup> Direct contact met de behandelaar is volgens deze IDV-medewerker voor slachtoffers veel relevanter dan wanneer het slachtoffer hierover via de IDV-medewerker of de maatschappelijk werker wordt geïnformeerd. Een ander voorbeeld is de situatie waarin de slachtoffers door de OvJ werd uitgelegd dat het feit dat zij slachtoffer waren geworden van een overval een kwestie van domme pech was. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat de aard van de delicten naar aanleiding waarvan verboden worden opgelegd verschilt en ook de mate waarin het slachtofferschap persoonsgebonden is. Een slachtofferadvocaat merkt hieromtrent op dat de angst dat er weer contact wordt opgezocht vooral speelt bij slachtoffers van stalking, zedendelicten en roofovervallen en nauwelijks bij nabestaanden.

Veel van de genoemde voorbeelden van informatie die slachtoffers graag zouden hebben gehad betreffen situaties waarin de informatie zou hebben geleid tot een lage risico-inschatting en daardoor een gunstig effect op het veiligheidsgevoel zou hebben gehad, of waarin de informatie überhaupt niet gegeven is en het onduidelijk is wat het effect op de risico-inschatting zou zijn geweest. De verstrekte informatie kan er echter ook toe leiden dat slachtoffers zich onveiliger voelen, zo blijkt uit enkele voorbeelden die slachtoffers aanhalen.

De respondent geeft aan dat zij geïnformeerd is over de datum vanaf wanneer onbegeleid verlof mogelijk is, maar dat zij niet weet wanneer hij met verlof gaat. Op de vraag wat de invloed van deze onwetendheid is op hoe zij het verbod ervaart, geeft zij aan dat het misschien beter is dat zij het niet weet. Als zij het wel zou weten en de verlofperiode bijvoorbeeld een week duurt, dan zou ze zich een week heel onveilig voelen. Ze geeft aan niet in angst te willen leven. (Nabestaande huiselijk geweld, moord, verbod bij verlof)

Voor slachtoffers is het verkrijgen van deze informatie voor het maken van een risico-inschatting een bewuste strategie die zij inzetten om met gevoelens van onveiligheid en onrust om te gaan. In hoeverre de informatie hierbij zou kunnen helpen hangt niet alleen af van het type informatie en de functie van de persoon die het slachtoffer informeert, maar ook van de mate waarin slachtoffers geloven dat een verdachte of dader niet sociaal wenselijk zal antwoorden (bijvoorbeeld op de vraag of hij wraakgevoelens tegen het slachtoffer koestert). Wanneer de zoektocht naar informatie over de verdachte of dader ertoe leidt dat de slachtoffers zich niet veiliger en/of rustiger voelen, wordt volgens slachtoffers het gevoel dat de verdachte of dader hun leven in hun greep heeft juist versterkt. Deze slachtoffers geven aan dan bewust te veranderen van strategie, bijvoorbeeld door aan te geven dat zij de informatie niet meer willen of door andere manieren te zoeken om hun veiligheid te garanderen (bijvoorbeeld via therapie of een groter gebiedsverbod te verzoeken,

---

<sup>126</sup> Dit lijkt met name in de verloffase van belang, wanneer verdachte of dader nog in de tbs-kliniek verblijft. Verlof valt in principe buiten de scope van dit onderzoek. Dit voorbeeld wordt toch benoemd omdat het aansluit bij de bredere informatiebehoefte van slachtoffers om risico's in te kunnen schatten.

wanneer uit de informatie blijkt dat de verdachte of dader dicht in de buurt woont).<sup>127</sup> Een vergelijkbaar mechanisme zien we bij het AWARE-systeem. Slachtoffers beschrijven hoe zij in hun dagelijkse bezigheden rekening houden met het dragen van de AWARE-knop. Een slachtoffer beschreef dat ze door de AWARE-knop steeds met de dader bezig was en daarom uiteindelijk heeft gevraagd of ze die knop in mocht inleveren. Een ander slachtoffer legt uit:

Ze wilde eerst alles weten van het doen en laten van de dader tot aan zijn gemoedstoestand toe, om hem in te schatten. Zij geeft aan zich nu te realiseren dat het niet mogelijk is om hem in te schatten, hij is te onberekenbaar. Ze wil zich er niet meer mee bezighouden. (Slachtoffer bedreiging, huiselijk geweld, verbod bij schorsing voorlopige hechtenis en VV)

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat maatwerk dus ook van belang blijkt te zijn als het gaat om de informatie(verstrekking) aan slachtoffers.

### *Fysieke afstand tussen slachtoffer en verdachte en dader*

Een grote fysieke afstand komt eveneens als belangrijke factor voor subjectieve veiligheid naar voren uit de interviews. Zo geven veel respondenten (slachtoffers en OvJ's) aan dat een grotere reisafstand tussen het huis van de verdachte of dader en het slachtoffer in sterke mate tot een grotere subjectieve veiligheid van het slachtoffer leiden. Uit onze interviews blijkt dat slachtoffers vaak om een groot verboden gebied vragen omdat hen dat meer vrijheid en rust geeft in hun dagelijks leven.

De respondent legt uit dat hij en zijn vrouw de dader niet uit hun hoofd kunnen zetten en wanneer ze ergens heen gaan zij continue kijken of hij in de buurt is. De interviewer vraagt wat de verwachtingen van de respondent waren m.b.t. het verbod. De respondent geeft aan 'gewoon rust'. De mededader is een verbod opgelegd in het gebied dat zij aangegeven hadden. De wetenschap dat hij zich in dat gebied kan begeven, maar het volgens het verbod niet mag geeft rust volgens de respondent: zelf hebben zij geen enkele keer gekeken of hij wel ergens daar rondloopt. Als de respondent en zijn vrouw ergens een bakje koffie gingen drinken, dan ploften ze gewoon op een stoel. De reikwijdte van het gebiedsverbod dat is opgelegd aan de hoofddader is volgens de respondent niet voldoende: als ze nu naar [plaats] gaan, naar de Gamma of uit eten daar, dan zitten ze toch te kijken of de hoofddader daar wellicht aanwezig is. Ze willen niet uit eten waar hij is. De wetenschap dat zij hem toevallig tegen het lijf kunnen lopen geeft een continue gevoel van onrust. (Nabestaande, verbod bij v.i.)

De respondent geeft aan dat de grootte van het gebiedsverbod haar bezighoudt, waar haar ex-partner mag wonen en hoe groot de straal rondom hun huis is van het toegestane gebied. Respondent vindt het erg dat haar ex hun leven compleet beheerst en hen compleet in hun macht heeft. De grootste vraag waar zij mee zit is hoe haar veiligheid en die van haar kinderen in de toekomst gegarandeerd kan worden. (Slachtoffer stalking, huiselijk geweld, verbod bij schorsing voorlopige hechtenis aangevuld met gedragsaanwijzing)

De mogelijkheden voor een groter gebiedsverbod zijn volgens de respondenten in de praktijk vaak beperkt vanwege het belang van verdachte en dader. In gevallen waarin respondenten bij elkaar in de buurt wonen worden er kleinere gebiedsverboden opgelegd. Daarbij geven respondenten aan dat de handhaving van deze gebieds- en contactverboden problematisch is (zie ook paragraaf 7.2.2 'Beschermdende factoren en risicofactoren voor schendingen' onder 'Kenmerken van de relatie

---

<sup>127</sup> Zo komt uit het interview met de IDV-medewerker naar voren dat sommige slachtoffers later in het traject bij bijvoorbeeld een v.i., aangeven geen informatie meer te willen. Zij willen dan niet meer worden geconfronteerd met wat er is gebeurd en wensen rust.

tussen dader en slachtoffer' met betrekking tot overlap van de fysieke leefwereld), terwijl uit de interviews met slachtoffers blijkt dat de behoefte aan een verbod nu juist in die situaties het grootst is.

De respondent zat in de tijd dat het contactverbod was opgelegd op een anoniem adres ver weg van haar ex. Destijds had haar ex-partner ook niet haar telefoonnummer. Op dat moment veranderde het verbod niet veel voor de respondent, omdat haar ex-partner op dat moment geen contact probeerde op te nemen met haar. Hij ondernam wel zoekacties. De respondent geeft aan zich toen ook zonder contactverbod redelijk veilig te voelen. Het contactverbod zou op dit moment, nu respondent weer in haar woonplaats woont, waardevoller zijn. (Slachtoffer, stalking en mishandeling, huiselijk geweld, verbod bij schorsing voorlopige hechtenis)

Om het slachtoffer meer bewegingsvrijheid te geven zonder meer risico te lopen is een groter verboden gebied of meer maatwerk (bijvoorbeeld specifieke gebieden waar de dagelijkse activiteiten van het slachtoffer zich afspeelen, i.v.m. vrije tijd, werk of boodschappen) van belang. Naast proportionaliteit worden volgens sommige geïnterviewde OvJ's de mogelijkheden tot het leveren van dergelijk maatwerk in geval van gedragsaanwijzingen beperkt door een hoge werkdruk en capaciteitsproblemen op ZSM. Verder geven verschillende geïnterviewde slachtoffers aan dat wat maatwerk betreft zij ook graag naasten in het contact- of gebiedsverbod willen opnemen die niet direct slachtoffer zijn in de strafzaak naar aanleiding waarvan het verbod is opgelegd, bijvoorbeeld het woonadres van de nieuwe partner en een contactverbod met de nieuwe partner of met de kinderen (wanneer kinderen niet direct slachtoffer zijn van huiselijk geweld). In de slachtofferinterviews kwamen verschillende voorbeelden naar voren waarin dierbaren van het slachtoffer, waaronder de nieuwe partner van een slachtoffer, ook doelwit worden van de verdachte of dader.

Een slachtoffer geeft aan dat het lang duurde voordat haar nieuwe vriend serieus werd genomen en ook zijn adres werd opgenomen in het verbod. (Slachtoffer bedreiging, huiselijk geweld, verbod bij schorsing voorlopige hechtenis en bij VV)

Uit interviews met OvJ's blijkt echter dat het lastig is een verbod op te leggen ter bescherming van personen die bij aangifte niet als benadeelde partij staan geregistreerd (zoals een nieuwe partner, kinderen in geval van huiselijk geweld tegen hun ouder of ouders van minderjarige slachtoffers van zedendelicten). Dit lijkt te impliceren dat er eerst strafbare feiten moeten worden gepleegd op basis waarvan er een verbod kan worden opgelegd ter bescherming van de nieuwe betrokkenen. Hoewel mogelijkheden tot opleggen van grotere gebiedsverboden vanwege het belang van verdachte en dader volgens respondenten beperkt zijn, lijkt dit een belangrijke risicofactor te vormen. Het effect van een beperkt en niet op maat ontworpen locatieverbod op de subjectieve veiligheid is volgens verschillende geïnterviewde slachtoffers namelijk veel kleiner dan van een verbod dat meer op de specifieke situatie is afgestemd.

### *Inzet van proactieve signaleringsinstrumenten*

Een eerste factor die volgens de geïnterviewde slachtoffers bijdraagt aan de subjectieve veiligheid zijn verschillende maatregelen van proactieve signaleringsinstrumenten, zoals regelmatige huisbezoeken en surveillance, ook al zijn zij zich ervan bewust dat de politie geen 24 uur per dag toezicht kan houden en dat verdachten of daders die kwaad zouden willen daar toch wel de gelegenheid voor vinden. Hier spelen dus mogelijk meer indirecte effecten. Zo geven ook degenen die sceptisch zijn over het afschrikwekkende effect aan dat het contact met de wijkagent hen een

veiliger gevoel gaf of dat het hun een veiliger gevoel zou hebben gegeven indien de wijkagent zou surveilleren. Middelen als huisbezoek door de recherche of een wijkagent en extra surveillance in de straat geven slachtoffers het gevoel dat er aandacht is voor hun zaak en dat ze bij problemen dus snel gehoord zullen worden, hetgeen de subjectieve veiligheid kan verhogen. Hierbij is het van belang dat een slachtoffer ook ziet dat de politie surveilleert of in ieder geval hierover terugkoppeling krijgt. Hoewel geen van de opgelegde verboden ter bescherming van geïnterviewde slachtoffers gepaard gingen met EM, benoemen verschillende slachtoffers dat een enkelband een oplossing zou zijn voor het door hun ervaren gebrek aan handhaving. Volgens een slachtofferadvocaat vragen slachtoffers in het algemeen vaak om strengere controlemaatregelen zoals EM. Deze slachtoffers vinden niet dat iedere verdachte of dader een enkelband dient te dragen. Zo is volgens een slachtoffer de enkelband geschikt in geval van aanhoudende schendingen en volgens een ander slachtoffer vindt het geen probleem wanneer enkelbanden worden verwijderd na aantoonbaar goed gedrag, maar is van mening dat opgelegde enkelbanden in v.i. te snel na oplegging worden verwijderd. Het valt op dat niet alle slachtoffers een enkelband benoemen als maatregel die aan veiligheidsgevoelens zou bijdragen. Mogelijk heeft dit te maken met de inschatting die zij maken van de mogelijkheid hiertoe. Op de vraag of een enkelband zou bijdragen aan veiligheidsgevoel antwoordt een slachtoffer (verbod bij verlof) dat de dader geen enkelband zal krijgen voor ‘een eerste enkelvoudige moord’.

Een volgende beschermende factor voor het realiseren van subjectieve veiligheid die in de interviews veel wordt benoemd, is de behoefte snel contact te kunnen krijgen met politiemedewerkers die de ernst van de situatie goed kunnen inschatten. Hierbij vergroten vooral (de reactieve signaleringsinstrumenten) het AWARE-systeem en AOL volgens verschillende geïnterviewde slachtoffers en slachtofferadvocaten het veiligheidsgevoel doordat er effectiever kan worden opgetreden in geval van schending. Ook geeft het erkenning aan het slachtoffer. Sommige slachtoffers geven zelfs aan dat ze zich enkel veiliger voelen door het verbod als het wordt gecombineerd met een AWARE-systeem, omdat dit de reactiesnelheid van de politie vergroot, zowel binnen als buiten het verboden gebied.

Enkele slachtoffers leggen uit dat de AWARE-knop de reden is dat zij het verboden gebied durven te verlaten, bijvoorbeeld om naar werk te gaan of boodschappen te doen.

Naast de behoefte om snel contact te krijgen met de politie benoemen enkele slachtoffers een gebrek aan een vaste contactpersoon als knelpunt. Het toewijzen van een vaste contactpersoon lijkt echter alleen van toegevoegde waarde te kunnen zijn, wanneer dit tot in de ogen van het slachtoffer tijdige en gewenste handhavingsreacties leidt. Zo vertelt een slachtoffer van huiselijk geweld om die reden schendingen niet bij haar vaste contactpersoon (een rechercheur) te melden maar hiervoor contact probeert op te nemen met andere politieagenten. Zij ervaart het als frustrerend dat zij vervolgens door hen wordt terugverwezen naar haar vaste contactpersoon. Zolang er een tijdige en gewenste handhavingsreactie volgt, is de specifieke manier waarop slachtoffers kunnen melden minder van belang. De wens naar een vaste contactpersoon bij de politie is vooral sterk onder slachtoffers van stalking (volgens de liaison van de politie). Zo'n contactpersoon zou volgens deze respondent voor die groep sterk bijdragen aan de subjectieve veiligheid. Dit zou verklaard kunnen worden aan de hand van de onder ‘Handhavingsreactie en de wijze waarop hiertoe wordt besloten’ benoemde problemen met betrekking tot een kennisgebrek bij politieagenten rondom stalkingsproblematiek.



### *Aanpak van onderliggende problematiek*

Veel respondenten benadrukken tot slot het belang van het oplossen van de onderliggende problematiek, zoals psychische problematiek, verslaving, problemen met agressie-regulatie en lage intelligentie bij verdachten of daders. Uit de interviews komt naar voren dat de groep verdachten of daders die hun diagnose niet accepteert, behandeling weigert en/of medicijnen niet slikt, als extra problematisch wordt ervaren. Dergelijke problematiek lijkt veel invloed te hebben op de mate waarin een verbod bijdraagt aan gevoelens van subjectieve veiligheid. Dit speelt vooral in situaties waarin het slachtoffer de verdachte of dader goed kent en dus veel kennis heeft over hoe manipulatief en onberekenbaar de verdachte of dader is. In deze gevallen zal het verbod minder bijdragen aan de subjectieve veiligheid. Doordat slachtoffers de verdachte of dader goed kennen en denken dat strafrechtelijke interventies (breder dan het verbod) zowel in positieve als negatieve zin de houding van de verdachte of dader richting het slachtoffer kunnen veranderen, blijkt de informatiebehoefte van deze slachtoffers verder te gaan dan in andere situaties.

#### 8.2.4 Samenvatting kwalitatieve data

Om de manier waarop een verbod kan bijdragen aan subjectieve veiligheid te kunnen begrijpen, is het belangrijk te weten hoe slachtoffers aankijken tegen subjectieve veiligheid. Een eerste bevinding is dat slachtoffers hun veiligheidsgevoel in brede zin beschrijven en het verbod in het geheel plaatsen van factoren en maatregelen die hun veiligheidsgevoel beïnvloeden. Een tweede bevinding is dat het terugkrijgen van het veiligheidsgevoel een langdurig dynamisch proces is dat beïnvloed wordt door verschillende factoren die variëren over de tijd, waaronder of verdachte of dader indirect of direct contact zoekt, er schendingen zijn, hoe de handhaving verloopt, de handhavende reactie op schendingen, of verdachte of dader een behandeling heeft en hoe die behandeling verloopt. Ten derde benadrukken slachtoffers verschillende factoren die los van het verbod een rol spelen het terugkrijgen van het veiligheidsgevoel, zoals de mate waarin slachtoffers denken dat het gedrag van de verdachte of dader is te veranderen en maatregelen die zijzelf nemen, zoals therapie of verhuizen.

Aan de geïnterviewde slachtoffers is gevraagd in hoeverre een verbod bijdraagt aan gevoelens van veiligheid, welzijn en tevredenheid, welke factoren bijdragen aan veiligheidsgevoel en op welke manier een verbod hieraan bijdraagt. De reacties op de eerste vraag liepen sterk uiteen. De mate waarin een verbod bijdraagt aan subjectieve veiligheid is sterk afhankelijk van zes verschillende beschermende factoren en risicofactoren.

De eerste risicofactor is de *informatie met betrekking tot handhaving en verwachtingsmanagement*. Uit de interviews blijkt dat goede informatie over de inhoud van het verbod, de wijze waarop slachtoffers kunnen melden en de manier waarop een verbod zal worden gehandhaafd van belang is voor de subjectieve veiligheid. Vooral dit laatste punt is een risicofactor: enkele handhavers geven aan dat slachtoffers vaak verwachtingen hebben over het voorkómen van herhaald slachtofferschap die de politie en het OM niet waar kunnen maken, wat bij slachtoffers leidt tot frustratie, teleurstelling en een verminderd veiligheidsgevoel. Hoewel verwachtingsmanagement volgens respondenten enerzijds van belang is om in geval van schending teleurstelling over de handhavingsreactie te voorkomen, leidt het volgens sommige respondenten tot een ander probleem: informatie over mogelijke handhavingsreacties kan ook juist het effect van het verbod op subjectieve veiligheid inperken. Uit interviews met enkele slachtoffers en slachtofferadvocaten blijkt namelijk dat slachtoffers die meer realistische verwachtingen van het verbod hebben ook lagere verwachtingen hebben van de mate waarin het verbod hen kan beschermen.



De tweede factor betreft *informatie ten behoeve van eigen risico-inschatting* voor de kans op (al dan niet toevallig) contact met verdachte of dader. Informatie over de woonafstand tot de verdachte of dader, over het verloop van de behandeling, of verdachte of dader vastzit, of over hoe de dader op het verbod heeft gereageerd en waar hij zich nu mee bezig houdt kan slachtoffers helpen bij deze risico-inschatting. Slachtoffers geven echter ook aan dat sommige informatie juist onveiligheidsgevoelens zou kunnen versterken. De behoeften met betrekking tot informatie verschillen per slachtoffer maar ook met de tijd, waardoor maatwerk van belang is. Knelpunt hierbij volgens geïnterviewde slachtoffers is dat deze informatie nu vanwege privacyregelgeving vaak niet wordt verstrekt. Uit de interviews volgt dat slachtoffers hierin een keuze geven van belang is: als uit deze informatie blijkt dat er wel reden is tot zorg dan kunnen zij zelf andere maatregelen nemen (waaronder ervoor kiezen niet meer geïnformeerd te worden).

De derde factor is de *fysieke afstand tussen slachtoffer en verdachte en dader*. De behoefte aan een verbod is volgens slachtoffers juist het grootst wanneer de leefwereld van betrokkenen overlappen, omdat dan de kans op een (toevallige) ontmoeting dan het grootst is, wat leidt tot onrust en/of onveiligheidsgevoelens. In die gevallen is het opleggen van een ruim gebiedsverbod problematisch, terwijl de grootte van het gebiedsverbod sterk bepalend is voor de mate waarin het verbod kan bijdragen aan de veiligheidsbeleving.

De vierde factor betreft de *inzet van proactieve signaleringsinstrumenten*. Verschillende proactieve signaleringsinstrumenten, zoals de Aware-knop en AOL, dragen volgens respondenten bij aan de subjectieve veiligheid doordat deze instrumenten voorzien in de behoefte snel contact te kunnen krijgen met politiemedewerkers die de ernst van de situatie goed kunnen inschatten.

De vijfde factor is de *handhavingsreactie en de wijze waarop hiertoe wordt besloten*. Het belangrijkste knelpunt dat door slachtoffers wordt genoemd waardoor de verboden niet bijdragen aan de veiligheidsbeleving is het door hen ervaren gebrek aan handhaving. Slachtoffers geven aan dat terugkoppeling over de handhavingsreactie ontbreekt. Een tijdige, passende reactie en goede uitleg hierover geeft slachtoffers het gevoel dat zij serieus genomen worden. Een niet passende reactie leidt bij slachtoffers gevoelens van onveiligheid, omdat zij aangeven te vrezen dat een in hun ogen te milde handhavingsreactie het afschrikwekkend effect van het verbod teniet doet. In het geval dat slachtoffers de handhavingsreactie om die reden niet passend vinden lijkt de bejegening van het slachtoffer minder belangrijk te worden voor de mate waarin een verbod kan bijdragen aan hun veiligheidsgevoel.

De zesde factor betreft de *aanpak van de onderliggende problematiek*. Slachtoffers die aangeven dat het gedrag van verdachte of dader voortkomt uit psychische problematiek, verslaving, problemen met agressie-regulatie en lage intelligentie benadrukken het belang van het aanpakken van deze problemen om de onveilige situatie op lange termijn op te lossen. Indien het verbod niet gepaard gaat met een bredere aanpak van de onderliggende problematiek dan is de mate waarin het verbod bijdraagt aan het veiligheidsgevoel volgens deze slachtoffers beperkt.

Tot slot blijkt uit de interviews dat een verbod op vijf verschillende manieren bijdraagt aan subjectieve veiligheid. Ten eerste via het geloof in de *afschrikwekkende functie*. Deze afschrikwekkende functie hangt samen met verwachtingen over naleving en handhaving. De wetenschap dat de verdachte of dader zich niet in hun nabijheid mag begeven of contact mag opnemen geeft slachtoffers een veilig gevoel en geeft rust. Ten tweede draagt het verbod bij aan de veiligheidsbeleving door het geloof dat een verbod leidt tot een *meer effectieve reactie van handhavers*. Ten derde door de *overtuiging dat de consequentie van hechtenis kan volgen* op de schending en ten vierde doordat het *erkenning* geeft aan het slachtoffer dat het gedrag van de dader niet kan worden geaccepteerd. Deze erkenning kan teniet worden gedaan wanneer de omschrijving

van het verbod (vooral de reikwijdte of personen op wie het betrekking heeft) en/of de handhaving niet naar wens is (de handhavingsreactie zelf, de bejegening en informatie over de onderliggende motivatie voor handhavingskeuzes). Tot slot draagt *de gedachte dat er alles aan is gedaan om de veiligheid te vergroten* bij aan het veiligheidsgevoel.

### 8.3 Kwantitatieve gegevens: registraties, dossiers en slachtofferenquêtes

In deze paragraaf beschrijven we de resultaten uit de kwantitatieve gegevensverzameling over de subjectieve veiligheid van slachtoffers die beschermd worden door een verbod. In paragraaf 8.3.1 beschrijven we de subjectieve veiligheid en de mate waarin de subjectieve veiligheid volgens de slachtoffers is beïnvloed door het verbod. In paragraaf 8.3.2 presenteren we de koppeling van de hypothesen uit hoofdstuk 2, de bevindingen uit de empirische literatuur en interviews en de kwantitatieve gegevens. In paragraaf 8.3.3 bekijken we op basis van de kwantitatieve gegevens de samenhang tussen de mogelijke beschermende factoren en risicofactoren en de subjectieve veiligheid en de mate waarin slachtoffers aangeven dat het verbod de subjectieve veiligheid vergroot.

#### 8.3.1 Beschrijving subjectieve veiligheid en verhoogde veiligheidsbeleving door het verbod

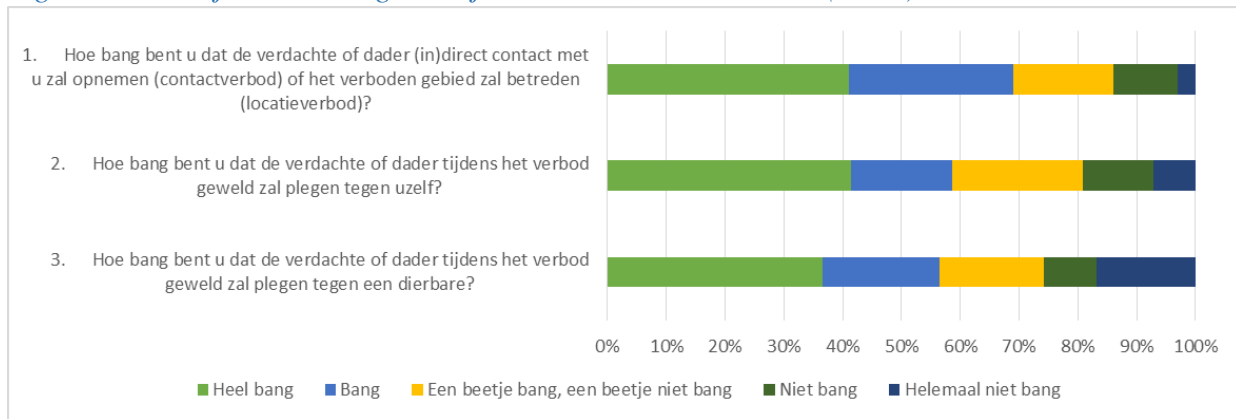
De subjectieve veiligheid bij slachtoffers die beschermd worden door een verbod wordt in deze studie met behulp van de slachtofferenquête (n=101) op drie manieren gemeten. In de eerste plaats meten we de subjectieve veiligheid tijdens het verbod, in de tweede plaats meten we de bijdrage van het verbod aan de subjectieve veiligheid volgens de slachtoffers, en in de derde plaats meten we de bijdrage van het verbod aan een breder gevoel van welbevinden volgens de slachtoffers.

Voor de eerste uitkomstmaat zijn er in de enquête vragen gesteld over de angst voor, de waarschijnlijk van, en de nadelige gevolgen voor het slachtoffer bij schendingen van het verbod door de verdachte of dader (Vanderveen, 2006).<sup>128</sup> In de figuren 8.1a en 8.1b is de verdeling van de antwoorden van de respondenten op de hiertoe gestelde vragen weergegeven. Op basis van de gegevens in deze figuren kan de conclusie worden getrokken dat het aandeel slachtoffers dat ondanks het verbod nog steeds (heel) bang is voor de acties van de verdachte of dader erg hoog is (57%-69%). Opvallend is ook het percentage (totaal 57%) van de slachtoffers dat bang of heel bang is dat de verdachte of dader een dierbare iets aan zal doen. Dit is een belangrijke bevinding in het licht van de opmerkingen in de interviews dat het vaak lastig is een verbod ook voor naasten van het slachtoffer te laten gelden. Met deze zes vragen is een schaal gevormd (Cronbach's  $\alpha=,90$ ). Vanaf hier verwijzen we naar deze uitkomstmaat met de omschrijving '*subjectieve veiligheid*'. De scores op deze uitkomstmaat lopen van een tot en met vijf (gemiddelde=2,28; standaarddeviatie=1,04) en een hogere score betekent een grotere subjectieve veiligheid.

---

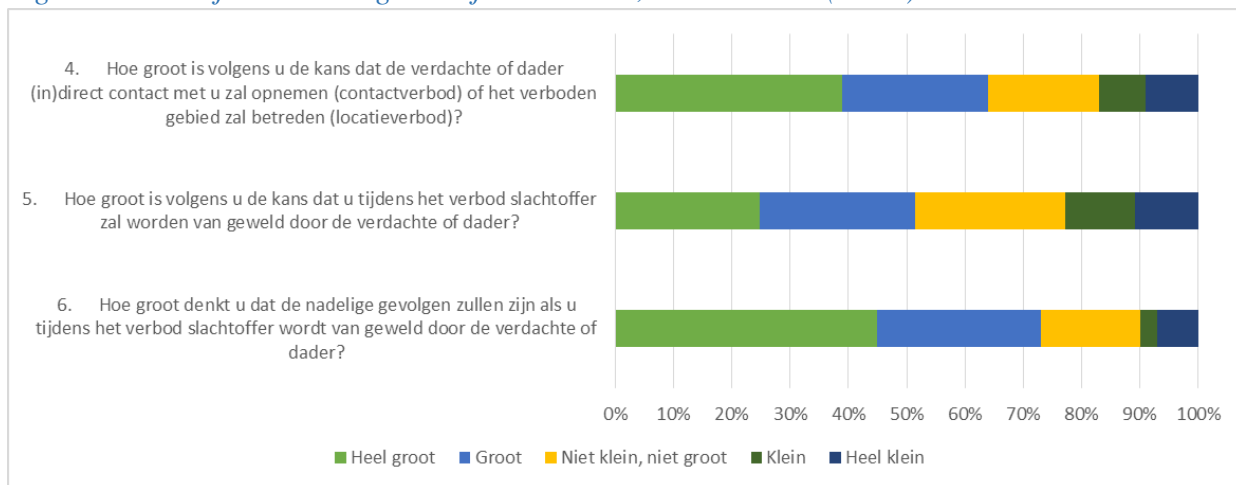
<sup>128</sup> Deze vragen waren bedoeld om te gebruiken in de vergelijking met de controlegroep van zaken zonder verbod die onderdeel van dit onderzoek zou uitmaken. Hier zouden dezelfde vragen gesteld worden maar dan niet tijdens het verbod maar tijdens een vergelijkbare periode (waar dan bijvoorbeeld wel toezicht maar geen verbod gold). Deze vergelijking kan door het ontbreken van de controlegroep niet worden gemaakt, maar de uitkomstmaat is in beschrijvende zin zeker nog informatief. Bovendien onderzoeken we met behulp van deze vraag welke beschermende factoren en risicofactoren er zijn voor de subjectieve veiligheid in engere zin.

*Figuur 8.1a Subjectieve veiligheid tijdens verbod, items 1 t/m 3 (n=98)*



Slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

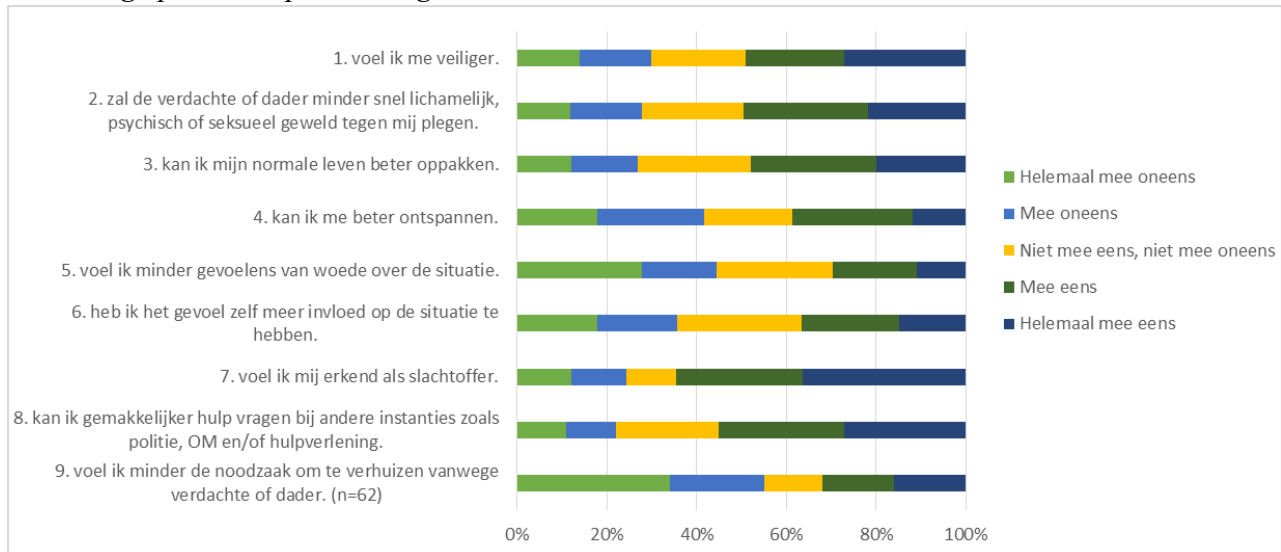
*Figuur 8.1b Subjectieve veiligheid tijdens verbod, items 4 t/m 6 (n=98)*



Slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

Voor de tweede en derde uitkomstmaat zijn er in de enquête vragen gesteld over wat, volgens de respondenten, de bijdrage van het verbod is geweest aan de subjectieve veiligheid. Deze vragen betroffen zowel de subjectieve veiligheid in engere zin (stellingen 1 en 2 uit figuur 8.2) als vragen die meer in brede zin ingaan op de mate waarin het verbod heeft bijgedragen aan het welbevinden van het slachtoffer (stelling 3 tot en met 9 uit figuur 8.2). Uit de tabel blijkt dat op bijna alle items er meer slachtoffers zijn die vinden dat het verbod heeft bijgedragen aan de subjectieve veiligheid dan dat er slachtoffers zijn die vinden dat het verbod daar niet aan bijdraagt. Uitzonderingen zijn de bijdrage van het verbod aan de afname van de gevoelens van woede over de situatie (item 5) en van het voelen van een noodzaak te verhuizen (item 9). Met deze stellingen zijn meer slachtoffers het oneens dan eens. Op de stelling: ‘door het verbod voel ik mij erkend als slachtoffer’ wordt in verhouding tot alle overige stellingen het vaakst (helemaal) eens ingevuld, namelijk door 64% van de slachtoffers. Er is overigens ook een opvallend grote groep die geen duidelijke mening uitspreekt over de effectiviteit van het verbod op de verschillende onderwerpen (11-28%). Dit komt overeen met de bevindingen uit de interviews, waarin veel mensen aangeven dat er weinig te zeggen is over de effectiviteit van het verbod.

*Figuur 8.2 Verbeterde subjectieve veiligheid door het verbod (n=98).  
Percentage per score per stelling 1 t/m 9 'Door het verbod...'*



Slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

Stelling 9 hoefde alleen beantwoord te worden als het slachtoffer had overwogen te verhuizen.

Met deze items uit figuur 8.2 zijn de tweede en derde uitkomstmaat samengesteld. Voor de tweede uitkomstmaat is het gemiddelde berekend van de eerste twee items uit figuur 8.2 (Spearman's  $Rho=0.38$ ,  $p=0.00$ ). Vanaf hier verwijzen we naar deze uitkomstmaat met de omschrijving 'verhoogde subjectieve veiligheid door verbod'. De scores op deze uitkomstmaat lopen van een tot vijf (gemiddelde=3,31; standaarddeviatie=1,11), waarbij een hogere score betekent dat de respondent vindt dat het verbod meer heeft bijgedragen aan de subjectieve veiligheid.

Voor de derde uitkomstmaat is een schaal geconstrueerd waarin de stellingen drie tot en met negen uit figuur 8.2 zijn gebruikt (Cronbach's  $\alpha=0.74$ ). Deze schaal met de naam 'verhoogd welbevinden door verbod' kent scores van een tot en met vijf (gemiddelde=3,10; standaarddeviatie=0,82). Een hogere score betekent hier een grotere bijdrage van het verbod aan het welbevinden volgens de respondent zelf.

Het verband tussen de uitkomstmaten 'subjectieve veiligheid' en 'verhoogde subjectieve veiligheid door verbod' is matig en positief (Pearson  $r=0.32$ ;  $p=0.00$ ). Het verband tussen de uitkomstmaten 'subjectieve veiligheid' en 'verhoogd welbevinden door verbod' is nog wat zwakker (Pearson  $r=0.23$ ;  $p=0.01$ ). Slachtoffers die zich veilig voelen zijn ook eerder van mening dat het verbod heeft bijgedragen aan hun veiligheidsgevoel en welbevinden maar de maten meten duidelijk niet hetzelfde concept. De samenhang tussen de uitkomstmaten 'verhoogde subjectieve veiligheid door verbod' en 'verhoogd welbevinden door verbod' is sterk (Pearson  $r=0.71$ ;  $p=0.00$ ). Dit viel te verwachten aangezien de negen items gezamenlijk ook een goede schaal zouden vormen. Er is niettemin voor gekozen deze twee uitkomstmaten apart te onderscheiden, omdat de eerste uitkomstmaat 'subjectieve veiligheid' alleen de veiligheid in engere zin meet. Wanneer hiernaast dan alleen naar een schaal met alle negen items zou worden gekeken dan zou niet duidelijk zijn of eventuele verschillen in bevindingen optreden doordat er bij deze uitkomstmaat specifiek is gevraagd naar het effect van het verbod of doordat daar een bredere invulling van het concept subjectieve veiligheid is gebruikt.

Om na te gaan hoe de objectieve en de subjectieve veiligheid zich tot elkaar verhouden is zijn de verbanden bekeken tussen de uitkomstmaten uit hoofdstuk 7 (geregistreerde schendingen, gerapporteerde schendingen en de slachtofferperceptie van de afname van stalking en geweld door het verbod). De uitkomstmaten voor subjectieve veiligheid hangen matig negatief samen met de uitkomstmaten voor *gerapporteerde* schendingen (Pearson r tussen  $-.29$  en  $-.34$ ) en zwak tot matig samen met de *slachtofferperceptie van afname van incidenten* door het verbod (Pearson r tussen  $.19$  en  $.37$ ). Twee van de drie uitkomstmaten voor subjectieve veiligheid hangen niet significant samen met de *geregistreerde* schendingen. Alleen de uitkomst ‘*verhoogde subjectieve veiligheid door verbod*’ hangt zwak negatief samen met de geregistreerde schendingen (Pearson  $r=-.17$ ;  $p=.099$ ).

*Tabel 8.1 Correlaties tussen uitkomstmaten objectieve veiligheid (hoofdstuk 7) en subjectieve veiligheid (hoofdstuk 8).*

	Uitkomstmaten objectieve veiligheid		
	Geregistreerde schendingen	Slachtofferrapportage schendingen	Afname stalking/geweld door verbod
<i>Uitkomstmaten subjectieve veiligheid</i>			
Subjectieve veiligheid tijdens verbod (n=98)	$-.17\sim$	$-.34^{**}$	$.19\sim$
Verhoogde subjectieve veiligheid door verbod (n=96)	$.00$	$-.32^{**}$	$.37^{**}$
Verhoogd welzijn door verbod (n=97)	$.03$	$-.29^{**}$	$.26^{**}$

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

### 8.3.2 Koppeling hypothesen en gegevens over beschermende factoren en risicofactoren voor veiligheidsbeleving

In tabel 8.2 is het overzicht weergegeven van en beschermende factoren en risicofactoren volgens de hypothesen, de empirische literatuur en de interviews. De tabel laat zien dat er (in hoofdstuk 2) veel minder hypothesen geformuleerd zijn over de subjectieve veiligheid dan over schendingen van de verboden (zie hoofdstuk 7). De hypothesen die wel de subjectieve veiligheid betroffen, gingen in op de samenhang met procedurele rechtvaardigheid (**hypothese 6b**) en met relationele afstand (**hypothese 7b**). Uit de empirische literatuur en interviews kwam echter wel een groot aantal factoren naar voren<sup>129</sup> die van belang zouden zijn voor de subjectieve veiligheid en voor de effectiviteit van verboden voor de subjectieve veiligheid.

<sup>129</sup> Deels overeenkomstig met factoren die ook voor objectieve veiligheid genoemd werden.

Tabel 8.2 Hypothesen over en factoren uit empirische literatuur en interviews die samenhangen met subjectieve veiligheid

Hypothesen theorie hoofdstuk	Factoren uit empirische literatuur	Factoren uit de Interviews	Indicatoren in kwantitatieve bronnen	
			Dossiers/registraties (n=423)	Vragenlijst (n=101)
<b>Delict kenmerken</b>				
-----	-----	-----	Delict type MK Huiselijk Geweld	
<b>Daderkenmerken</b>				
-----	-----	Relatie met ander (+)	Relatie met ander	
-----	-----	-----	Leeftijd	
-----	-----	Psychische problematiek (-) Verslaving (-) LVB (-)	Middelengebruik Psychische problemen LVB	
-----	-----	Geen probleeminzicht dader (-)	Ontkenning delict	
<b>Slachtofferkenmerken</b>				
-----	-----	-----	Leeftijd slachtoffer	
-----	-----	Ondersteund door hulpverlening (+) Ondersteund door SA (+)		Ondersteund door hulpverlening Ondersteund door SA
<b>Relatiekenmerken</b>				
Hypothese 7b: kleinere relationele afstand slachtoffer met verdachte/dader (-)	kleinere relationele afstand slachtoffer met verdachte/dader (0)	Kleine relationele afstand (-)	Type relatie (ex-) partners	
		Gezamenlijke kinderen (-)	Kinderen met slachtoffer	Minderjarige Kinderen met dader
		Grote fysieke afstand (+)	Woonafstand	
		Patroon van geweld in verleden in relatie (-)		Geweld in relatie voorafgaand aan delict

Hypothesen theorie hoofdstuk	Factoren uit empirische literatuur	Factoren uit de Interviews	Indicatoren in kwantitatieve bronnen	
			Dossiers/registraties (n=423)	Vragenlijst (n=101)
<b>Verbod en handhavingskenmerken</b>				
		Modaliteit	Modaliteit	
		Grootte van het verbod (bij gebiedsverbod) (+) Duidelijkheid van het verbod (+)	Type verbod	Duidelijkheid verbod
Hypothese 6b: ervaren procedurele rechtvaardigheid slachtoffer (+)	Informatie aan slachtoffer (0)	Informatie over het verbod (+)  Verbod te weinig omvattend (contact of locatie/gebied) (-)	Slachtoffer kon aangeven informatie te willen over verloop zaak	Informatie politie na melding  Informatie OM na melding  Verbod niet naar wens
		Informatie over omstandigheden dader (+)		
		Rekening houden in verbod met gevolgen voor dader/maatwerk (-)	Uitzonderingen op verbod i.v.m. gevolgen dader	
	Proactieve signalering (-)	Gevoel bij slachtoffer dat er proactieve signalering is (+) Gevoel bij slachtoffer dat er gesignaleerd wordt (+)	EM aanwezig	Proactieve signalering politie (surveillance, Huisbezoek of Specialistisch team)
		Snelle Alarmeringsvoorziening voor slachtoffer (+ maar ook een kleine -)		Maatregelen om de reactiesnelheid politie te verhogen (AOL, Alarmknop Direct nummer)
		Aanwezigheid reactie op schending (+)  Tijdigheid reactie op schending (+) Informatie over de reactie (+/-)		Reactie OM op schending Reactie Reclassering op schending

- = verwachting minder subjectieve veiligheid / +=verwachting meer subjectieve veiligheid / 0=verwachting geen relatie



### 8.3.3 Verbanden met beschermende factoren en risicofactoren

In deze paragraaf worden de verbanden gepresenteerd van de drie hierboven beschreven samengestelde uitkomstmaten met de (potentiële) beschermende factoren en risicofactoren voor subjectieve veiligheid zoals die naar voren zijn gekomen uit de theorie, literatuur en kwalitatieve gegevensverzameling (zie tabel 8.2).

#### *Bivariate verbanden*

We bekijken deze verbanden eerst bivariaat waarbij we de gemiddelde scores op de drie uitkomstmaten tussen de verschillende categorieën van de factoren vergelijken (t-toetsen bij kenmerken met twee categorieën en ANOVA bij kenmerken met meer dan twee categorieën) en vervolgens multivariaat met behulp van een lineaire regressieanalyse. Zoals in paragraaf 4.3.3 besproken, kunnen gevonden verbanden in geen geval als causale verbanden worden geïnterpreteerd. Er kan namelijk sprake zijn van schijnverbanden of van omgekeerde causaliteit. Door de significante verbanden in een multivariaat model te toetsen, kunnen we weliswaar met iets meer zekerheid zeggen dat zij niet het gevolg zijn van schijnverbanden, maar de in dit onderzoek beschikbare gegevens maken slechts het opsporen van een deel van de schijnverbanden mogelijk. Voor het probleem van de omgekeerde causaliteit is in de gebruikte onderzoeksopzet geen oplossing voorhanden. Hiermee moet rekening worden gehouden bij de interpretatie van de in deze paragraaf gepresenteerde bivariate en multivariate verbanden.

In tabel 8.3a zijn de verbanden weergegeven tussen de drie uitkomstmaten en de zaakskenmerken uit tabel 8.2 (aangevuld met de basiskenmerken modaliteit, type verbod en maatschappelijke kwalificatie huiselijk geweld). Geen van de factoren blijkt significant samen te hangen met een van de uitkomstmaten. Dit betekent dat zowel de veiligheidsbeleving als de door slachtoffers ervaren effecten van het verbod op de veiligheidsbeleving gemiddeld genomen niet verschillen tussen slachtoffers van verschillende typen delicten, van de huiselijk geweld zaken versus niet huiselijk geweld zaken, van zaken met verboden in de verschillende modaliteiten en van verschillende typen verboden (contactverbod versus locatie- of gebiedsverbod).

*Tabel 8.3a Bivariate verbanden van de drie uitkomstmaten voor subjectieve veiligheid met zaakskenmerken.*

	Subjectieve veiligheid tijdens verbod (n=98)		Verhoogde subjectieve veiligheid door verbod (n=96)		Verhoogd welbevinden door verbod (n=97)	
	gem	sig (t-/F-test)	gem	sig (t-/F-test)	gem	sig (t-/F-test)
Delict type		,70		,12		,70
- Mishandeling	2,04		2,82		2,79	
- Bedreiging	2,29		3,33		3,07	
- Stalking	2,29		3,32		3,18	
- Zeden	2,58		4,00		3,27	
Maatschappelijke kwalificatie HG		,12		,33		,24
- Nee	2,45		3,42		3,21	
- Ja	2,12		3,20		3,01	
Modaliteit waarvoor in steekproef		,80		,71		,74
- SVH	2,20		3,34		3,06	
- VV	2,35		3,37		3,08	
- VBM (38V)	2,31		3,11		3,24	
Aantal modaliteiten waarin verbod opgelegd in zaak		,72		,42		,84
- Een	2,36		3,16		3,07	
- Twee	2,18		3,48		3,16	
- Drie	2,31		3,33		3,02	
Type verbod		,66		,67		,83
- contactverbod	2,32		3,35		3,09	
- locatieverbod of contact- en locatieverbod	2,23		3,26		3,12	

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

In tabel 8.3b zijn de verbanden weergegeven tussen de daderkenmerken en de drie uitkomstmaten. Hier worden twee kenmerken gevonden die samenhang vertonen. In de eerste plaats hangt de leeftijd van de verdachte of dader samen met een verhoogde subjectieve veiligheid door het verbod (volgens slachtoffers). In zaken met een verdachte of dader boven de 40, rapporteren slachtoffers meer verhoging van de subjectieve veiligheid door het verbod dan in zaken met een verdachte of dader van 30 jaar of jonger. Bij een RISc diagnose dat er psychische problemen aanwezig zijn bij verdachte of dader hangt samen met minder verhoogd welbevinden door het verbod. Ook het kenmerk ‘ontkennen delict’ heeft een significant verband met de uitkomst ‘verhoogd welbevinden door verbod’. Dit is echter toe te schrijven aan de categorie zaken waarin niet duidelijk is of verdachte of dader het delict heeft bekend. Daar gaan we hier daarom verder niet op in.

Tabel 8.3b Bivariate verbanden van de drie uitkomstmaten voor subjectieve veiligheid met verdachte- of daderkenmerken

	Subjectieve veiligheid tijdens verbod (n=98)		Verhoogde subjectieve veiligheid door verbod (n=96)		Verhoogd welbevinden door verbod (n=97)	
	gem	sig (t-/F-test)	gem	sig (t-/F-test)	gem	sig (t-/F-test)
Relatie met andere partner		,96		,68		,52
- Nee	2,28		3,28		3,14	
- Ja	2,27		3,38		3,03	
Leeftijd		,22		,09		,20
- 18-30	2,27		<b>2,88</b>		2,97	
- 31-40	1,97		<b>3,23</b>		2,92	
- 41 en ouder	2,42		<b>3,51</b>		3,24	
Psychische problemen		,25		,45		,07
- Geen aanwijzingen	2,65		3,20		<b>2,95</b>	
- Geen info bekend	2,21		3,17		<b>3,26</b>	
- Aanwijzingen in RISc/dossier	2,40		3,54		<b>3,24</b>	
- Diagnose in RISc	1,95		3,13		<b>2,71</b>	
Middelenproblematiek		,32		,51		,53
- Geen aanwijzingen	2,38		3,47		3,24	
- Geen info bekend	2,48		3,41		3,12	
- Aanwijzingen in RISc/dossier	1,94		3,03		2,90	
- Duidelijke aanwijzingen RISc	2,17		3,19		3,06	
Licht Verstandelijke Beperking		,21		,41		,58
- Geen aanwijzingen	2,24		3,25		3,12	
- Aanwijzingen in RISc/dossier	2,14		2,14		2,92	
- Aanwezig volgens RISc	2,90		2,90		3,27	
Ontkennen delict		,52		,41		,04
- Nee bekend	2,34		3,03		<b>2,80</b>	
- Geen informatie	2,35		3,43		<b>3,28</b>	
- (deels) ontkend/beroept op zwijgrecht	2,07		3,23		<b>2,92</b>	

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

Uit tabel 8.3c, waarin de verbanden met slachtofferkenmerken worden geanalyseerd, blijkt in de eerste plaats dat oudere slachtoffers (41 jaar en ouder) een grotere subjectieve veiligheid tijdens het verbod ervaren dan jongere slachtoffers (18-30 jaar). Deze oudere slachtoffers geven echter niet aan dat de subjectieve veiligheid ook verhoogd is *door* het verbod. Mogelijk zijn oudere slachtoffers betrokken in andere typen zaken (een schijnverband), hebben zij door eerdere ervaringen copingstrategieën ontwikkeld waardoor ze minder angstig worden, of hebben zij meer (financiële) middelen tot hun beschikking om zichzelf te beschermen.

In de tweede plaats blijkt er een groot verschil te bestaan (ongeveer twee derde standaarddeviatie) in de subjectieve veiligheid tijdens het verbod tussen mensen die geen ondersteuning en mensen die wel ondersteuning van de hulpverlening krijgen. Slachtoffers die zich onveilig voelen worden vaker ondersteund door de hulpverlening.

Een derde conclusie die uit tabel 8.3c kan worden getrokken, is een opmerkelijke. Het blijkt dat slachtoffers die ondersteuning van de hulpverlening krijgen of worden bijgestaan door een

slachtofferadvocaat minder positief zijn over de bijdrage van het verbod aan hun subjectieve veiligheid en hun welbevinden dan slachtoffers zonder deze ondersteuning en bijstand. Hier is mogelijk sprake van causaliteit in de omgekeerde richting, waarbij slachtoffers die het verbod onvoldoende effectief vinden op zoek gaan naar ondersteuning.

*Tabel 8.3c Bivariate verbanden van de drie uitkomstmaten voor subjectieve veiligheid met slachtofferkenmerken*

	Subjectieve veiligheid tijdens verbod (n=98)		Verhoogde subjectieve veiligheid door verbod (n=96)		Verhoogd welbevinden door verbod (n=97)	
	gem	sig (t-/F-test)	gem	sig (t-/F-test)	gem	sig (t-/F-test)
Leeftijd		<b>,03</b>		,33		,11
- 18-30	<b>1,93</b>		3,06		2,88	
- 31-40	<b>2,09</b>		3,34		3,02	
- 41 en ouder	<b>2,57</b>		3,32		3,28	
Ondersteuning hulpverlening		<b>,00</b>		,12		<b>,03</b>
- Nee	<b>2,71</b>		3,53		<b>3,32</b>	
- Ja	<b>2,01</b>		3,16		<b>3,00</b>	
Slachtofferadvocaat		,43		<b>,00</b>		<b>,06</b>
- Nee	2,34		<b>3,54</b>		<b>3,20</b>	
- Ja	2,13		<b>2,70</b>		<b>2,89</b>	

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

In tabel 8.3d zijn de verbanden weergegeven met de factoren die de relatie tussen het slachtoffer en de verdachte of dader weergeven. Ook hier is een verband aanwezig dat niet voldoet aan de verwachtingen op basis van de kwalitatieve gegevensverzameling, namelijk dat slachtoffers die dichter bij de verdachte of dader wonen (<1km vergeleken met >5 km) zich gemiddeld veiliger voelen (marginaal significant). Dit zou een gevolg kunnen zijn van het feit dat slachtoffers die zich erg onveilig voelen mogelijk vaker zelf verhuizen of dat hoog risico-daders een uitgebreider gebiedsverbod krijgen en daardoor verder van het slachtoffer af moeten wonen. Deze afstand helpt dan wellicht wel enigszins, maar gegeven de ernst van de dreiging kennelijk in de optiek van het slachtoffer niet voldoende. Voor deze factor kan de multivariate analyse mogelijk meer helderheid verschaffen.

Er zijn ook twee gevonden verbanden die wel conform verwachting zijn. Zowel slachtoffers bij wie de verdachte of dader de (ex)partner is als slachtoffers die een verleden van geweld met de verdachte of dader hebben, ervaren een lagere effectiviteit van het verbod voor de subjectieve veiligheid. Voor een verleden van geweld geldt dit ook voor het verhoogd welbevinden. Tegen de verwachtingen in, blijkt de aanwezigheid van gezamenlijke minderjarige kinderen met geen van de uitkomstmaten samen te hangen.

Tabel 8.3d Bivariate verbanden van de drie uitkomstmaten voor subjectieve veiligheid met relatiekenmerken

	Subjectieve veiligheid tijdens verbod (n=98)		Verhoogde subjectieve veiligheid door verbod (n=96)		Verhoogd welbevinden door verbod (n=97)	
	gem	sig (t-/F-test)	gem	Sig (t-/F-test)	gem	Sig (t-/F-test)
Type relatie		,18		,06		,11
- Geen (ex-)partners	2,48		<b>3,61</b>		3,29	
- (Ex)-partners	2,18		<b>3,16</b>		3,01	
Minderjarige kinderen samen		,18		,98		,85
- Nee	2,41		3,33		3,10	
- Ja	2,11		3,34		3,13	
Woonafstand		,08		,39		,57
- Binnen 1 km	<b>2,79</b>		3,43		2,95	
- 1 tot 5 km	<b>2,40</b>		3,55		3,24	
- 5 km en verder	<b>2,11</b>		3,19		3,09	
Geschiedenis geweld in relatie <sup>130</sup>		,01		,00		,07
- Geen	<b>2,75</b>		<b>3,91</b>		<b>3,38</b>	
- Incidenteel/regelmatig	<b>2,14</b>		<b>3,13</b>		<b>3,02</b>	

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

Tabel 8.3e toont de samenhang tussen de uitkomstmaten enerzijds en factoren die de aard van het verbod en de handhaving (zowel signalering als handhavingsreacties) beschrijven anderzijds. Een aantal verbanden met de factoren komt overeen met de verwachtingen. In de *eerste plaats* ervaren slachtoffers die konden aangeven informatie te willen ontvangen over de zaak een grotere bijdrage van het verbod aan hun welbevinden dan slachtoffers die dat niet konden aangeven. In de *tweede plaats* ervaren slachtoffers die niet tevreden zijn met de invulling van het verbod een lagere subjectieve veiligheid en een minder grote bijdrage van het verbod aan hun subjectieve veiligheid en welbevinden dan slachtoffers die wel tevreden zijn. In de *derde plaats* geven slachtoffers in zaken waarin geen reacties van het OM of de reclassering zijn gevonden in de dossierstudie op door hen slachtoffers ervaren schendingen, aan dat het verbod duidelijk minder heeft bijgedragen aan hun subjectieve veiligheid en hun welbevinden dan in slachtoffers in zaken waar die reacties er wel waren.<sup>131</sup> Als het om de reactie van de reclassering gaat, blijkt het voor slachtoffers belangrijk dat er ook daadwerkelijk sprake is van een advies aan de opdrachtgever. Andere reacties, zoals het in gesprek gaan met de verdachte of dader of het geven van een waarschuwing of berisping, dragen niet bij aan de perceptie van effectiviteit van het verbod voor de subjectieve veiligheid van slachtoffers. Dit komt mogelijk doordat slachtoffers veelal geen kennis hebben van dergelijke handhavingsreacties.

Een laatste verband dat in lijn is met de verwachtingen uit tabel 8.2 is dat slachtoffers die aangeven na de melding voldoende geïnformeerd te zijn over de acties van de politie of het OM (of daar neutraal over zijn) een grotere effectiviteit toeschrijven aan het verbod voor hun subjectieve veiligheid en welbevinden dan slachtoffers die aangeven dat ze onvoldoende

<sup>130</sup> Van deze variabelen is een gedichotomiseerde variant gemaakt omdat de categorieën incidenteel en regelmatig niet significant verschilden op de drie uitkomstmaten.

<sup>131</sup> Deze vier factoren betreffen een kleinere steekproef omdat deze alleen konden worden ingevuld als er sprake was van een schending volgens het slachtoffer. Zij kunnen daarom niet in de multivariate analyses worden getoetst omdat dan een te kleine steekproef over zou blijven.

geïnformeerd zijn. Deze bevindingen ondersteunen de resultaten uit de interviews die wezen op het belang van goede informatie aan het slachtoffer voor de subjectieve veiligheid.

In tabel 8.3e wordt daarnaast nog een verband gevonden waarin mogelijk sprake is van een schijnverband. Dit betreft de inzet van middelen om de reactiesnelheid van de politie bij schendingen te verhogen. Deze middelen worden gemiddeld genomen ingezet bij zaken waar de risico's op (ernstige) schendingen hoog zijn. Dit zijn waarschijnlijk ook de zaken waarin slachtoffers een lagere subjectieve veiligheid ervaren. De multivariate analyses moeten hier meer duidelijkheid over scheppen. Het is overigens opvallend dat zowel bij de inzet van meer proactieve signalering als bij de inzet van reactieverhogende maatregelen slachtoffers geen verhoogde effectiviteit van het verbod voor hun subjectieve veiligheid en hun welbevinden ervaren.

*Tabel 8.3e Bivariate verbanden van de drie uitkomstmaten voor subjectieve veiligheid met verbod- en handhavingskenmerken*

	Subjectieve veiligheid tijdens verbod (n=98)		Verhoogde subjectieve veiligheid door verbod (n=96)		Verhoogd welbevinden door verbod (n=97)	
	gem	Sig (t/F-test)	gem	Sig (t/F-test)	gem	Sig (t/F-test)
Slachtoffer kon aangeven informatie te willen over verloop zaak		,19		,14		,07
- Geen formulier verzonden	2,10		3,09		<b>2,90</b>	
- Wel formulier verzonden	2,40		3,44		<b>3,23</b>	
Verbod niet duidelijk volgens slachtoffer		,71		,34		,79
- wel duidelijk	2,30		3,42		3,16	
- niet duidelijk/niet bekend	2,40		3,17		3,10	
Verbod naar wens slachtoffer		<b>,06</b>		<b>,00</b>		<b>,01</b>
- wel naar wens of neutraal	<b>2,46</b>		<b>3,65</b>		<b>3,27</b>	
- niet naar wens	<b>2,04</b>		<b>2,79</b>		<b>2,77</b>	
Uitzonderingen op verbod		,20		,19		,43
- Nee of onbekend	2,36		3,22		3,07	
- Ja	2,05		3,56		3,22	
Proactieve signalering politie		,27		,93		,45
- Nee	2,37		3,32		3,16	
- Ja of soms	2,14		3,29		3,03	
Maatregelen ter verhoging reactiesnelheid (AOL, Alarmknop, direct nummer)		<b>,08</b>		,77		,48
- Nee	<b>2,53</b>		3,35		3,18	
- Ja	<b>2,14</b>		3,28		3,06	

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

NB: Vetgedrukte verbanden zijn significant (p-waarde bij T-test en F-waarde bij ANOVA) voor p=.10 of lager.

Vervolg tabel 8.3e

	Subjectieve veiligheid tijdens verbod (n=98)		Verhoogde subjectieve veiligheid door verbod (n=96)		Verhoogd welbevinden door verbod (n=97)	
	gem	Sig (t/F-test)	gem	Sig (t/F-test)	gem	Sig (t/F-test)
Reactie op schending door OM (n=64)		,16		,04		,09
-1- schending niet geregistreerd	2,07		2,79		2,78	
-2- schending geregistreerd geen TUL/vervangende hechtenis	2,55		3,73		3,34	
-3- schending geregistreerd wel TUL/vervangende hechtenis	1,83		3,28		3,13	
Reactie schending door de Reclassering (n=64)		,96		,00		,01
-1- schending niet geregistreerd	2,06		2,85		2,82	
-2- schendingen geregistreerd geen advies opdrachtgever	2,04		3,05		2,92	
-3- schending geregistreerd wel advies opdrachtgever	2,17		4,43		3,80	
Informatie van politie over acties na melding (n=60) <sup>1</sup>		,26		,04		,02
- (zeer) onvoldoende	1,80		2,61		2,60	
- neutraal, (zeer) voldoende	2,01		3,31		3,14	
Informatie van OM over acties na melding (n=59)		,51		,18		,02
- (zeer) onvoldoende	1,92		2,90		2,71	
- neutraal, (zeer) voldoende	2,07		3,33		3,24	

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

NB: Vetgedrukte verbanden zijn significant (p-waarde bij T-test en F-waarde bij ANOVA) voor p=.10 of lager.

### Multivariate analyse

In deze paragraaf worden de multivariate modellen gepresenteerd voor de drie verschillende uitkomstmaten voor subjectieve veiligheid. Bij elke analyse zijn die factoren betrokken waarvoor in de bivariate analyses een p-waarde kleiner dan ,15 werd gevonden bij het verband met de betreffende uitkomstmaat. In tabel 8.4a blijkt dat vier van deze factoren ook in de multivariate toets een verband laten zien met de uitkomstmaat subjectieve veiligheid tijdens het verbod. Een hogere leeftijd van het slachtoffer hangt (marginaal) samen met een hogere subjectieve veiligheid. Ondersteuning van de hulpverlening, een grotere woonafstand en het feit dat de invulling van het verbod niet naar wens van het slachtoffer is, hangen voorts samen met een lagere subjectieve veiligheid.<sup>132</sup> Deze verbanden zijn in lijn met de bivariate uitkomsten. Dat betekent dat het onverwachte negatieve effect van woonafstand niet wordt verklaard door de scores op de andere factoren (bijvoorbeeld dat slachtoffers met een grotere woonafstand vaker uit relaties met meer geweld in het verleden of uit huiselijk geweld-situaties komen). Het onverwachte effect dat werd gevonden van maatregelen die de reactiesnelheid van de politie verhogen (zoals AOL en

<sup>132</sup> Ook voor 'verbod niet naar wens van het slachtoffer' betreft dit een marginaal verband.



alarmknop) is daarentegen wel verdwenen in dit multivariate model. Hier lijkt sprake te zijn van een schijnverband. Ook de verbanden met de factoren huiselijk geweld en een geschiedenis van geweld in de relatie tussen verdachte of dader en slachtoffer zijn in het multivariate model niet langer significant. Dit komt niet (uitsluitend) doordat deze kenmerken onderling sterk samen hangen (Cramer's  $V=,33$ ;  $p=,00$ ), want ook wanneer deze factoren afzonderlijk van elkaar in het multivariate model worden opgenomen, blijven significante verbanden uit. De rechter drie kolommen uit tabel 8.5a tonen voor de volledigheid nog het model dat een zo goed mogelijke voorspelling van de uitkomstmaat geeft met zo min mogelijk variabelen (het meest spaarzame model).<sup>133</sup>

De onderstaande tabel 8.4b laat de multivariate analyses zien voor de uitkomstmaten over de mate waarin het verbod volgens slachtoffers de subjectieve veiligheid verhoogt. Ook in deze analyses zien we een deel van de verbanden uit de bivariate analyse niet terug. Na controle voor de andere factoren is er nog één factor die een positief effect heeft op de mate waarin het verbod volgens slachtoffers bijdraagt aan de subjectieve veiligheid, namelijk een hogere leeftijd van de verdachte of dader. Drie factoren hangen juist negatief samen met de gepercipieerde effectiviteit van het verbod, te weten: bijgestaan worden door een slachtofferadvocaat, een geschiedenis van geweld tussen verdachte of dader en slachtoffer, en het feit dat de invulling van het verbod niet naar wens van het slachtoffer is. Dit model heeft een verklaarde variantie ( $R^2$ ) van ,39 en geeft dus een redelijke verklaring van de verschillen in de scores op deze uitkomstmaat. Het meest spaarzame model bevat deze zelfde vier variabelen en heeft een verklaarde variantie van ,36.

Voor de uitkomstmaat over de perceptie van slachtoffers van de mate waarin het verbod hun welbevinden verhoogt (tabel 8.4c) worden in het complete model twee significante verbanden gevonden. Dit zijn bijgestaan door een slachtofferadvocaat en een invulling van het verbod die niet naar wens van het slachtoffer is. In dit model is een aantal variabelen opgenomen dat onderling sterk correleert namelijk leeftijd slachtoffer en leeftijd verdachte of dader (Cramer's  $V=,63$ ) en verdachte of dader en slachtoffer zijn (ex)-partners met het bestaan van een geschiedenis van geweld (Cramer's  $V=,56$ ). Daardoor komen in het meest spaarzame model (rechter drie kolommen) nog twee nieuwe significante relaties naar voren, namelijk de verdachte of dader is boven de 40 en een geschiedenis van geweld in de relatie. In dit laatste model wordt bovendien het verband met de factor slachtoffer kon aangeven informatie te willen over verloop zaak weer significant. Deze uitkomstmaat kan wat minder goed verklaard worden met de beschikbare factoren. Dit zien we aan de lagere verklaarde variantie ( $R^2=,28$ ) dan het model in tabel 8.4b.

---

<sup>133</sup> Verkregen via de backward stepwise methode in SPSS.

Tabel 8.4a Lineaire regressie van subjectieve veiligheid tijdens het verbod op dader-, slachtoffer-, relatie-, verbod- en handhavingsskenmerken(n=98)

Kenmerk	Complete model			Beste (meest spaarzame) model		
	B	Beta	sig	B	Beta	sig
Maatschappelijke kwalificatie HG	,09	,04	,67			
Leeftijd slachtoffer						
- Jonger dan 30 jaar (ref)	--	--	--	--	--	--
- 31 tot 40	,12	,05	,68	--	--	--
- 41 en ouder	<b>,44~</b>	,21	,07	<b>,37~</b>	,18	,06
Ondersteuning van hulpverlening	<b>-,52*</b>	-,25	,04	<b>-,64**</b>	-,30	,00
Woonafstand						
- Binnen 1 km (ref)	--	--	--	--	--	--
- 1 tot 5 km	-,41	-,17	,22	--	--	--
- 5 km en verder	<b>-,68*</b>	-,32	,02	<b>-,44*</b>	-,21	,03
Geschiedenis van geweld in relatie verdachte/dader versus slachtoffer	-,19	-,08	,48	--	--	--
Verbod niet naar wens slachtoffer	<b>-,40~</b>	-,18	,07	--	--	--
Maatregelen ter verhoging reactiesnelheid aanwezig	-,18	-,08	,45	--	--	--
Constante	3,23			2,91		
R <sup>2</sup>	,25			,22		
F (sig)	3,2 (,00)			6,61(,00)		

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

n=98; \*\*p<,01, \*p<,05, ~p<,10

Tabel 8.4b Lineaire regressie van *verhoogde subjectieve veiligheid* door het verbod op dader-, slachtoffer-, relatie- en verbod- en handavingskenmerken(n=96)

Kenmerk	Complete model			Beste (meest spaarzame) model		
	B	Beta	sig	B	Beta	sig
Delict type						
- Mishandeling	-,04	-,01	,90	---	---	---
- Bedreiging	-,07	-,03	,78	---	---	---
- Stalking (ref)	---	---	---	---	---	---
- Zeden	-,03	-,01	,95	---	---	---
Leeftijd verdacht of dader						
- Jonger dan 30 jaar (ref)	---	---	---	---	---	---
- 31 tot 40	,40	,16	,19	---	---	---
- 41 en ouder	<b>,54*</b>	,24	,05	<b>,37~</b>	,16	,06
Ondersteuning van hulpverlening	,05	,02	,84	---	---	---
Bijgestaan door slachtofferadvocaat	<b>-1,03**</b>	-,40	,00	<b>-,97**</b>	-,37	,00
Slachtoffer en verdachte/dader zijn (ex)partners	-,10	-,04	,71	---	---	---
Geschiedenis van geweld in relatie verdachte/dader versus slachtoffer	<b>-,69*</b>	-,26	,05	<b>-,71**</b>	-,27	,00
Slachtoffer kon aangeven informatie te willen over verloop zaak	,29	,13	,16	---	---	---
Verbod niet naar wens slachtoffer	<b>-,80**</b>	-,34	,00	<b>-,83**</b>	-,36	,00
Constante	3,84			4,17		
R <sup>2</sup>	,39			,36		
F (sig)	4,93 (,00)			12,78 (,00)		

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.  
n=96; \*\*=p<,01, \*p<,05, ~p<,10

Tabel 8.4c Lineaire regressie van verhoogd welbevinden door verbod op dader-, slachtoffer-, relatie- en verbod en handhavingskenmerken (n=97)

Kenmerk	Complete model			Beste (meest spaarzame) model		
	B	Beta	sig	B	Beta	sig
Leeftijd verdachte of dader						
- jonger dan 30 jaar (ref)	---	---	---	---	---	---
- 31 tot 40	-,00	,00	1,00	---	---	---
- 41 en ouder	,18	,01	,95	<b>,31*</b>	,19	,05
Ontkennen delict						
- Nee verdachte of dader heeft bekend (ref)	---	---	---			
- Geen informatie	,34	,21	,13			
- (deels) ontkend/beroept op zwijgrecht	,17	,09	,49			
Leeftijd slachtoffer						
- jonger dan 30 jaar (ref)	---	---	---			
- 31 tot 40	,06	,03	,82			
- 41 en ouder	,31	,19	,23			
Ondersteuning van hulpverlening	-,20	-,12	,29			
Bijgestaan door slachtofferadvocaat	<b>-,41*</b>	-,22	,04	<b>-,26~</b>	-,16	,097
Slachtoffer en verdachte/dader zijn (ex)partners	,03	,01	,91			
Geschiedenis van geweld in relatie verdachte/dader versus slachtoffer	-,30	-,10	,46			
Slachtoffer kon aangeven informatie te willen over verloop zaak	,24	,14	,19	<b>,31~</b>	,16	,06
Verbod niet naar wens slachtoffer	<b>-,43*</b>	-,25	,01	<b>-,49**</b>	-,29	,00
Constante	3,16			3,19		
R <sup>2</sup>	,26			,23		
F (sig)	2,40 (.01)			5,44 (.00)		

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.  
n=97; \*\*=p<,01, \*p<,05, ~p<,10

#### 8.3.4 Wensen met betrekking tot verbodsomschrijving bij slachtoffers

In hoofdstuk 7 (paragraaf 7.3.3), gericht op de objectieve veiligheid, bleek dat als slachtoffers aangeven dat de verbodsomschrijving niet naar hun wens is, zij een kleinere afname in stalking of geweld door het verbod ervaren. In dit hoofdstuk 8 (paragraaf 8.3.3) blijkt, dat als slachtoffer de verbodsomschrijving niet naar wens vinden, de subjectieve veiligheid en de bijdrage van het verbod aan die subjectieve veiligheid en het welzijn lager zijn. In de slachtofferenquête is aan de respondenten die niet (helemaal) tevreden waren over de omschrijving van het verbod, de vraag gesteld wat ze graag anders hadden gezien aan het verbod. De antwoorden op deze vragen zijn weergegeven in bijlage X (tabel X.1). Verreweg het vaakst wordt de wens benoemd voor een groter of beter passend verboden gebied (11x). Een volgend antwoord dat vaak voorkwam was dat het verbod niet duidelijk was omschreven (8x) daarbij werd enkele keren expliciet benoemd dat ook de politie niet wist hoe het verbod precies geïnterpreteerd moest worden. Ook een langere duur van het verbod (6x) en de wens dat het verbod ook voor dierbaren zou gelden (4x) werden verschillende keren genoemd.

#### 8.4 Samenvatting verboden en veiligheidsbeleving

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vragen naar de veiligheidsbeleving van slachtoffers die door een verbod worden beschermd. Uit de resultaten blijkt dat slachtoffers subjectieve veiligheid als een breed begrip opvatten en dat het terugkrijgen van het veiligheidsgevoel een langdurig en dynamisch proces is dat door veel factoren wordt beïnvloed, waaronder het verbod. 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. 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 subjectieve veiligheid. Op basis van theorie, empirische literatuur en interviews zijn ook in dit hoofdstuk factoren afgeleid die als beschermende factor of risicofactor kunnen gelden voor de subjectieve veiligheid en de bijdrage van het verbod aan die subjectieve veiligheid (zie tabel 8.2). Over de subjectieve veiligheid kunnen op basis van de theorie veel minder hypothesen worden afgeleid, maar in de empirische literatuur en vooral de interviews komen wel veel mogelijke gerelateerde factoren naar voren. Deze hebben vooral betrekking op relatie- en verbods- en handhavingskenmerken. Voor de volledigheid zijn ook enkele factoren van het delict, het slachtoffer en de verdachte of dader bekeken in de kwantitatieve analyses. In tabel 8.5 zijn de verwachte en gevonden verbanden uit de verschillende gegevensbronnen op een rij gezet.

In de kwantitatieve analyses worden betrekkelijk weinig verbanden gevonden. Voor delict kenmerken en daderkenmerken worden zowel in de literatuur en interviews als in de enquêtegegevens geen verbanden gevonden, met uitzondering van de relatie tussen de leeftijd van de verdachte of dader en subjectieve veiligheid (lage leeftijd minder gepercipieerd effect van het verbod op subjectieve veiligheid). Bij de slachtofferkenmerken zijn de gevonden verbanden tegengesteld aan de verbanden gevonden in interviews, maar hier is – zoals hierboven beschreven – waarschijnlijk sprake van omgekeerde causaliteit. De bevindingen over de relatiekenmerken komen wel deels overeen tussen de interviews en de kwantitatieve gegevens. Een kleinere relationele afstand en een geschiedenis van geweld zijn risicofactoren voor de effectiviteit van het verbod voor subjectieve veiligheid. Gezamenlijke kinderen zijn volgens de interviews wel een risicofactor voor subjectieve veiligheid bij of door een verbod, maar in de kwantitatieve analyses wordt dat verband niet gevonden. Ook bij woonafstand komen de verwachtingen niet overeen met de uitkomsten.

De uitkomsten voor de verbanden tussen handhavingsreacties en subjectieve veiligheid vertonen een duidelijker beeld, waarin de uitkomsten van de interviews en de kwantitatieve

analyses grotendeels overeenstemmen. Slachtoffers die beter zijn geïnformeerd, die ervaren dat er handhavingsreacties volgen op schendingen en voor wie het verbod naar wens is, ervaren een grotere subjectieve veiligheid en schrijven grotere effecten van het verbod toe aan hun subjectieve veiligheid. Uit verdiepende analyses blijkt dat slachtoffers die niet tevreden zijn met de omschrijving van het verbod, graag de volgende verbeteringen zouden willen zien: geldigheid voor een groter of beter passend gebied, een duidelijkere omschrijving van het verbod, geldigheid voor een langere duur en een verbod dat ook van toepassing is op dierbaren. Van intensieve signaleringsactiviteiten wordt in de interviews wel een verband gevonden maar in de kwantitatieve analyses niet. Dit kan weer te maken hebben met het gegeven dat deze activiteiten in de praktijk worden ingezet in meer risicovolle zaken waar de onveiligheidsgevoelens groot zijn en de signalering op zich daar geen eenduidige effecten op heeft.

*Tabel 8.5 Overzicht verwachte en gevonden relaties subjectieve veiligheid*

Type kenmerk	Verwacht	Gevonden			
	Theorie	Literatuur	Interviews	Subjectieve veiligheid (bv/mv)	'Effecten' op subjectieve veiligheid (bv/mv)
<i>Delictskenmerken</i>					
Delict type	ng	ng	ng	0/0	0/0
Huiselijk geweld	ng	ng	ng	0/0	0/0
<i>Daderkenmerken</i>					
Lage leeftijd	ng	ng	ng	0/0	-/-
Neutralisatie	ng	ng	-	0/0	0 <sup>1</sup> /0
Psychische/verslavingsproblematiek/LVB	ng	ng	-	0/0	0/0
<i>Slachtofferkenmerken</i>					
Lage leeftijd	ng	ng	ng	-/-	0/0
Ondersteuning hulpverlening	ng	ng	+	-/-	-/0
Ondersteuning slachtofferadvocaat	ng	ng	+	0/0	-/-
<i>Relatiekenmerken</i>					
Kleine relationele afstand	-	0	-	0/0	-/0
Geschiedenis geweld	ng	ng	-	-/-	-/-
Gezamenlijke kinderen	ng	ng	-	0/0	0/0
Kleine woonafstand	ng	ng	-	-/-	0/0

Tabel gaat verder op de volgende bladzijde

Vervolg Tabel 8.5

Type kenmerk	Verwacht	Gevonden			
	Theorie	Literatuur	Interviews	Subjectieve veiligheid (bv/mv)	'Effecten' op subjectieve veiligheid (bv/mv)
<i>Verbod-/handhavings-kenmerken</i>					
Uitzonderingen	ng	ng	–	0/0	0/0
Informatie aan slachtoffer	0	+	+	+/ng	+/ng (0)
Verbod niet duidelijk / niet naar wens slachtoffer	ng	ng	–	–/–	–/–
Intensieve signalering/hogere reactiesnelheid	ng	ng (-)	+	–/0	0/0
Handhavingsreacties bij schending	ng	ng	+	+/ng	+/ng

<sup>1</sup>Het hier gevonden verband komt volledig door het contrast met de categorie onbekend en wordt dus niet inhoudelijk geïnterpreteerd.

Ng= niet genoemd; bv=bivariaat, mv=multivariaat



## 9. Conclusie en discussie

### 9.1 Doel en opzet van het onderzoek en juridisch kader

#### 9.1.1 Doel en opzet van het onderzoek

Contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van een initieel slachtoffer worden in toenemende mate ingezet binnen verschillende juridische modaliteiten in Nederland. Daarbij is zowel het aantal modaliteiten waarin de verboden kunnen worden opgelegd als het totaal aantal opgelegde verboden in de afgelopen jaren toegenomen. Uit de gegevens verzameld voor dit onderzoek blijkt dat in de periode van juli 2015 tot december 2017 in drie van de vier onderzochte modaliteiten: schorsing voorlopige hechtenis (art. 80 Sv e.v.), voorwaardelijke veroordeling (art. 14c Sr) en vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr), gezamenlijk jaarlijks in ongeveer 2600 strafzaken een verbod is opgelegd (zie paragraaf 4.3.1). Van de vierde onderzochte modaliteit, de gedragsaanwijzing (art. 509hh Sv), is geen centrale registratie beschikbaar en zijn de aantallen niet bekend. Er is nog weinig onderzoek gedaan naar het handhavingsproces van deze verboden en de mate waarin en de voorwaarden waaronder de verboden daadwerkelijk bijdragen aan de bescherming van de initiële slachtoffers. Gezien de grote behoefte aan bescherming bij slachtoffers van (gewelds)delicten en de maatschappelijke en politieke roep tot versterking van de (rechts)positie van slachtoffers van criminaliteit is het belangrijk de kennis hierover te vergroten. De centrale onderzoeksvraag die in deze studie wordt beantwoord, luidt daarom: *“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?”*

Om antwoord te geven op deze vraag is gebruik gemaakt van een mixed methods onderzoeksdesign, bestaande uit kwalitatieve gegevens (empirische literatuur, interviews met professionals, slachtoffers en verdachten en daders) en kwantitatieve gegevens (registraties en dossiers van het CJIB, het OM en de Reclassering, en slachtofferenquêtes). Met deze combinatie van gegevens wordt het volgende nagegaan: 1) in welke mate en op welke wijze de verboden worden geschonden, 2) wat de bijdrage van verboden is aan: a) het voorkomen van nieuw contact en b) het voorkomen van herhaald slachtofferschap ten gevolge van dezelfde verdachte of dader (objectieve veiligheid) en c) het vergroten van de veiligheidsbeleving van slachtoffers die beschermd worden door het verbod (subjectieve veiligheid). Op basis van de interviews is het mogelijk diepgaande inzichten te verwerven in het handhavingsproces bij opgelegde verboden en de daarbij aanwezige succesfactoren en knelpunten voor hun bijdrage aan de objectieve veiligheid en de veiligheidsbeleving (subjectieve veiligheid) van slachtoffers. Daarnaast leveren de interviews niet alleen inzichten op over de mate waarin het verbod volgens professionals en slachtoffers bijdraagt aan bescherming, maar ook over de beschermende factoren en risicofactoren voor de kans op schending. Op basis van de registraties, dossierstudie en slachtofferenquête is het vervolgens mogelijk meer generaliseerbare conclusies te trekken.

In dit onderzoek is het niet mogelijk gebleken om uitspraken te doen over de effectiviteit van de verboden *in de strikte zin* van het woord, omdat de hiervoor noodzakelijke onderzoeksopzet helaas niet kon worden gerealiseerd. Voor het antwoord op de effectiviteitsvraag dienen immers twee groepen slachtoffers te worden vergeleken waarbij de ene groep wel door een verbod wordt beschermd en de andere groep niet. Verder dienen de groepen vergelijkbaar te zijn, bijvoorbeeld wat betreft het type en de ernst van de zaak en de aard van de slachtoffer-dader relatie. Het vormen van een vergelijkbare controlegroep is in dit onderzoek niet gelukt (zie paragraaf 9.3). Wel zijn in zowel de interviews onder professionals, slachtoffers, verdachten en daders, als in de slachtofferenquête vragen gesteld over de ervaren

effectiviteit van het verbod, voor zowel de objectieve veiligheid als de veiligheidsbeleving van de slachtoffers. Ondanks het ontbreken van een antwoord op de effectiviteitsvraag *in strikte zin*, levert dit onderzoek zodoende wel aanwijzingen op over de *mogelijke* effectiviteit van de verboden. We beginnen daarom deze conclusie in paragraaf 9.2.1 met een antwoord op de onderzoeksvragen naar de aard en omvang van schendingen (**onderzoeksvraag 3a**), de percepties over effectiviteit voor de objectieve veiligheid (**onderzoeksvraag 4a**) en de percepties over effectiviteit voor de veiligheidsbeleving (**onderzoeksvraag 5a**).

Verder bieden de resultaten uit dit onderzoek inzichten die van belang kunnen zijn voor het nader vormgeven van de praktijk van contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers. Daarbij onderscheiden we inzichten over de knelpunten en succesfactoren in de signalering van schendingen en bij handhavingsreacties (**onderzoeksvragen 1 en 2**; paragraaf 9.2.2) en inzichten in de beschermende factoren en risicofactoren voor de schending van verboden en voor de objectieve veiligheid en veiligheidsbeleving (**onderzoeksvragen 3b, 4b en 5b**; paragraaf 9.2.3). In paragraaf 9.3 geven we voorts enkele suggesties voor vervolgonderzoek en in paragraaf 9.4 bespreken we tot slot de belangrijkste implicaties van de resultaten van dit onderzoek.

### 9.1.2 Juridisch kader

Om de handhaving en veiligheid van verboden goed te kunnen doorgronden, is kennis over het onderliggend juridisch kader van belang. Daartoe zijn in hoofdstuk 3 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 gezien. 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.

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 veiligheid en veiligheidsbeleving 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. In het vervolg van deze conclusie gaan we dus niet verder in op verschillen in de gevonden relaties tussen de verboden en dus objectieve veiligheid en veiligheidsbeleving tussen de modaliteiten. Mogelijk zijn er in meer specifieke analyses wel verschillen te vinden, hiervoor zou in toekomstig onderzoek aandacht moeten zijn.

## 9.2 Conclusies en antwoorden op de onderzoeksvragen

### 9.2.1 Aanwijzingen voor de effectiviteit van verboden voor objectieve veiligheid en veiligheidsbeleving

Zoals hierboven beschreven beginnen we de bespreking van de resultaten met een beschrijving van de aanwijzingen die er uit het onderzoek naar voren komen over de effectiviteit van de verboden. Daarbij gaan we in op de volgende vier thema's: de in de literatuur beschreven

theoretische verwachtingen over effectiviteit; de schendingen en percepties van effectiviteit; de mechanismen voor effectiviteit; en de verschillen in definiëring van effectiviteit.

### *Theoretische verwachtingen over effectiviteit*

In de criminologische en victimologische literatuur worden twee benaderingen benoemd die tot de verwachting leiden dat contact-, locatie- en gebiedsverboden effectief zijn voor de bescherming van slachtoffers. De eerste benadering, het afschrikkingsperspectief, gaat er vanuit dat een verdachte of dader zich laat afschrikken door de consequenties die vanwege het verbod kunnen volgen op schendingen en de verhoogde kans dat er ook daadwerkelijk consequenties zullen volgen op het begaan van een herhaald delict. De tweede benadering, *victim empowerment*, gaat er vanuit dat verboden de slachtoffers bewustmaken en ondersteunen in hun voornemen het gedrag van de verdachte of dader niet meer te accepteren waardoor de slachtoffers minder kwetsbaar zijn. Uit deze benaderingen volgt de hypothese dat verboden tot een lagere kans op geweld zullen leiden (**hypothese 1a**). Andere theorieën geven evenwel ook aanleiding voor een tegengestelde hypothese, namelijk dat verboden tot een hogere kans op geweld leiden (**hypothese 1b**). Deze verwachting voort uit het feit dat verboden ook weerstand of opstandigheid bij de verdachte of dader oproepen (*defiance theorie*) en woede en frustratie kunnen opwekken als de verboden de controle die de verdachte of dader heeft over zijn omstandigheden teveel aantasten (*control balance theorie*).

### *Schendingen en percepties van effectiviteit*

Wat de *objectieve veiligheid* betreft, komen uit de empirische literatuur, de interviews, de dossierstudie en de slachtofferenquête verschillende aanwijzingen naar voren over de effectiviteit van verboden (**onderzoeksvraag 3a.** en **onderzoeksvraag 4a.**). Uit de empirische literatuur komt het beeld naar voren dat verboden enerzijds veelvuldig worden geschonden, maar anderzijds tevens tot een afname in het aantal gewelds- of stalking incidenten leiden. De sterkte van die afname varieert evenwel. In de interviews worden nauwelijks uitspraken gedaan over de werkelijke effectiviteit van de verboden, maar vrijwel alle respondenten geven aan blij te zijn met de strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden als middel om herhaald slachtofferschap in te perken. Professionals denken positiever over de mogelijke effectiviteit van verboden dan slachtoffers.

De kwantitatieve gegevens laten zoals verwacht op basis van de literatuur en de interviews in een relevant deel van de zaken uit onze steekproef schendingen van de verboden zien. In naar schatting 23% van de zaken in de steekproef (n=423) is tenminste één schending geregistreerd bij het OM en/of de Reclassering. Voor de zaken waarin het slachtoffer de enquête had ingevuld (n=101) was in 30% tenminste één schending geregistreerd, maar werd in 61% van de zaken door de slachtoffers gerapporteerd dat er één of meer schendingen hadden plaatsgevonden. In naar schatting 5% van de zaken heeft een recidivedelict plaatsgevonden waarvoor een nieuwe strafzaak of een TUL-zaak is gestart. De frequentie van schendingen is in sommige zaken hoog. Volgens slachtofferrapportages hebben in 26% van de zaken waarin het verbod werd geschonden, meer dan tien schendingen van het verbod plaatsgevonden. In een deel van de zaken ging dit om ernstige schendingen. Zo melden slachtoffers in 13% van de zaken waarin het verbod werd geschonden dat er lichamelijk geweld was gepleegd en in 9% bedreiging met een meegebracht wapen. Er vinden echter ook veel indirecte schendingen plaats waarmee de grenzen van het verbod worden opgezocht. Voorbeelden zijn de zaken waarin een verdachte of dader bedreigingen richtte aan intimi van het slachtoffer en de zaak waarin het slachtoffer door verdachte of dader wordt aangemeld op allerlei sekssites.

Het (veelvuldig) plaatsvinden van schendingen geeft aan dat de verboden geen garantie geven voor de veiligheid van slachtoffers. Hoewel dit op zichzelf een zorgelijke bevinding is, zou het anderzijds naïef zijn te denken dat die garantie wel volledig gegeven zou kunnen

worden. Dit betekent echter niet dat de verboden in het geheel niet effectief zijn. Resultaten uit de enquête laten zien dat in de perceptie van 65% van de slachtoffers na oplegging van het verbod het aantal incidenten in hun zaak is afgenomen (voor 22% is het minder geworden, voor 44% veel minder geworden). Van deze slachtoffers die een afname in stalking en/of geweld hebben ervaren, rapporteert ongeveer de helft wél dat er één of meer schendingen van het verbod hebben plaatsgevonden. Een klein aandeel van de slachtoffers (14%) ervaart juist een toename van de gevallen van stalking en/of geweld. Hier zou sprake kunnen zijn van de woede of frustratie bij de verdachte of dader zoals beschreven in de ‘*control balance*’ theorie, of de opstandigheid zoals beschreven in de ‘*defiance*’ theorie.

Ook voor de *veiligheidsbeleving* (**onderzoeksvraag 5a**) schrijft een deel van de slachtoffers (enquêtes en interviews) een positief effect toe aan het verbod. Van de slachtoffers die de enquête hebben ingevuld, geeft 46% aan zich veiliger te voelen sinds de oplegging van het verbod. Van deze groep heeft de helft wel schendingen gerapporteerd en is voor een derde tenminste één schending in de registraties teruggevonden. Deze bevindingen komen overeen met de literatuur waaruit blijkt dat het plaatsvinden van schendingen en de veiligheidsbeleving slechts beperkt met elkaar samenhangen.

### *Mechanismen voor effectiviteit*

Uit de interviews komen verschillende mechanismen naar voren over hoe de verboden zouden kunnen bijdragen aan bescherming van slachtoffers. Deze komen deels overeen met de hierboven beschreven benaderingen uit de theorie. De vijf beschreven mechanismen voor *objectieve veiligheid* (**onderzoeksvraag 4a**) zijn: 1) het afschrikwekkende effect, 2) gelegenheidsbeperking, 3) dossieropbouw, 4) als instrument in de begeleiding van verdachten of daders en 5) via verhoogde meldingsbereidheid van het slachtoffer.

Slachtoffers hechten veel waarde aan de afschrikwekkende functie van verboden (mechanisme 1) en benoemen vooral dat de verdachte of dader kan worden weerhouden van schending door de consequentie van (een vorm van) hechtenis die op schending kan volgen. Door knelpunten in de handhaving zijn slachtoffers echter tegelijkertijd ook het meest sceptisch over deze afschrikwekkende functie. In voorkomende gevallen is de bijdrage van het verbod aan de objectieve veiligheid en veiligheidsbeleving volgens slachtoffers sterk verminderd. Hoewel professionals alle vijf de mechanismen benoemen, benadrukken ze vooral de functie van dossieropbouw in gevallen waarin de verdachte of dader zich niet laat afschrikken door het verbod (mechanisme 3) en het belang van de meldingsbereidheid van het slachtoffer (mechanisme 5). Het verbod zou in laatstgenoemd geval als handvat fungeren om contact te zoeken met de politie en daarmee de meldingsbereidheid van slachtoffers doen verhogen.

De mechanismen voor een effectieve bijdrage aan de *veiligheidsbeleving* van slachtoffers (**onderzoeksvraag 5a**) komen deels overeen met de mechanismen voor de objectieve veiligheid. Volgens slachtoffers draagt een verbod bij aan het vergroten van de veiligheidsbeleving via: 1) het geloof in de afschrikwekkende functie, 2) het geloof dat een verbod leidt tot een meer effectieve reactie van handhavers, 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 als gezegd zien als mechanisme waarmee de objectieve veiligheid kan worden vergroot, volgt uit de interviews dat de bijdrage van dit mechanisme aan de veiligheidsbeleving in de optiek van slachtoffers beperkt is.

Uit het onderzoek komen ook twee mechanismen naar voren die tot mogelijke negatieve effecten van een verbod op de objectieve veiligheid en veiligheidsbeleving kunnen leiden. Ten eerste spreken slachtoffers hun zorgen uit over de gevolgen van de emotionele reactie van de verdachte of dader op de extra beperkingen die hem worden opgelegd, hetgeen

kan leiden tot escalatie. Dit komt overeen met de verwachtingen uit de ‘*control balance*’ theorie. Ten tweede benoemen respondenten (professionals en slachtoffers) de mogelijke negatieve invloed van de beperkingen van het verbod op het in stand kunnen houden of het herstellen van socialiserende bindingen met de samenleving, zoals werk, contact met de eigen ouders, of stabiele huisvesting. De geïnterviewde verdachten en daders relativiseren dit, doordat zij hun situatie regelmatig vergeleken met de situatie in detentie en zo bezien was de schade in hun optiek relatief laag. Uit interviews met politieagenten volgt verder dat wanneer escalatie dreigt, er (tijdelijk) extra maatregelen kunnen worden ingezet om de veiligheid van slachtoffers te waarborgen.

#### *Verschillen in definiëring van effectiviteit*

Bij de definiëring van effectiviteit door de betrokkenen blijken er belangrijke verschillen te bestaan tussen slachtoffers en ketenpartners in de doelen die het verbod volgens hen zou moeten dienen. Deze verschillen komen duidelijk naar voren in de antwoorden die de verschillende respondenten gaven op **onderzoeksvraag 4a** (objectieve veiligheid) en **onderzoeksvraag 5a** (veiligheidsbeleving). Slachtoffers geven aan dat zij een sterke behoefte hebben aan zowel veiligheid als welzijn (rust) en verwachten bij oplegging 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. Voor slachtoffers is daarom de consequentie dat hechtenis kan volgen op schending van groot belang, evenals de gedachte dat er (wanneer deze consequentie volgt) alles aan is gedaan om de veiligheid te vergroten. Ketenpartners richten zich om redenen van onder meer proportionaliteit en een gebrek in capaciteit, vooral op het voorkomen van *fysiek* herhaald slachtofferschap. Slachtoffers ervaren de handhavingsreactie hierdoor vaak als te mild. Wanneer door een ervaren gebrek aan handhaving onveiligheidsgevoelens aanhouden, houdt de gedachte aan de kans op confrontatie met de verdachte of dader slachtoffers in hun dagelijkse bezigheden in hun greep. Daardoor zal het effect van het verbod op de veiligheidsbeleving en het welzijn meer in het algemeen teniet worden gedaan en voelen slachtoffers zich niet voldoende erkend.

#### *Conclusies effectiviteit*

Op basis van onze beperkte informatie over de effectiviteit van de verboden kunnen we niettemin concluderen dat er aanwijzingen zijn voor effectiviteit. Tegelijkertijd vinden er in een groot deel van de zaken waarin een verbod is opgelegd schendingen plaats. Zo geven slachtofferrapportages aan dat er in een aanzienlijk deel van de zaken (35%) *geen* afname van geweld en stalking heeft plaatsgevonden door het verbod en geeft 54% van de slachtoffers die de enquête heeft ingevuld aan zich *niet* veiliger te voelen door het verbod. Verboden lijken dus voor een deel van de slachtoffers zeker te voorzien in een behoefte, maar voor een ander deel ook niet. Hieruit volgt dat het voor de beleidsmakers en de strafrechtspleging van belang is om na te gaan of en hoe de effectiviteit van de handhaving van verboden kan worden vergroot.

Kort samengevat zijn de antwoorden op dit drietal 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.
- Bij 23% van de zaken zijn een of meer schending(en) geregistreerd bij OM of Reclassering.
- Het percentage zaken met door slachtoffers gerapporteerde schendingen is twee keer zo hoog als het percentage zaken met bij OM/Reclassering geregistreerde schendingen (registraties over schending bij de politie zijn onbekend).
- Slachtoffers in zaken waar schendingen plaatsvinden, rapporteren veel hogere frequenties van schendingen dan in de registraties zijn terug te vinden.

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

- Slachtoffers en professionals beschrijven in de interviews verschillende mechanismen over de wijze waarop verboden bijdragen aan de objectieve veiligheid. Professionals doen geen feitelijke uitspraken over hoe effectief verboden zijn voor de objectieve veiligheid. Slachtoffers zijn vanwege knelpunten in de handhaving sceptisch over de mate waarin een verbod kan bijdragen aan het voorkomen van herhaald slachtofferschap.
- 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 (bevindingen slachtofferenquête).

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

- Slachtoffers en professionals in de interviews beschrijven verschillende mechanismen voor de wijze waarop verboden bijdragen aan de veiligheidsbeleving. Professionals doen geen feitelijke uitspraken over hoe effectief verboden zijn voor de veiligheidsbeleving. Slachtoffers verschillen sterk in de mate waarin zij vinden dat het verbod bijdraagt aan hun veiligheidsgevoel.
- In 46% van de zaken voelen slachtoffers zich veiliger na oplegging van het verbod (bevindingen slachtofferenquête).
- 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.

### 9.2.2 Signalering en handhavingsreacties

In deze paragraaf gaan we na welke knelpunten en succesfactoren er in deze handhavingspraktijk aanwezig zijn. Daartoe is dit proces in dit onderzoek onderverdeeld in 1) de signalering van schendingen en 2) de reacties van de handhaving bij het plaatsvinden van schendingen.

#### *Het proces van signalering*

De kans dat de politie zelf schendingen van contact-, locatie- en gebiedsverboden signaleert, lijkt, gegeven de onderzoeksbevindingen, erg klein. Dit blijkt zowel uit de interviews als uit de kwantitatieve gegevens over de inzet van proactieve signaleringsmethoden. Zo is het percentage verdachten of daders met Elektronische Monitoring (EM) zeer laag (5%), is er in ruim een kwart van de zaken met een verbod geen reclasseringstoezicht en worden volgens slachtofferrapportages slechts in een minderheid van de zaken proactieve signalerende activiteiten uitgevoerd door de politie. Slachtoffers rapporteren slechts heel beperkt over de inzet van een gespecialiseerd team (10%), politie-surveillance in het verboden gebied (20%) en huisbezoeken bij slachtoffer en/of verdachte of dader (32%).

Dit betekent dat in een meerderheid van de zaken de signalering van schendingen grotendeels afhankelijk is van meldingen door het slachtoffer. De bevindingen uit de interviews en de slachtofferenquête wijzen op twee succesfactoren in de reactieve signalering, namelijk



een grote meldingsbereidheid bij de slachtoffers en een ruime inzet van maatregelen die de reactiesnelheid van de politie kunnen vergroten (alarmknop, Afspraak Op Locatie (AOL), Afspraak Op Persoon (AOP), direct nummer). Desondanks blijkt het uitsluitend aanwezig zijn van reactieve signalering problematisch te zijn voor de effectiviteit van de verboden. De handhavende instanties kunnen dan pas in reactie op deze melding in actie komen en dan is de schade voor het slachtoffer al aangericht en zijn er bovendien vaak problemen met bewijsbaarheid.

Het belangrijkste knelpunt in het signaleringsproces dat wordt benoemd, is dan ook het gebrek aan capaciteit voor proactieve signalering. Daaronder wordt ook verstaan het verzamelen van contextinformatie in de zaak, die nodig is om de signaleringsactiviteiten gericht in te zetten. Een tweede knelpunt dat benoemd wordt, is dat informatie over de zaken met verboden regelmatig niet bekend is bij de wijkagenten en de dienstdoende politieagenten en medewerkers van de meldkamer. Daardoor zijn zij minder alert op schendingen en zullen zij bij meldingen van schendingen door slachtoffers niet altijd het juiste gevoel van urgentie hebben.

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, vanwege enerzijds capaciteitsgebrek bij de politie en de daarop volgende keuzes in prioritering en anderzijds proportionaliteit.
- 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 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 van verboden.

*Succesfactoren:*

- Inzet van EM.
- Inzet van maatregelen die de snelheid van reacties op meldingen verhogen (AOL, AOP, alarmknop, direct nummer).

### *Handhavingsreacties*

Ook in geval van bewijsbare schendingen van het verbod volgt lang niet altijd aanhouding van de verdachte of dader. Regelmatig wordt pas na herhaalde waarschuwingen tot aanhouding overgegaan. De reactie is maatwerk waarbij de afweging van belangen en proportionaliteit een grote rol spelen bij de beslissingen over handhavingsreacties bij OM en de Reclassering. Hoe die afwegingen worden en/of moeten worden gemaakt, is maar beperkt duidelijk geworden. Wat wel duidelijk is geworden, is dat het verzamelen van de informatie die voor deze afwegingen nodig is, veel capaciteit kost van de politie die niet altijd beschikbaar is. Het onderzoek laat zien dat de doelen van de handhavende instanties meer op de lange termijn zijn gericht (behandeling en begeleiding om de problematiek aan te pakken) en dat professionals bij het kiezen van de juiste handhavingsreacties rekening houden met de gevolgen van mogelijke handhavingsreacties voor deze lange termijn doelen. Voor slachtoffers lijkt dit minder voorop te staan (interviewinformatie), hoewel zij ook het belang onderstrepen van behandeling en begeleiding om veiligheid op de lange termijn te waarborgen. Mogelijk kan dit



verschil worden verklaard doordat blijkens de interviews de handhavende instanties wellicht optimistischer zijn over de mate waarin behandeling de risico's kan inperken dan de slachtoffers, die de verdachten of daders immers vaak goed kennen. In dat geval komt het meningsverschil niet zozeer voort uit verschillen in hoeverre behandeling en begeleiding van belang is op de lange termijn, maar eerder uit de vraag in welke situaties klinische en in welke situaties ambulante behandeling wenselijk is. De effectiviteit van de handhaving bij schending van een verbod wordt door slachtoffers niettemin veelal als minder groot beschouwd dan door de meeste professionals.

Uit de interviews komt een aantal specifieke knelpunten en succesfactoren naar voren die een rol spelen in het adequaat reageren op schendingen. Deze zijn gezamenlijk onder te verdelen in drie hoofdthema's, namelijk 1) afdoende capaciteit voor het rondkrijgen van bewijslast en het tijdig reageren op een schending, 2) het ontbreken van kennis die nodig is voor de afweging van belangen van slachtoffers en verdachten/daders en effectieve handhavingsreacties, en 3) verschillen in inzicht over proportionaliteit van de handhavingsreactie.

Bij de knelpunten die zich binnen de drie genoemde thema's voordoen, speelt het overkoepelend belang van voldoende kennis van het verbod en contextinformatie in de zaak. Een grote bepalende factor voor de handhavingsreactie is namelijk de risico-inschatting die ketenpartners maken en die volgens respondenten invloed heeft op de urgentie waarmee schendingen worden afgehandeld, alsook de perceptie van proportionaliteit van de handhavingsreactie. Zoals reeds in de bovenstaande sub-paragraaf 'Het proces van signalering' is gebleken, komt uit de interviews het beeld naar voren dat het juist hieraan vaak ontbreekt op het niveau van de politiemedewerkers die met meldingen te maken krijgen, onder wie ook de wijkagent, die niet standaard van oplegging op de hoogte wordt gesteld. Er is binnen de politieorganisatie geen speciale functie die zich richt op verboden, waardoor politieagenten in verschillende functies te maken krijgen met verboden en er zodoende grote verschillen bestaan in de mate waarin de politieagent (die een melding binnenkrijgt) op de hoogte is van de zaak. Ook voor een adequate reactie van het OM op een voorkomende schending is het van belang dat de betreffende OvJ goed op de hoogte is van de zaak en contextinformatie ter beschikking heeft, juist omdat er in zaken waarin verboden worden opgelegd, zoals huiselijk geweld, sprake kan zijn van complexe langdurige problematiek.

De beperkte capaciteit voor het rondkrijgen van de bewijslast en het tijdig reageren op een schending (bovengenoemd thema 1), leidt er, zo blijkt uit de interviews, toe dat bewijslast verloren gaat en dat ongeacht of er uiteindelijk voldoende bewijs wordt verzameld, de kans op een strenge (potentieel) afschrikwekkende handhavingsreactie wordt beperkt. Dit komt onder andere omdat recentere ontwikkelingen in de zaak na de schending medebepalend zijn voor de beslissing van de OvJ of de rechter(-commissaris). Dit kan zijn dat een verdachte of dader zich sindsdien goed aan het verbod heeft gehouden of nu wel meewerkt aan een behandeling. Wanneer de schending eerder zou zijn afgehandeld, zouden deze ontwikkelingen geen invloed hebben gehad op de handhavingsreactie.

De knelpunten binnen het tweede thema (het ontbreken van de benodigde kennis) betreffen het kennisgebrek over de juiste beslissing in het spanningsveld tussen bestraffende handhavingsreacties en het niet verstoren van de behandeling van onderliggende problematiek bij de verdachte of dader. Uit de dossierstudie is gebleken dat belangrijke redenen om niet 'door te pakken' in de handhavingsreacties zijn dat er behandeling/ begeleiding gaande is, waar ruimte voor moet blijven bestaan, of dat er de angst bestaat dat als iemand een vrijheidsstraf krijgt opgelegd, er dan nadien geen rechtelijk kader meer is waarbinnen de problematiek kan worden aangepakt. Ook in de interviews benadrukken zowel slachtoffers als professionals het

belang van het aanpakken van de onderliggende problematiek voor het voorkomen van herhaald slachtofferschap op de lange termijn.

Tegelijkertijd wordt ook duidelijk dat er juist bij het type zaken waarin veel problematiek speelt, een gebrek aan kennis bestaat over wat effectieve handhavingsreacties zijn. Meer specifiek wordt hier gewezen op stalkers en veelplegers van huiselijk geweld, die resistent lijken te zijn voor strafdreiging (tolerantie). Verder is in situaties waarin de verdachte of dader en het slachtoffer gezamenlijke kinderen hebben en er ook (civiele) procedures rond de kinderen lopen, de kennis van professionals over hoe die procedures samenhangen met het verbod vaak beperkt. In deze zaken blijkt de behoefte van slachtoffers aan een terugkoppeling over de overwegingen die OvJ's en toezichthouders tot hun beslissingen brengen, groot, terwijl in de praktijk een dergelijke terugkoppeling juist vaak ontbreekt, hetgeen bijdraagt aan de perceptie van slachtoffers dat er geen effectieve handhavingsreacties hebben plaatsgevonden.

De knelpunten in het derde thema (verschillen in inzichten over proportionaliteit van de handhavingsreactie) komen voort uit het feit dat professionals verschillende afwegingen maken als het gaat om de proportionaliteit van een handhavingsreactie. Dit speelt reeds bij eerste schendingen, waarbij toezichthouders en OvJ's er (als de schending niet ernstig is) veelal de voorkeur geven aan een waarschuwing of gesprek. Politieagenten benoemen dat na zo'n waarschuwing een volgende schending dan wel tot een strengere reactie moet leiden, omdat anders het afschrikwekkende effect van een waarschuwing verdwijnt. Uit interviews en dossierstudie blijkt echter dat dit vaak niet gebeurt. Verder zijn de meningen verdeeld over de juiste reactie bij schendingen waar het slachtoffer zelf een rol heeft gespeeld in het tot stand komen van het contact. Uit de interviews en de dossierstudie blijkt, dat soms wordt overgegaan tot een lichtere of een uitblijvende handhavingsreactie ingeval er ook initiatief bij het slachtoffer lag. Er zijn echter ook professionals die de verantwoordelijkheid voor een schending altijd volledig bij de verdachte of dader leggen. In situaties waarbij slachtoffers het initiatief nemen voor het contact, vragen handhavers zich vaak af of een verbod wel zin heeft.

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

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

- In geval van bewijsbare schendingen volgt niet altijd aanhouding.
- Handhavingsreacties zijn maatwerk, waarbij de afweging van belangen en proportionaliteit een grote rol speelt.
- Contextinformatie die nodig is voor een goede keuze tussen de mogelijke handhavingsreacties, is niet altijd voldoende beschikbaar.
- Slachtoffers beschouwen de effectiviteit van de handhaving als minder groot dan de handhavende instanties zelf.

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

*Knelpunten:*

- Gebrek aan capaciteit voor het rondkrijgen van de bewijslast en het tijdig reageren op een schending.
- Kennisgebrek bij de afweging van de juiste handhavingsreactie bij complexe problematiek, in het bijzonder als door handhaving een lopende behandeling en/of begeleiding mogelijk wordt verstoord.
- Verschillen in inzicht over de proportionaliteit van de handhavingsreacties en de mate waarin die afdoende zijn om effectiviteit te kunnen genereren.

*Succesfactoren:*

- Goed overleg tussen de ketenpartners.
- De betrokkenheid van gespecialiseerde politiefunctionarissen bij de zaak.

De belangrijkste succesfactoren voor effectieve handavingsreacties zijn een goed overleg tussen de ketenpartners en de betrokkenheid van een gespecialiseerde politiefunctionaris of een team van functionarissen die uitgebreide kennis heeft over de situatie waarin het contactlocatie- of gebiedsverbod speelt. Deze gespecialiseerde teams zijn volgens slachtoffers echter, zoals in hoofdstuk 5 bleek, vooralsnog slechts in een klein deel van de zaken direct betrokken.

### 9.2.3 Beschermende factoren en risicofactoren voor objectieve veiligheid en veiligheidsbeleving

Naast inzichten over de effectiviteit van verboden in het algemeen en de knelpunten en succesfactoren bij signalering en handhaving, levert dit onderzoek ook inzichten op over beschermende factoren en risicofactoren voor de objectieve veiligheid en veiligheidsbeleving voor slachtoffers die beschermd worden door een verbod (**onderzoeksvragen 3b, 4b en 5b**). De verschillende gegevensbronnen geven hierover niet altijd een eenduidig beeld. Dit heeft mogelijk te maken met de grote verscheidenheid aan modaliteiten en de delictscategorieën waarbinnen de verboden in ons onderzoek zich afspeelen, alsook met de brede insteek die we hebben gekozen met betrekking tot de respondenten die we hebben gesproken. Het kan echter ook zijn veroorzaakt doordat de wijze waarop we de concepten hebben kunnen meten in de dossiers en (eenmalige) zelfrapportages te weinig precies is voor het voorspellen van schendingen en veiligheidsbeleving. Hier gaan we in de discussie nader op in.

Van de verschillende soorten kenmerken die zijn onderzocht (delict-, dader-, slachtoffer-, relatie-, verbods- en handavingskenmerken) blijken vooral de delict-, relatie-, verbods- en handavingskenmerken samen te hangen met objectieve en veiligheidsbeleving. Allereerst worden bij *zedendelicten* minder schendingen van de verboden gevonden dan bij zaken met bedreiging of mishandeling als indexdelict. Voor stalking worden juist meer schendingen van de verboden gevonden dan bij bedreiging of mishandeling. Toch geldt dat slachtoffers van stalking een grotere afname van de incidenten toeschrijven aan het verbod dan slachtoffers van de andere delictscategorieën. Hierbij is het van belang te benadrukken dat het bij stalking gaat om het stelselmatig inbreuk maken op de privacy van het slachtoffer, waardoor er in de voorgeschiedenis per definitie een hoge frequentie van incidenten plaatsvond. Hierop kan dan ook eerder een effect worden uitgeoefend door het verbod. Bij een deel van de andere delicten zal ook sprake zijn geweest van een hoge frequentie van incidenten voorafgaand aan het verbod (zoals bij veelplegers van huiselijk geweld), maar binnen de delictscategorieën mishandeling en bedreiging zitten ook zaken waarin de frequentie veel lager is. Omdat de frequentie van incidenten voorafgaand aan het verbod in de zaken uit de steekproef niet bekend is in dit onderzoek, kon niet worden nagegaan of de afname in incidenten bij deze deelgroep van slachtoffers van bedreiging en mishandeling ook groter was. Overigens zijn er geen verschillen gevonden tussen de delictstypen bij de uitkomstmaten gericht op de veiligheidsbeleving (subjectieve veiligheid).

Verschillende kenmerken die duiden op *relationele nabijheid*, of daaraan gerelateerde kenmerken, blijken risicofactoren voor de schending van verboden te zijn. De *aanwezigheid van gezamenlijke kinderen* hangt het sterkst positief samen met de kans op schending. Dit is een interessante bevinding omdat uit de empirische literatuur nog geen eenduidig beeld naar voren kwam over het verband tussen het hebben van kinderen en schendingen. In de literatuur wordt beschreven dat kinderen aan de ene kant een motivatie kunnen zijn voor een verdachte of dader om zich aan het verbod te houden en dat aan de andere kant de wens om contact met de kinderen te hebben vaak tot schending van het verbod leidt. In het onderhavige onderzoek komt zowel uit de interviews als uit de kwantitatieve gegevens een duidelijk beeld naar voren dat de omstandigheid van gezamenlijke kinderen een risicofactor voor schendingen is. Het hebben van gezamenlijke kinderen blijkt echter niet samen te hangen met de

veiligheidsbeleving, of de invloed op de objectieve veiligheid of de veiligheidsbeleving die het slachtoffer toeschrijft aan het verbod. Kortom, slachtoffers die samen met de verdachte of dader kinderen hebben, voelen zich even onveilig als slachtoffers zonder gezamenlijke kinderen en het verbod is volgens deze slachtoffers ook niet meer of minder effectief voor het voorkomen van herhaald slachtofferschap en veiligheidsbeleving.

Een relatiekenmerk dat zowel een risicofactor is voor objectieve veiligheid als voor veiligheidsbeleving is *geweld in de relatie in het verleden*. Slachtoffers die een relatie met verdachte of dader hebben gehad waarin geweld vaker voorkwam, hebben echter wel vaker het gevoel dat het verbod ook daadwerkelijk bijdraagt aan hun veiligheidsbeleving (subjectieve veiligheid) dan slachtoffers met een relatie waarin geweld voorafgaand aan het indexincident niet vaak was voorgekomen. Hoewel zij zich dus nog steeds onveiliger voelen dan slachtoffers in andere zaken heeft het verbod wel een positievere bijdrage geleverd.

Kenmerken van signalering en handhaving waarvan op basis van de literatuur en interviews wordt verwacht dat zij een beschermende factor zijn voor schending en de effectiviteit van verboden, zijn *de aanwezigheid van proactieve signaleringsinstrumenten en maatregelen die de reactiesnelheid bij meldingen vergroten*. Ook een *betere informatievoorziening aan slachtoffers* wordt als een beschermende factor gezien. Als er eenmaal schending heeft plaatsgevonden zijn de *handhavingsreacties* volgens literatuur en interviews belangrijk voor de veiligheidsbeleving van de slachtoffers en voor het effect dat het verbod volgens de slachtoffers heeft op de veiligheidsbeleving. Deze laatste verwachtingen worden ondersteund in de kwantitatieve analyses. Informatievoorziening aan de slachtoffers en de aanwezigheid van handhavingsreacties bij schendingen hangen ook volgens de kwantitatieve analyses positief samen met de objectieve veiligheid (alleen gemeten voor informatievoorziening) en met de veiligheidsbeleving (subjectieve veiligheid). Ook de tevredenheid van het slachtoffer over de omschrijving van het verbod blijkt van belang voor de veiligheidsbeleving. In paragraaf 8.3.5 bleek dat slachtoffers vaak ontevreden zijn over de grootte van de gebiedsverboden, over onduidelijkheden in de omschrijving van het verbod, over de beperkte duur van het verbod en over het feit dat het verbod niet ook voor dierbaren geldt.

Zoals in hoofdstuk 7 is beschreven, is meer onderzoek nodig naar het verband tussen de informatievoorziening van politie en OM aan het slachtoffer met de objectieve veiligheid. Daaruit zal moeten blijken of dit verband tot stand komt doordat slachtoffers die beter worden geïnformeerd ook beter meewerken aan de handhaving, of dat een ander proces of een andere achterliggende factor dit verband verklaart.

Een groot aantal verdachte- en daderkenmerken dat in de literatuur en interviews als beschermende factor of risicofactor voor schendingen en effectiviteit van verboden wordt beschreven, blijkt in de kwantitatieve analyses niet de verwachte verbanden op te leveren. Dit zijn een *lage leeftijd, sociale en economische bindingen, tolerantie voor straf*, het gebruik van *neutralisatietechnieken* en *verslavingsproblematiek*. Niettemin is het van belang deze factoren te benoemen als mogelijke beschermende factoren en risicofactoren voor de objectieve veiligheid en veiligheidsbeleving en de effectiviteit van de verboden, omdat voor deze factoren wel consistente aanwijzingen zijn gevonden in de literatuur en interviews. Het uitblijven van deze verwachte verbanden wijst op de complexiteit van de wijze waarop deze factoren met de naleving samenhangen. In de huidige onderzoeksopzet, waarin is gekozen voor een gevarieerde steekproef om de generaliseerbaarheid te vergroten, konden deze complexe verbanden niet goed inzichtelijk worden gemaakt. Het enige daderkenmerk waarvoor ook in de kwantitatieve analyses een verband is gevonden, is *de aanwezigheid van psychische problematiek*. Deze factor hangt samen met meer schendingen en een lagere perceptie bij slachtoffers over de effectiviteit van het verbod.

Kort samengevat zijn de antwoorden op het drietal onderzoeksvragen als volgt:

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

*Belangrijkste beschermende factoren*

- Informatievoorziening aan slachtoffers door de handhavende instanties.

*Belangrijkste risicofactoren*

- Relationele nabijheid en daarmee samenhangende factoren, in het bijzonder gezamenlijke kinderen.
- Psychische problemen bij de verdachte of dader.
- Geweld in de relatie in het verleden.

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

*Belangrijkste 'beschermende' factoren (wanneer werkt het verbod het best volgens slachtoffers)*

- Stalkingsdelicten,
- Informatievoorziening aan slachtoffers door de handhavende instanties.

*Belangrijkste risicofactor*

- Psychische problemen bij de verdachte of dader.

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

*Belangrijkste 'beschermende' factoren (wanneer werkt het verbod het best volgens slachtoffers)*

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

*Belangrijkste risicofactoren*

- Geweld in de relatie in het verleden.
- Verbod niet duidelijk of niet naar wens van het slachtoffer.

### 9.3 Beperkingen huidig onderzoek en suggesties voor toekomstig onderzoek

Dit onderzoek kent enkele belangrijke beperkingen. Dit zijn 1) het ontbreken van een controlegroep met zaken waarin geen verboden zijn opgelegd, 2) het ontbreken van informatie over meldingen en handhavingsreacties uit politieregistraties, en 3) de selectiviteit van de respons op de slachtofferenquête.

De eerste beperking, het ontbreken van de controlegroep, is het gevolg van een combinatie van factoren. In de eerste plaats was het construeren van een steekproefkader met zaken in dezelfde modaliteiten en delictscategorieën maar *zonder* verbod, slechts gedeeltelijk mogelijk omdat de verboden die als gedragsaanwijzing worden opgelegd niet centraal worden geregistreerd. In de getrokken controlegroep bleek dan ook dat in veel zaken toch een verbod was opgelegd. In de tweede plaats was het aantal betekenisvolle kenmerken in het registratiesysteem van het OM – op basis waarvan de matchingsprocedure kon worden uitgevoerd – te beperkt, waardoor de matching van zaken van beperkte kwaliteit was en de ongelijkheid tussen de zaken pas tijdens de dossierstudie naar voren kwam. In de derde plaats bleken in het bestand dat als steekproefkader voor de controlegroep moest dienen, vrijwel alleen zaken uit GPS te zitten, terwijl in de steekproef met de verboden een meerderheid van de zaken juist geregistreerd was in COMPAS. Doorgaans zitten in COMPAS de complexere zaken, die dus in het controlebestand ontbraken. Wegens tijdgebrek was het niet mogelijk een nieuw bestand op te vragen en daarom is er voor gekozen uit de geleverde data een controlegroep te zoeken voor een deelgroep van de steekproef met verboden (zie bijlage IV).

Deze combinatie van factoren (toch zaken met verboden in controlebestand, een beperkte set matchingsvariabelen en alleen GPS-zaken in het controlebestand) heeft uiteindelijk geleid tot een te klein controlebestand dat niet voldoende vergelijkbaar was met de steekproef van zaken met verboden om een zinvolle vergelijking te kunnen uitvoeren. Door in

toekomstig onderzoek sterker af te bakenen voor wat betreft de juridische modaliteit en de delictscategorie kan dit probleem mogelijk worden voorkomen. Verder is het aan te bevelen alleen zaken te onderzoeken waarin een reclasseringstoezicht is opgelegd, waardoor voor alle zaken meer gedetailleerde informatie over de verdachte of dader en de zaak beschikbaar is in de registraties en gebruikt kan worden in de matchingsprocedure. Tot slot is het voor toekomstig onderzoek van belang dat voor een delictscategorie wordt gekozen waarbij het reëel is dat er een vergelijkbare controlegroep wordt gevonden. Zo lijkt bij stalking in het overgrote deel van de zaken verboden te worden opgelegd, terwijl dat bij mishandeling minder het geval zal zijn. De keuzes die hier worden geadviseerd, hebben uiteraard wel de consequentie dat daaruit volgende conclusies minder generaliseerbaar zijn.

De tweede beperking, het ontbreken van informatie uit politieregistraties, maakt dat we alleen op basis van slachtofferrapportages informatie hebben over de verhouding tussen het aantal gerapporteerde schendingen (door slachtoffers) en het aantal schendingen dat tot een mutatie of proces-verbaal bij de politie heeft geleid. Tevens zijn de politie-inzet in proactieve signalering en de handhavingsreacties door de politie alleen vanuit slachtofferperspectief in beeld gebracht. Ook zullen sommige meldingen en/of mutaties (blijkens de interviews) wel zijn besproken met de OvJ, maar in geval daarbij is besloten dat de melding door de politie wordt afgehandeld, zijn deze mogelijke overleggen niet terug te vinden in de registraties van het OM. In toekomstig onderzoek zou het zeker aanbeveling verdienen de politie-informatie als belangrijke schakel in het handhavingsproces van verboden mee te nemen.

De derde beperking betreft de slachtofferenquête. De informatie uit deze enquêtes bleek in dit onderzoek een waardevolle aanvulling te zijn op de gegevens uit de dossiers, maar het aantal respondenten was relatief klein (n=101) en er bleek sprake te zijn van een selectieve respons. Relevante kenmerken die in de responsgroep zijn oververtegenwoordigd in vergelijking met de non-respons groep, betreffen: een of meer geregistreerde schending(en) in de zaak, stalking als indexdelict, een hogere leeftijd van het slachtoffer en slachtoffers die hebben aangegeven informatie over hun zaak te willen blijven ontvangen. In toekomstig onderzoek zou speciaal aandacht moeten worden besteed aan het betrekken van de ondervertegenwoordigde groepen. Om dit te bereiken, kan worden ingezet op contactlegging via SHN of slachtofferadvocaten en het voorzien in nog laagdrempeligere methoden om de enquête in te vullen. Deze methoden zijn echter moeilijk te combineren met de mogelijkheid om informatie uit de slachtofferenquête te koppelen aan dossierinformatie, hetgeen in het huidige onderzoek nu juist veel toegevoegde waarde had.

Het verkrijgen van informatie over de relevante factoren in de dossierstudie bij het OM betrof een intensief proces waarbij het erg lastig bleek voor elke zaak de gezochte informatie te vinden. De bevinding dat een groot deel van de gemeten kenmerken geen of geen consistente relaties hebben met de uitkomstmaten geeft aan dat het een complexe zaak is om op basis van kennis uit de strafdossiers risico-inschattingen te maken over toekomstige schendingen. Zoals ook uit de interviews al bleek, gaat het vaak om een complex van (dynamische) factoren dat bepaalt hoe hoog de risico's zijn. In een kwantitatief vervolgonderzoek naar de effectiviteit van contact-, locatie- en gebiedsverboden lijkt het daarom ook – naast de relevantie die dit heeft voor het kunnen construeren van een goede controlegroep – verstandig om zowel wat betreft de juridische modaliteit, als wat betreft de aard van het delict een meer homogene groep te kiezen dan in deze studie is gedaan. Daardoor kan meer efficiëntie en bijgevolg ook diepgang worden gerealiseerd in een dossierstudie en kunnen de combinaties van kenmerken in hun onderlinge samenhang beter worden geanalyseerd.

#### 9.4 Discussie en aanbevelingen

Uit dit onderzoek wordt duidelijk dat er in de praktijk grote beperkingen zijn bij het (proactief) signaleren van schendingen van verboden en dat er in een aanzienlijk deel van de schendingen



geen of maar beperkte (directe) gevolgen voor verdachten of daders zijn. Vooral slachtoffers en politieagenten zijn kritisch over het uitblijven van – in hun ogen afdoende – bestraffende handhavingsreacties. Bovendien blijkt een deel van de verdachten of daders continu of onder bepaalde omstandigheden weinig gevoelig voor de strafdreiging; ook als die dreiging als zodanig wel reëel is door proactieve signalering. Deze kenmerken geven aanleiding tot conclusies over beperkte effectiviteit van de verboden voor de bescherming van slachtoffers. Toch wordt door vrijwel alle respondenten (slachtoffers en professionals) uit de interviews, alsmede een meerderheid van de slachtoffers die de enquête heeft ingevuld, de meerwaarde van het verbod voor de bescherming van slachtoffers wel onderschreven.

### *Complexiteit van redeneren over effectiviteit*

Deze combinatie van bevindingen komt voort uit het gegeven dat redeneren over effectiviteit complex is om (tenminste) drie redenen. In de eerste plaats is het de vraag met welke alternatieve situatie de vergelijking wordt gemaakt, in de tweede plaats op welke termijn de effectiviteit betrekking heeft en in de derde plaats wat de uitkomst is waarvoor men de effectiviteit bepaalt.

Wat betreft de eerste reden, een verschil in de situatie waarmee een vergelijking wordt gemaakt, blijkt dat door respondenten (in de interviews en de enquête) doorgaans wordt gedacht aan de situatie dat een verdachte of dader op vrije voeten is. Dat die vergelijking wordt gemaakt, is zowel ingegeven door de vraagstelling in het onderzoek als door de praktijk dat langere hechtenis of detentie als zodanig vaak als onwenselijk wordt gezien. In de vergelijking met een verdachte of dader die op vrije voeten is zonder verbod, pakt de evaluatie over het nut van het verbod uiteraard gemakkelijk positief uit; ‘het is dan in ieder geval iets’. Gezien de onzekerheden rond (tijdige) signalering en het plaatsvinden van handhavingsreacties lijken de verboden echter – met uitzondering van verboden met EM – vanuit de optiek van slachtofferbescherming niet te moeten worden gezien als een reëel alternatief voor hechtenis of detentie (zolang die loopt). Deze constatering is van belang indien een verbod gezien wordt als een maatregel die het mogelijk maakt eerder tot schorsing van de voorlopige hechtenis over te gaan, of een voorwaardelijke straf op te leggen waarbinnen bijvoorbeeld behandeling mogelijk is, terwijl zonder het verbod het recidiverisico te groot zou zijn om te kiezen voor een schorsing van de voorlopige hechtenis of een voorwaardelijke straf. Of de OvJ en rechter(commisaris) op deze manier redeneren is uit het onderzoek niet duidelijk geworden. OvJ’s en toezichthouders benoemen de verboden wel als een instrument waarmee de omstandigheden kunnen worden gecreëerd waarbinnen aan achterliggende problematiek van het gedrag kan worden gewerkt.

Het tweede onderscheid is gericht op de termijn waarop de effectiviteit wordt bekeken en sluit aan bij de redenen om langere hechtenis of detentie niet wenselijk te vinden. Deze kunnen zijn dat lange detentie of hechtenis niet proportioneel is gezien het delict, of dat er dan geen of een te beperkte voorwaardelijke termijn overblijft waarin de problematiek van de verdachte of dader kan worden aangepakt. Daardoor kunnen de risico’s op de langere termijn niet worden ingeperkt. Hoewel slachtoffers wel zien dat het belangrijk is dat er aan de problematiek wordt gewerkt, krijgt dit voor hen vaak minder gewicht omdat zij middenin de situatie zitten en op korte termijn behoefte hebben aan veiligheid. Slachtoffers blijken andere afwegingen te maken met betrekking tot korte en lange termijn effecten dan de handhavende instanties.



Het derde onderscheid betreft de vraag wat precies de uitkomst is waarvoor de verboden effectief moeten zijn. In dit onderzoek hebben wij onderscheid gemaakt tussen het uitblijven van schendingen en recidive tegen hetzelfde slachtoffer (objectieve veiligheid) en de veiligheidsbeleving van het slachtoffer (subjectieve veiligheid). Een belangrijke conclusie is dat er bij de handhavende instanties nog onvoldoende aandacht lijkt te bestaan voor juist die veiligheidsbeleving. Daarnaast brengen respondenten ook redenen voor de mogelijke effectiviteit van het verbod naar voren die niet de veiligheid van slachtoffers *tijdens* het verbod betreffen, maar waarin het verbod eerder wordt beschreven als een middel voor toekomstige veiligheid.

Dit betreft het mechanisme dat we in dit onderzoek duiden als ‘dossiervorming in de zaak’. Respondenten geven hierover aan dat door de aanwezigheid van een verbod de politie en het OM dichter op een zaak zitten en zich zo een beter beeld kunnen vormen over de ernst en aard van het strafbare gedrag. Een goede documentatie van schendingen en recidive tijdens een schorsing van voorlopige hechtenis dragen dan bij aan het ‘steviger maken’ van de zaak bij de rechter, waardoor een hogere en/of beter passende straf kan volgen. Deze vorm van ‘effectiviteit’ van verboden zou op die manier indirect bijdragen aan de veiligheid van slachtoffers op de langere termijn en slaat daarmee terug op het tweede onderscheid.

De hier beschreven complexiteit van het begrip effectiviteit van verboden is van belang bij het bespreken van de belangrijkste implicaties van het onderzoek voor de praktijk van de verboden. De in de onderstaande tekst beschreven implicaties betreffen: 1) de signalering van schendingen en het tot stand komen van handhavingsreacties en 2) de aandacht voor de veiligheidsbeleving.

#### 9.4.1 Implicaties signalering van schendingen en handhavingsreacties

Dit onderzoek schetst een beeld dat er in het proces van signalering van schendingen van verboden en het tot stand komen van handhavingsreacties nog verbeteringen nodig zijn. Dit wordt niet alleen duidelijk uit de interviews, maar ook uit het aanzienlijke verschil tussen het aantal zaken waarin *volgens registraties en dossiers* van het OM en de Reclassering schendingen zijn geweest en het aantal zaken waarin *volgens de slachtoffers* schendingen zijn geweest (twee keer zo hoog).

Dit verschil tussen het aantal zaken waarin schendingen volgens slachtoffers plaatsvinden en het aantal zaken waarin schendingen in de registraties terecht zijn gekomen, is mogelijk nog onderschat omdat de groep slachtoffers die de enquête heeft ingevuld mogelijk selectief is als het gaat om meldingsbereidheid (zie non-respons analyse hoofdstuk 4). Waar in de enquête de slachtoffers een erg grote meldingsbereidheid rapporteren, wordt in de interviews benadrukt dat er ook slachtoffers zijn die uit angst schendingen niet melden, of omdat zij praktisch of emotioneel nog afhankelijk van de verdachte of dader zijn.

Het is overigens ook mogelijk dat voor een deel van deze niet geregistreerde, maar wel door slachtoffers ervaren schendingen wel sprake is geweest van een handhavingsreactie door de politie (een waarschuwing). Er heeft dan dus wel een actie plaatsgevonden, maar die is niet geregistreerd bij het OM. Hierop heeft de OvJ bij een toekomstige schending dan niet direct zicht.

Bovenop het verschil tussen de gerapporteerde schendingen en de geregistreerde schendingen komt nog het verschil tussen het aantal zaken waarin schendingen bij het OM of de Reclassering geregistreerd zijn en het aantal zaken waarin handhavingsreacties bekend zijn

(bij ruim een kwart van de zaken met schending ontbreekt een handhavingsreactie in de dossiers).

Van de verschillende verklaringen die in paragraaf 9.2 zijn gegeven voor de verschillen in het aantal door slachtoffers gerapporteerde schendingen, het aantal geregistreerde schendingen en het aantal schendingen waarop een handhavingsreactie volgt, zijn er twee waarvoor het onderzoek inzichten oplevert voor mogelijke verbetering. Dat zijn: 1) de onwetendheid en onduidelijkheden bij de individuele politieagenten over het van kracht zijn van verboden en over wat precies een schending is, en 2) verschillen in afwegingen over proportionaliteit van de handhavingsreactie en consequenties voor behandeling of begeleidingstrajecten.

Met betrekking tot de eerste verklaring is beschreven dat de informatie over verboden niet altijd bekend is bij de politieagenten die te maken krijgen met (meldingen van) schendingen, of met risicosituaties met een grote kans op (ernstige) schendingen. In die gevallen zullen de politieagenten niet alert zijn op het signaleren van verboden en zullen zij bij een melding soms niet het juiste besef van urgentie hebben om (tijdig) op de melding te reageren of een goede afhandeling van de melding te waarborgen. Het beeld dat hiervan in de praktijk sprake is, wordt bevestigd in de slachtofferenquêtes. Voor de zaken waar extra beschermende maatregelen waren getroffen zoals AOL, AOP of een Alarmknop, bleek (volgens de informatie uit interviews) dit probleem van ontbrekende informatie veel minder groot te zijn. Bij deze zaken stond in het systeem duidelijk en overzichtelijk weergegeven wat het verbod inhield en wat er gedaan moest worden in geval van meldingen. Dergelijke maatregelen zijn geen onderdeel van het verbod (ze worden niet door OvJ of ZM opgelegd, maar ingezet door politie als daartoe aanleiding is) en worden niet bij alle (hoewel bij een fors aandeel) van de zaken met een verbod ingezet. Het laagdrempeliger koppelen van een AOL of AOP aan verboden zou een deel van het hier beschreven probleem kunnen oplossen. Daarbij moet uiteraard worden nagegaan welke extra capaciteit dit van de politie vraagt. *Mogelijk kan ook worden geleerd van de wijze van presenteren van de informatie over het verbod bij bijvoorbeeld een AOL en kan een vergelijkbare toegankelijkheid van informatie worden gerealiseerd bij zaken zonder deze specifieke maatregelen.* Laagdrempeliger inzetten van de Alarmknop lijkt minder voor de hand te liggen in deze context, omdat die ook andere ongewenste bijeffecten kan hebben (zoals de door enkele respondenten beschreven verminderde veiligheidsbeleving door de aanwezigheid van de alarmknop).

Een volgend aspect waarmee invulling wordt gegeven aan de eerste verklaring (onwetendheid of onduidelijkheid over het verbod bij de individuele politieagent) is dat het binnen de politieorganisatie ontbreekt aan *beschrijvingen van specifieke werkwijzen als het gaat om de handhavingsreacties bij schendingen van contact-, locatie- of gebiedsverboden.* Hier blijkt evenwel behoefte aan te bestaan, juist omdat schendingen niet altijd eenduidig te interpreteren zijn en politieagenten dan mogelijk te gemakkelijk eigen conclusies trekken. Zo kunnen zij dan besluiten om meldingen niet te registreren (voorbeelden uit slachtofferenquête) of niet door te geven aan het OM of de Reclassering, terwijl die meldingen in het belang van dossiervorming, risico-inschattingen of de objectieve veiligheid of veiligheidsbeleving van het slachtoffer wel van belang zijn. Omdat individuele politieagenten weinig frequent met verboden te maken hebben, is het van belang dat de politieagenten hierbij door het systeem worden geholpen. Er kan niet vanuit worden gegaan dat politieagenten dit door ervaring vanzelf leren. *Meer duidelijkheid over wanneer meldingen actief moeten worden doorgegeven aan de OvJ en/of toezichthouder is hier van belang. Voor de informatie die niet actief wordt*

*doorgegeven (indien aanwezig), moet worden gewaarborgd dat de OvJ hier wel kennis van heeft in geval van opvolgende schendingen, of bij het voorbereiden van zittingen.*

Speciale aandacht gaat uit naar de vraag waarom er, gezien de schijnbare effectiviteit die het oplevert in de signalering van schendingen, niet meer gebruik wordt gemaakt van EM bij de controle op verboden. Het antwoord op die vraag kan niet gegeven worden op basis van de resultaten van dit onderzoek, maar vraagstukken over de proportionaliteit van de toepassing en de duur waarop EM effectief is, spelen hier een belangrijke rol. We hebben geen recent onderzoek gevonden waarin deze vragen voor de Nederlandse praktijk van het gebruik van EM worden beantwoord. Wel zijn er interessante ervaringsverslagen van rechters die de belasting die EM oplevert, beschrijven (Van der Wolf en uit Beijerse, 2017; Raad voor de Rechtspraak, 2017). Ander onderzoek beschrijft bovendien dat de rechterlijke macht nog weinig kennis en houvast heeft omtrent de toepassing van EM (Van der Wolf & uit Beijerse, 2019). Zo blijkt er in het kader van een schorsing voorlopige hechtenis nog geen wettelijke regeling over de toepassing van EM te bestaan en biedt de wettelijke regeling die hierover bij de voorwaardelijke veroordeling bestaat, de rechter weinig houvast (aldus de auteurs) bij hun motivering. Interessante bevindingen in dit licht die voortkwamen uit de interviews voor het in dit rapport beschreven onderzoek, zijn de positieve ervaringen van toezichthouders met deze wijze van controle en de reacties van de geïnterviewde ouders met EM die relatief mild waren over de consequenties die EM voor hen persoonlijk had.

Met betrekking tot de tweede verklaring (verschillen in afwegingen over proportionaliteit) staan in de hoofdstukken 5 en 6 oplossingen beschreven die door respondenten zelf zijn aangedragen voor het beter benutten van de beschikbare capaciteit om de handhavingsreactie wat betreft tijdigheid en proportionaliteit te verbeteren. Deze oplossingen vallen uiteen in drie categorieën, namelijk *duidelijkheid verschaffen over wat van wie in welke functie wordt verwacht, de inzet van maatregelen om de informatie toegankelijker te maken* en het *beter delen van contextinformatie, variërend van kleine verbeteringen in werkprocessen en systemen tot het creëren van nieuwe doelgroepenfuncties*. Voor een tijdige en proportionele reactie is het niet alleen van belang dat de dienstdoende politieagent schendingen met een gepast gevoel van urgentie doorgeeft aan de ketenpartners, maar ook dat de ketenpartners hierop vervolgens op een gepaste wijze acteren.

Voor het adviseren of beslissen over handhavingsreacties door de Reclassering of het OM (zie verklaring 2 hierboven), is het volgens de respondenten in het onderzoek *belangrijk dat er veel actuele contextinformatie beschikbaar is*, zeker als daarbij afwegingen moeten worden gemaakt met betrekking tot de proportionaliteit of het relatieve belang van korte en lange termijn doelen. Uit de kwantitatieve analyses bleek dat het afleiden van algemene beschermende factoren en risicofactoren op basis van informatie uit dossiers en (eenmalige) zelfrapportages, grote beperkingen kent. Uit de interviews komt een beeld naar voren dat het proces van naleving een complexe dynamiek kent waarbij veranderlijke kenmerken (van dader of verdachte, slachtoffer, hun relatie en de omgeving) een rol spelen. Binnen een zaak kunnen er perioden van rust zijn, bijvoorbeeld omdat een verdachte of dader een nieuwe partner heeft of tijdelijk een verslaving onder controle heeft, maar deze kunnen worden opgevolgd door nieuwe perioden van schendingen of geweld.

Er lijkt noodzaak te zijn voor maatwerk waarbij intensief informatie wordt verzameld op basis waarvan actuele risico-inschattingen worden gemaakt en er indien nodig tijdig extra signaleringsmaatregelen of andere beschermende maatregelen kunnen worden getroffen. Dit heeft ook implicaties voor beslissingen die door de handhaving worden genomen (zie ook

paragraaf 9.2.2). Een deel van de verboden wordt opgelegd in zaken waarin het Veiligheidshuis is betrokken, of waarin op andere manieren (zoals via een gezinsmanager) goed zicht is op de situatie.<sup>134</sup> Voor de zaken waarin daar geen sprake van is, ontbreekt deze actuele contextinformatie veelal.

Uit de verschillende databronnen komt naar voren dat de politie en dan in het bijzonder de wijkagent, een belangrijke positieve rol kan spelen in het verzamelen van deze actuele contextinformatie. Het lijkt echter per wijkagent verschillend in welke mate daar prioriteit aan wordt gegeven. *De rol van de wijkagent bij het verzamelen van dynamische contextinformatie zou beter benut kunnen worden. Tevens moet het delen van deze informatie met het OM en (indien van toepassing) de Reclassering geborgd zijn, zodat zij deze informatie bij het inschatten van de risico's voor het slachtoffer kunnen betrekken.* Betrokkenheid van de wijkagent bij de zaak heeft bovendien als voordeel dat het slachtoffer zich beter gehoord voelt en de verdachte of dader meer het gevoel heeft dat hij in de gaten wordt gehouden. Een dergelijke actieve rol van de wijkagent levert bovendien beter zicht op de risico's die er spelen in de zaken waar een verbod geldt. Dit is niet alleen van belang voor de handhavingsreacties, maar ook voor het tijdig kunnen inzetten van extra beschermingsmaatregelen voor het slachtoffer.

Overigens wijzen de analyses voor de dossier- en vragenlijststudie wel enkele specifieke risicokenmerken aan voor schendingen van verboden. Deze kenmerken betreffen vooral relatiekenmerken, zoals de aanwezigheid van kinderen en een geschiedenis van geweld in de relatie. Bij de ketenpartners hebben in de afgelopen jaren diverse ontwikkelingen plaatsgevonden waarmee specialistische kennis is opgebouwd met betrekking tot huiselijk geweld (blijkend uit specialistische teams en oprichting van een kenniscentrum huiselijk geweld in de Randstad, liaisons van de politie bij het Veiligheidshuis en OvJ's met taakaccent huiselijk geweld). Daarmee is ingezet op het beter inspelen op de genoemde risicofactoren. Het aandeel van de zaken waarbij een specialistisch team betrokken is, blijkt echter volgens de slachtofferrapportages uit ons onderzoek nog klein (tien procent) en de kennis bij de overige medewerkers van de politie over deze problematiek nog beperkt. Er zou dus mogelijk *in de zaken met verboden nog meer systematisch gebruik gemaakt kunnen worden van de specialistische kennis die binnen de politieorganisatie reeds aanwezig is.*

Overigens is het van belang te benadrukken dat er ook voldoende zaken in de steekproef aanwezig waren waar geen sprake was van een geschiedenis van geweld in de relatie. De steekproef bestond voor de helft uit huiselijk geweld zaken, maar bij een deel daarvan was het indexdelict het eerste geweldsincident. In een ander deel van deze zaken betrof het delict stalking door ex-partners, waarbij tijdens de relatie tussen het slachtoffer en de verdachte of dader geen sprake van geweld is geweest. Daarnaast betreft de helft van de steekproef, zaken die niet als huiselijk geweld zijn geclassificeerd. Daarbij kan gedacht worden aan mishandeling of bedreiging door burens, op het werk of tijdens een overval. Bij de eerste twee voorbeelden kan wel sprake zijn van een langere relatie van geweld maar in de meeste zaken zal dat niet het geval zijn.

Als het gaat om risicokenmerken, dan lijken de meest ingewikkelde zaken de situaties te zijn waarin er ook een rol van het slachtoffer is in het tot stand komen van het contact. Uit dit onderzoek blijkt dat handhavers van mening verschillen over de mate waarin en manier waarop dit mee zou moeten wegen en dat handhavers zich in deze situaties ook afvragen of een

---

<sup>134</sup> Het onderzoek heeft niet in kaart kunnen brengen welk aandeel zaken wordt besproken in het Veiligheidshuis of casusoverleg.

verbod wel zin heeft. *Het is dan ook van belang dat er meer kennis komt over effectieve (handhavings)- reacties in zaken waarin het slachtoffer een rol speelt bij het tot stand komen van het contact.*

#### 9.4.2 Implicaties aandacht voor de veiligheidsbeleving en informatie voor slachtoffers

Zoals in de conclusie reeds duidelijk is gemaakt, is de focus van politie, OM/ZM en de Reclassering nog sterk gericht op de objectieve veiligheid van slachtoffers, dat wil zeggen het voorkomen van en het handhaven bij ernstige schendingen van de verboden waaronder ernstige recidive. Deze focus is ingegeven door keuzes in de inzet van capaciteit en proportionaliteitsoverwegingen. Het verhogen van de veiligheidsbeleving van slachtoffers – hetgeen volgens de definitie zoals beschreven in hoofdstuk 1 (*een persoon te beschermen tegen “een handeling die zijn leven, fysieke of psychologische integriteit, waardigheid, persoonlijke vrijheid of seksuele integriteit in gevaar kan brengen”*) ook een belangrijk doel van de verboden is – blijft daarbij vaak achter.

Dit onderzoek biedt inzicht in wat, volgens slachtoffers, de invulling van het concept veiligheidsbeleving precies omvat. Daarbij is een belangrijke bevinding dat de verwachtingen van slachtoffers met betrekking tot het verbod verder strekken dan het vergroten van de veiligheidsbeleving in enge zin (afwezigheid van angst voor herhaald slachtofferschap). Slachtoffers verlangen daarnaast ook naar rust en een gevoel van vrijheid om te kunnen gaan en staan waar en wanneer ze willen. Bovendien willen ze een plek kunnen geven aan de boosheid die zij hebben over de situatie waarin het (voormalige) gedrag van de verdachte of dader hun leven in de greep heeft of lange tijd heeft gehad. Voor die rust en verwerking van de boosheid zijn ook hele kleine confrontaties (zeker als ze frequent voorkomen), of onzekerheid over de kans op confrontaties met de verdachte of dader, vaak al sterk verstoring. Hoe de behoeften van slachtoffers precies vorm krijgen en de wijze waarop dat over de tijd verandert, varieert tussen slachtoffers en situaties waarin de slachtoffers zitten. Om met een verbod optimaal bij te dragen aan de veiligheidsbeleving is dus ook maatwerk nodig met het oog op de slachtofferbehoeften. Hiertoe is intensievere communicatie met slachtoffers nodig dan waar nu doorgaans sprake van is.

Dit onderzoek laat zien dat het belangrijk is *dat politie, het OM en de Reclassering meer kennis opbouwen over deze veelomvattende, diverse en dynamische invulling van de veiligheidsbeleving bij slachtoffers zodat zij deze met voldoende gewicht mee kunnen wegen in hun beslissingen over proactieve signalering en handhavingsreacties.* Wellicht zijn ook andere maatregelen nodig om de behoeften van slachtoffers beter voor het voetlicht te brengen tijdens het verloop van deze zaken. *Daarbij kan gedacht worden aan intensivering van betrokkenheid van SHN en continuering van deze betrokkenheid na een vonnis waarin een verbod is opgelegd. Ook betere afstemming met de slachtofferadvocaat indien deze betrokken is, kan bijdragen aan het beter tegemoet komen aan de slachtofferbehoeften.*

Dat veiligheidsbeleving niet hetzelfde is als de kans op herhaald slachtofferschap wordt in dit onderzoek ondersteund door de relatief zwakke samenhang tussen de gemeten uitkomstmaten voor de objectieve veiligheid en de veiligheidsbeleving van slachtoffers (correlaties rond ,3). Dit houdt in dat er veel andere factoren dan de objectieve veiligheid zijn die de veiligheidsbeleving beïnvloeden.

Eén van die factoren is (het verstrekken van) afdoende informatie, zo blijkt uit zowel de kwantitatieve analyses als de interviews. Uit de interviews (slachtoffers, SHN, IDV), blijkt dat slachtoffers vooral informatie willen over de omstandigheden van de verdachte of dader,

over de handhavingsreactie nadat er een schending heeft plaatsgevonden en over de duur dat bepaalde maatregelen zoals behandeling of het verbod zelf nog van kracht zullen zijn. Slachtoffers maken met of zonder die informatie zelf ook inschattingen van de kans op (al dan niet toevallig) contact met die verdachte of dader en het risico dat deze persoon overgaat tot geweld. Deze inschatting vormt ook een factor die hun veiligheidsbeleving beïnvloedt. Bovendien zijn deze inschattingen vaak anders dan die van de handhavingsinstantie. Daarbij is het gevoel van urgentie voor proactief signaleren en de inschatting van de noodzaak van een handhavingsreactie bij slachtoffers veelal hoger dan bij de handhavende instanties.

In situaties waar een lange en/of intensieve relatie tussen het slachtoffer en de verdachte of dader aan het verbod is voorafgegaan, geven slachtoffers aan de risico's goed te kennen en hebben zij meer vertrouwen in hun eigen risico-inschattingen op basis van het gedrag van de verdachte of dader dan de inschatting van de instanties. Dit geldt des te meer als het gaat om verdachten of daders met psychische problematiek. Een belangrijke reden is dat die slachtoffers sceptisch zijn over de mate waarin behandelaren en handhavers sociaal wenselijk of berekenend gedrag van de verdachte of dader doorzien. Het verkrijgen van informatie zien slachtoffers dan als essentiële voorwaarde bij het omgaan met gevoelens van onveiligheid en onrust. Met behulp van die informatie kunnen zij voor hun gevoel ook beter beslissen over extra veiligheidsmaatregelen (zoals verblijf op een voor de verdachte of dader onbekende locatie) en keuzes over waar ze wanneer naar toe gaan. Het is daarom voor slachtoffers lastig dat zij doorgaans geen of zeer beperkte informatie krijgen over de situatie (inclusief globale woonafstand) van de verdachte of dader.

In het spanningsveld tussen de privacy van verdachte of dader en de behoefte aan informatie van de slachtoffers blijken verschillende keuzes te worden gemaakt binnen de politieorganisatie en tussen verschillende OvJ's. Daarbij zijn in paragraaf 8.2.3 voorbeelden beschreven waarin zonder aantasting van de privacy van de verdachte of dader toch informatie werd verstrekt, bijvoorbeeld over de woonafstand en over het verloop van de behandeling van de verdachte- of dader. Ook *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. Tevens zouden slachtoffers (indien zij dat wensen) standaard en tijdig geïnformeerd moeten worden als het verbod beëindigd wordt.*

Ook in het geval van informatieverstrekking is het van belang dat maatwerk wordt geleverd ten behoeve van het slachtoffer. De informatiebehoefte van slachtoffers varieert en kan ook veranderen over de tijd. Wanneer de verkregen informatie over de verdachte of dader ertoe leidt dat de slachtoffers zich niet veiliger en/of rustiger voelen, wordt volgens slachtoffers het gevoel dat de verdachte of dader hun leven in hun greep heeft juist versterkt. Slachtoffers zeggen dan bewust te veranderen van strategie, bijvoorbeeld door aan te geven dat zij de informatie niet meer willen ontvangen of door andere formele of informele manieren te zoeken om hun veiligheid te garanderen. *In de communicatie met slachtoffers zou dus rekening gehouden moeten worden met deze veranderende informatiebehoefte van slachtoffers.*

Ook bij de effecten die (het uitblijven van) handhavingsreacties op de veiligheidsbeleving hebben, is informatie van groot belang. Zo erkennen slachtoffers, ondanks dat zij minder bezig zijn met de lange termijn, wel degelijk dat het gebrek aan socialiserende bindingen met de samenleving bij de verdachte of dader een risicofactor vormt voor herhaald slachtofferschap. Daarmee onderschrijven zij mogelijk (deels) dat OvJ's en toezichthouders het belang van het oplossen van onderliggende problematiek en het versterken van die

bindingen meewegen in hun beslissing over de handhavingsreactie. *Daarbij is het echter wel van belang dat slachtoffers op de hoogte gesteld worden van die overwegingen.* Als slachtoffers weten dat er voor andere dan direct bestraffende handhavingsreacties wordt gekozen in het belang van behandeling of begeleiding, dan kan dat het vertrouwen in andere handhavingsreacties dan de consequentie van (een vorm van) hechtenis of detentie mogelijk vergroten. Uit de interviews met slachtoffers blijkt dat deze terugkoppeling niet standaard plaatsvindt. Zodoende is er ook op dit vlak winst te behalen.

## 9.5 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 verboden behulpzaam zijn bij de bescherming van slachtoffers en dus kunnen bijdragen aan de objectieve veiligheid en de veiligheidsbeleving van slachtoffers. Tegelijkertijd wordt ook goed duidelijk dat de verboden zeker 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 in het licht van de preventieve werking van de verboden. Daarnaast wijst dit onderzoek er op dat de handhavende instanties meer aandacht zouden moeten hebben voor de veiligheidsbeleving van slachtoffers en geeft het rapport inzichten over de wijze waarop dit tot stand kan komen.



## Referenties

### Literatuur

Aa, S. van der, Lens, K., Klerx, F., Bosma, A., Bosch, M. van den (2012). *Aard, omvang en handhaving van verboden in Nederland. Deel 1: Wettelijk kader en handhaving*. Tilburg: International Victimology Institute Tilburg (Intervict) - Tilburg Law School, WODC.

Aa, S. van der, Klerx, F., Bosmans, M., Bosma, A. & Bosch, M. van den (2013). *Aard, omvang en handhaving van verboden van Nederland. Deel 2: Aard en omvang*. Tilburg: International Victimology Institute Tilburg (Intervict) - Tilburg Law School, WODC.

Aa, S. van der (2015). Verboden belicht: Over inspirerende buitenlandse ontwikkelingen. *Sancties*, 30(4), 206-217.

Aa, S. van der, Niemi, J., Sosa, L., Ferreira, A. & Baldry, A. (2015). *Mapping the legislation and assessing the impact of protection orders in the European Member States*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.

Adhikari, R. P., Reinhard, D., & Johnson, J. M. (1993). The myth of protection orders. *Studies in symbolic interaction*, 15, 259-270.

Alberda, D. L., Boonmann, C., & Wartna, B. S. J. (2015). *Strafrechtelijke recidive bij plegers van huiselijk geweld*. Den Haag: WODC.

Amir, M. (1971). *Patterns in forcible rape*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Apsler, R., Carl, S., & Cummins, M.R. (2000). *Locally Initiated Research Partnership: The Framingham, Massachusetts Police Department and Social Science Research and Evaluation, Inc.* U.S. National Institute of Justice. Verkregen via <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/187103.pdf>.

Babcock, J. C., Green, C. E., & Robie, C. (2004). Does batterers' treatment work? A meta-analytic review of domestic violence treatment. *Clinical Psychology Review*, 23(8), 1023-1053.

Becker, H.S. (1963). *Outsiders: studies in the sociology of deviance*. New York: The Free Press.

Bell, M. E., Perez, S., Goodman, L. A., & Dutton, M. A. (2011). Battered women's perceptions of civil and criminal court helpfulness: The role of court outcome and process. *Violence against women*, 17(1), 71-88.

Belknap, J., & Sullivan, C. (2003). *Longitudinal study of battered women in the system: The victims' and decision-makers' perceptions*: Final report (Document No. 202946). Verkregen via <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/202946.pdf>.

Benitez, C. T., McNiel, D. E., & Binder, R. L. (2010). Do protection orders protect?. *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law*, 38(3), 376.

- Bennett Cattaneo, L., & Goodman, L. A. (2010). Through the lens of therapeutic jurisprudence: The relationship between empowerment in the court system and well-being for intimate partner violence victims. *Journal of Interpersonal Violence, 25*(3), 481–502.
- Berk, R. A., Campbell, A., Klap, R., & Western, B. (1992). The deterrent effect of arrest in incidents of domestic violence: A Bayesian analysis of four field experiments. *American Sociological Review, 57*(5), 698-708.
- Beijerse, J. uit, et al. (2018). *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*. Den Haag: Boom juridisch.
- Bleichrodt, F.W. (1996). *Onder voorwaarde: een onderzoek naar de voorwaardelijke veroordeling en andere voorwaardelijke modaliteiten* (dissertatie). Deventer: Gouda Quint.
- Bleichrodt, F.W., Mevis, P.A.M., & Volker, B.W.A. (2011). *Vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht; een rechtsvergelijkend perspectief*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam – Faculteit der Rechtsgeleerdheid, WODC.
- Bleichrodt, F.W. (2011). Beperking van bewegingsvrijheid en beïnvloeding van gedrag in het Nederlands straf- en strafprocesrecht. In: Bleichrodt, F.W., & Decker, S. de (Eds.). *Gedragsverboden en vrijheidsbeperkingen*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.
- Bleichrodt, F.W., & Vegter, P.C. (2016). *Sanctierecht*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Boom, A. ten (2016). De behoefte aan bescherming van slachtoffers van misdrijven in verschillende slachtoffer-daderrelaties. *Tijdschrift voor Veiligheid, 15*(1), 3-17.
- Boom, A. ten (2016a). *Slachtoffers van misdrijven door intimi, kennissen of vreemden. Verschillen in context, ervaringen en behoeften met betrekking tot justitie* (diss. Tilburg). S.I.: Ridderprint BV.
- Boom, A. ten, & Kuijpers, K.F. (2012). Victims' needs as basic human needs. *International Review of Victimology, 18*(2), 155-179.
- Brame, R., Kaukinen, C., Gover, A. R., & Lattimore, P. K. (2015). No-contact orders, victim safety, and offender recidivism in cases of misdemeanor criminal domestic violence: a randomized experiment. *American journal of criminal justice, 40*(2), 225-249.
- Broidy, L., Albright, D., & Denman, K. (2016). Deterring future incidents of intimate partner violence: does type of formal intervention matter?. *Violence against women, 22*(9), 1113-1133.
- Buzawa, E. S., & Buzawa, C. G. (1996). *Domestic violence: The criminal justice response* (2<sup>nd</sup> ed.). Thousand Oaks, CA, US: Sage Publications, Inc.
- Carlson, M. J., Harris, S. D., & Holden, G. W. (1999). Protective orders and domestic violence: Risk factors for re-abuse. *Journal of Family Violence, 14*(2), 205-226.
- Chaudhuri, M., & Daly, K. (1992). Do restraining orders help?. Battered women's experience with male violence and legal process. In: Buzawa, E. S., & Buzawa, C. G. (Eds.), *Domestic violence: The criminal justice response*. Thousand Oaks, CA, US: Sage Publications, Inc., 228-252.

- Cornish, D., & Clarke, R. V. (1986). *The reasoning criminal: Rational choice perspectives on offending*. New York: Springer.
- Corvo, K., Dutton, D., & Chen, W. (2008). Toward evidence-based practice with domestic violence perpetrators. *Journal of Aggression, Maltreatment and Trauma*, 16(2), 111-130.
- Crijns, J. H., Leeuw, B. J. G., & Wermink, H. T. (2016). *Pre-trial detention in the Netherlands: legal principles versus practical reality*, Den Haag: Eleven International Publishing.
- Cullen, F. T., & Agnew, R. (2006). *Criminological Theory: Past to Present, Essential Readings* (3<sup>rd</sup> ed.). Los Angeles, CA, US: Roxbury, 566.
- DeJong, C., & Burgess-Proctor, A. (2006). A summary of personal protection order statutes in the United States. *Violence against women*, 12(1), 68-88.
- Diviney, C.L., Parekh, A., & Olson, L.M. (2009). Outcomes of civil protective orders results from one state. *Journal of Interpersonal Violence*, 24(7), 1209-1221.
- Egan, S. K., & Perry, D. G. (1998). Does low self-regard invite victimization?. *Developmental psychology*, 34(2), 299.
- Eysink Smeets, M., & Vollaard, B. (2015). Trends in perceptie van criminaliteit. *Tijdschrift voor Criminologie*, 57(2), 229-241.
- Fanti, K. A., Frick, P. J., & Georgiou, S. (2009). Linking callous-unemotional traits to instrumental and non-instrumental forms of aggression. *Journal of Psychopathology and Behavioral Assessment*, 31(4), 285-298.
- Felson, M. (1998). *Crime & Everyday Life* (2<sup>nd</sup> ed.). Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press. In: Brunet, J.R. (2002). Discouragement of Crime through Civil Remedies: An Application of a Reformulated Routine Activities Theory. *Western Criminology Review*, 4(1), 68-79.
- Finkelhor, D., & Asdigian, N. L. (1996). Risk factors for youth victimization: Beyond a lifestyles/routine activities theory approach. *Violence and victims*, 11(1), 3-19.
- Fischer, K., & Rose, M. (1995). When “enough is enough”: Battered women's decision making around court orders of protection. *NCCD news*, 41(4), 414-429.
- Fleury-Steiner, R, Fleury-Steiner, B. & Miller, S. (2011). More than a peace of paper? Protection orders as a resource for battered women. *Sociology Compass* 5(7), 512-524
- Frantzen, D., Miguel, C. S., & Kwak, D. H. (2011). Predicting case conviction and domestic violence recidivism: Measuring the deterrent effects of conviction and protection order violations. *Violence and Victims*, 26(4), 395-409.
- Gau, J. M., & Brunson, R. K. (2010). Procedural justice and order maintenance policing: A study of inner-city young men's perceptions of police legitimacy. *Justice Quarterly*, 27(2), 255-279.
- Grau, J., Fagan, J., & Wexler, S. (1985). Restraining Orders for Battered Women - Issues of Access and Efficacy. In: SchWeber, C. & Feinman, C. (Eds.). *Criminal Justice Politics and Women - The Aftermath of Legally Mandated Change*. Routledge, 13-28. In: Buzawa, E. S., &

- Buzawa, C. G. (Eds.). *Domestic violence: The criminal justice response* (2<sup>nd</sup> ed.). Thousand Oaks, CA, US: Sage Publications, Inc., 203.
- Gottfredson, M., & Hirschi, T. (1990). *A general theory of crime*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Goodman, L., & Epstein, D. (2005). Refocusing on women: A new direction for policy and research on intimate partner violence. *Journal of Interpersonal Violence*, 20(4), 479-487.
- Häkkinen, H., Hagelstam, C., & Santtila, P. (2003). Stalking actions, prior offender-victim relationships and issuing of restraining orders in a Finnish sample of stalkers. *Legal and criminological psychology*, 8(2), 189-206.
- Harrell, A., & Smith, B.E. (1996). Effects of restraining orders on domestic violence victims. In: Buzawa, E. S., & Buzawa, C. G. (Eds.), *Do arrests and restraining orders work?*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc., 214-242.
- Hinds, L. & Murphy, K. (2007) Public Satisfaction with Police: Using Procedural Justice to Improve Police Legitimacy *Australian & New Zealand Journal of Criminology* 2007 40: 27
- Hirschi, T. (1969). *Causes of delinquency*. Berkeley, CA: University of California.
- Holt, V. L., Kernic, M. A., Lumley, T., Wolf, M. E., & Rivara, F. P. (2002). Civil protection orders and risk of subsequent police-reported violence. *JAMA*, 288(5), 589-594.
- Holt, V. L., Kernic, M. A., Wolf, M. E., & Rivara, F. P. (2003). Do protection orders affect the likelihood of future partner violence and injury?. *American journal of preventive medicine*, 24(1), 16-21.
- Horton, A. L., Simonidis, K. M., & Simonidis, L. L. (1987). Legal remedies for spousal abuse: Victim characteristics, expectations, and satisfaction. *Journal of Family Violence*, 2(3), 265-279.
- Hotaling, G. T., & Buzawa, E. S. (2003). *Forgoing criminal justice assistance: The non-reporting of new incidents of abuse in a court sample of domestic violence victims*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Isaac, N. E., Cochran, D., Brown, M. E., & Adams, S. L. (1994). Men who batter: profile from a restraining order database. *Archives of Family Medicine*, 3(1), 50.
- Johnson, J. M., Luna, Y., & Stein, J. (2003). Victim protection orders and the stake in conformity thesis. *Journal of Family Violence*, 18(6), 317-323.
- Jordan, C. E., Pritchard, A. J., Duckett, D., & Charnigo, R. (2010). Criminal offending among respondents to protective orders: crime types and patterns that predict victim risk. *Violence against women*, 16(12), 1396-411.
- Jue-Volker, B.W.A. (2018). Vrijheidsbeperking als strafrechtelijke sanctie. *Sancties*, 64(6), 339-352.
- Jue-Volker, B.W.A. (2016). Gebiedsverboden in het bestuursrecht en strafrecht: uitbreiding of wildgroei?. In: Wierenga, A. J., Jue-Volker, B. W. A., Rooij, A. E. van (red.). *Openbare orde-recht in ontwikkeling*. Preadviezen Jonge VAR-reeks nr. 14 Den Haag: Boom Juridische uitgevers. 61-117.

- Kane, R. J. (1999). Patterns of arrest in domestic violence encounters: Identifying a police decision-making model. *Journal of Criminal Justice*, 27(1), 65-79.
- Kane, R. J. (2000). Police Responses to Restraining Orders in Domestic Violence Incidents Identifying the Custody-Threshold Thesis. *Criminal Justice and Behavior*, 27(5), 561-580.
- Keilitz, S. L., Hannaford, P. L., Efke, H. S., National Ctr for State Courts, & United States of America. (1997). *Civil protection orders: The benefits and limitations for victims of domestic violence: Executive summary*. Washington, DC: Department of Justice.
- Kelly, J. B., & Johnson, M. P. (2008). Differentiation among types of intimate partner violence: Research update and implications for interventions. *Family Court Review*, 46(3), 476-499.
- Kelly, L., Adler, J. R., Horvath, M. A. H., Lovett, J., Coulson, M., Kernohan, D. & Gray, M. (2013). *Evaluation of the Pilot of Domestic Violence Protection Orders*. Home Office Science. Verkregen via [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/260897/horr76.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/260897/horr76.pdf).
- Kinports, K., & Fischer, K. (1993). Orders of protection in domestic violence cases: An empirical assessment of the impact of the reform statutes. *Tex. J. Women & L.*, 2, 163.
- Kirk, D. S., & Wakefield, S. (2018). Collateral consequences of punishment: a critical review and path forward. *Annual Review of Criminology*, 1, 171-194.
- Klein, A. R. (1996). Re-abuse in a population of court-restrained male batterers: Why restraining orders don't work. In: Buzawa, E. S., & Buzawa, C. G. (Eds.). *Do arrests and restraining orders work?* Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc., 192-213.
- Klein, A. R., & Crowe, A. (2008). Findings from an outcome examination of Rhode Island's specialized domestic violence probation supervision program: do specialized supervision programs of batterers reduce reabuse? *Violence against women*, 14(2), 226-246.
- Knaap, L. M. van der, Idrissi, F. el, Bogaerts, S. (2010). *Daders van huiselijk geweld*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Kropp, P. R., Hart, S. D., & Belfrage, H. (2005). *Brief spousal assault form for the evaluation or risk (B-SAFER): User manual*. Vancouver, BC, Canada: Proactive Resolutions.
- Kothari, C. L., Rhodes, K. V., Wiley, J. A., Fink, J., Overholt, S., Dichter, M. E., Marcus, S. C., & Cerulli, C. (2012). Protection orders protect against assault and injury: A longitudinal study of police-involved women victims of intimate partner violence. *Journal of interpersonal violence*, 27(14), 2845-2868.
- Lasley, J. (2003). The effect of intensive bail supervision on repeat domestic violence offenders. *Policy Studies Journal*, 31(2), 187-207.
- Lemert, E. M. (1951). *Social Pathology: A Systematic Approach to the Theory of Sociopathic Behavior*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Logan, T. K., Shannon, L., Walker, R., & Faragher, T. M. (2006a). Protective orders: questions and conundrums. *Trauma, Violence & Abuse*, 7(3), 175-205.
- Logan, T. K., Shannon, L., Cole, J., & Walker, R. (2006b). The impact of differential patterns of physical violence and stalking on mental health and help-seeking among women with protective orders. *Violence against women*, 12(9), 866-886.

- Logan, T. K., & Cole, J. (2007). The impact of partner stalking on mental health and protective order outcomes over time. *Violence and victims*, 22(5), 546–62.
- Logan, T. K., Walker, R., Shannon, L., & Cole, J. (2008). Factors associated with separation and ongoing violence among women with civil protective orders. *Journal of Family Violence*, 23(5), 377-385.
- Logan, T. K., & Walker, R. (2009). Civil protective order outcomes: Violations and perceptions of effectiveness. *Journal of interpersonal violence*, 24(4), 675-692.
- Matza, D. (1964). *Delinquency and Drift*. New York. John Wiley and Sons.
- Meloy, J., Cowett, P., Parker, S., Hofland, B. & Friedland, A. (1997) Domestic protection orders and the prediction of subsequent criminality and violence toward protectees. *Psychotherapy*, 34(4), 447-458.
- Messing, J. T., O’Sullivan, C. S., Cavanaugh, C. E., Webster, D. W., & Campbell, J. (2017). Are Abused Women’s Protective Actions Associated With Reduced Threats, Stalking, and Violence Perpetrated by Their Male Intimate Partners?. *Violence against women*, 23(3), 263-286.
- McFarlane, J., Malecha, A., Gist, J., Watson, K., Batten, E., Hall, I., & Smith, S. (2004). Protection orders and intimate partner violence: An 18-month study of 150 Black, Hispanic, and White Women. *American Journal of Public Health*, 94(4), 613-618.
- McMahon, R. J., Witkiewitz, K., & Kotler, J. S. (2010). Predictive validity of callous–unemotional traits measured in early adolescence with respect to multiple antisocial outcomes. *Journal of Abnormal Psychology*, 119(4), 752-763.
- Mears, D. P., Carlson, M. J., Holden, G. W., & Harris, S. D. (2001). Reducing Domestic Violence Revictimization: The Effects of Individual and Contextual Factors and Type of Legal Intervention. *Journal of Interpersonal Violence*, 16(12), 1260-1283.
- Meier, R. F., & Miethe, T. D. (1993). Understanding theories of criminal victimization. In: Tonry, M., & Morris, N. (Eds.), *Crime and justice: A review of research*. Chicago, IL: University of Chicago Press. 459-499.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2013). Factsheet Huiselijk Geweld, gedownload via [https://www.huiselijkgeweld.nl/doc/feiten/factsheet\\_huiselijk\\_geweld\\_november\\_2013.pdf](https://www.huiselijkgeweld.nl/doc/feiten/factsheet_huiselijk_geweld_november_2013.pdf)
- Moffitt, T. E. (1993). Adolescence-limited and life-course-persistent antisocial behavior: a developmental taxonomy. *Psychological review*, 100(4), 674.
- Moffitt, T. E., Krueger, R. F., Caspi, A., & Fagan, J. (2000). Partner abuse and general crime: How are they the same? How are they different? *Criminology*, 38(1), 199-232.
- Morra, W.J. (2015), Commentaar op art. 80-88 Sv, in: *Tekst & Commentaar Wetboek van Strafvordering*, Deventer: Kluwer. p.419.
- Newburn, T. (2007). *Criminology*, Willan. p.222.
- Raad voor de Rechtspraak (2017). *Strafrechter aan de enkelband*. Mei 2017, #02.
- Rigakos, G. S. (1997). Situational determinants of police responses to civil and criminal injunctions for battered women. *Violence against women*, 3(2), 204-216.

- Rooij, F. B. van, Haaf, J. ten, & Verhoeff, A. P. (2013). Temporary restraining orders in the Netherlands: a qualitative examination of perpetrator and victim views. *Journal of Family Violence*, 28(5), 503-514.
- Russell, B. (2012). Effectiveness, Victim safety, Characteristics, and Enforcement of Protective Orders. *Partner Abuse*, 3(4), 531-552.
- Sackers, H. J. B. (2012). De nieuwe maatregel van het rechterlijk gebieds- of contactverbod. *Sancties*, 18(3), 119-126.
- Sampson, R., & Laub, J. (1993). *Crime in the making: Pathways and turning points through life*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schreijenberg, A., Vaan, K. B. M. de, Vanoni, M.C., Homburg, G.H.J. (2010). *Procesevaluatie Wet tijdelijk huisverbod*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek, WODC.
- Sherman, L. W., & Berk, R. A. (1984). The specific deterrent effects of arrest for domestic assault. *American Sociological Review*, 49(2), 261-272.
- Sherman, L. W., Smith, D. A., Schmidt, J. D., & Rogan, D. P. (1992). Crime, punishment stake in conformity: Legal and informal control of domestic violence. *American Sociological Review*, 57(5), 680-690.
- Shirtcliff, E. A., et al. (2009). Neurobiology of empathy and callousness: Implications for the development of antisocial behavior. *Behavioral Sciences & the Law*, 27(2), 137-171.
- Smedslund, G., Dalsbo, T. K., Steiro, A. K., Winsvold, A., & Clench-Aas, J. (2007). *Cognitive behavioural therapy for men who psysically abuse their female partner*. Oslo: The Campbell Collaboration. Campbell systematic reviews 2007:4.
- Sparks, R. F. (1981). Multiple victimization: Evidence, theory, and future research. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 72(2), 762-778.
- Spitzberg, B. H. (2002). The tactical topography of stalking victimization and management. *Trauma, Violence, & Abuse*, 3(4), 261-288.
- Struijk, S. (2018). Vrijheidsbeperking na detentie: in hoeverre zet de rechter de achterdeur open? *Sancties*, 65(6), 353-364.
- Struijk, S., & Wolf, M. J. F. van der (2018). Gevaarscriteria in het strafrechtelijk sanctierecht: een risicovol ratjetoe. *Ars Aequi*, 67(11), 938-947.
- Sykes, G., & Matza, D. (1957). Techniques of neutralization: A theory of delinquency. *American Sociological Review* 22(6), 664-670.
- Tannenbaum, F. (1938). *Crime and the Community* (pp. 19-20). Boston: Ginn.
- Tittle, C. (1995). *Control-balance: Toward a general theory of deviance*. Boulder, CO: Westview Press.
- Toby, J. (1957). Social disorganization and stake in conformity: Complementary factors in the predatory behavior of hoodlums. *J. Crim. L. Criminology & Police Sci.*, 48(1), 12-17.
- Tyler, T. R. (2004). Procedural justice, legitimacy, and the effective rule of law. *Crime and Justice*, 30, 283-357.
- Tyler, T. R. (2007). Procedural Justice and the Courts. *Court Review: The Journal of the American Judges Association*, 44(1/2), 26-31.



- Tyler, T.R. & Fagan, J. (2008) Legitimacy and Cooperation: Why Do People Help the Police Fight Crime in Their Communities? *Ohio state journal of criminal law* Vol 6: pp 231-275
- Tyler, T. R., & Wakslak, C. J. (2004). Profiling and police legitimacy: Procedural justice, attributions of motive, and acceptance of police authority. *Criminology*, 42(2), 253-282.
- Vaan, K. B. M. de, Tommermans, M., & Homburg, G. H. J. (2013). *Effectief uit huis geplaatst? Effectevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod*. Amsterdam: Regioplan.
- Van der Wolf, M. & uit Beijerse, J. (2017) Elektronisch toezicht: biertje op de bank of beklemmende ‘big brother’?, in: Staring, R., van Swaaningen, R. & Van Wingerde, K. (red.), *Over de muren van stilzwijgen*, Den Haag: Boom criminologie, p. 383-395.
- Van der Wolf, M. & uit Beijerse, J. (2019); De rechter en elektronisch toezicht: meer kennis en duidelijkheid gevraagd. In: *Delikt en Delinkwent*, 2019/10.
- Vanderveen, G. (2006). *Interpreting fear, crime, risk and safety*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Veen, H.C.J. van der, & Bogaerts, S. (2010). *Huiselijk geweld in Nederland. Overkoepelend syntheserapport van de vangst-hervangst-, slachtoffer- en daderonderzoek 2007-2010*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Ward, T., Melser, J., & Yates, P. M. (2007). Reconstructing the Risk–Need–Responsivity model: A theoretical elaboration and evaluation. *Aggression and Violent Behavior*, 12(2), 208-228.
- Watering, E. J. E. van de (2013). *Criminal Protection Orders: Effective legal remedies or false promises to victims? An explorative research on the effectiveness of criminal protection orders (ongepubliceerde Master scriptie)*. INTERVICT, Universiteit Tilburg, Tilburg.
- Watering, E. J. E. van de (2014). *Zijn slachtoffers geholpen met verboden?* Secondant. Geraadpleegd van <http://www.ccv-secondant.nl/platform/article/zijn-slachtoffers-geholpen-met-verboden/>.
- Weaver, B. (2014). ‘Control or Change? Developing Dialogues between Desistance Research and Public Protection Practices’, *Probation Journal*, 61(1), 8-26.
- Wolfgang, M. E. (1958). *Patterns in criminal homicide*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Wright, C. V., & Johnson, D. M. (2012). Encouraging legal help seeking for victims of intimate partner violence: the therapeutic effects of the civil protection order. *Journal of traumatic stress*, 25(6), 675-681.
- Zimring, F. E., & Hawkins, G. J. (1973). Deterrence – The legal threat in crime control (p. 165, 227). In: Sherman, L. W., Smith, D. A., Schmidt, J. D., & Rogan, D. P. (1992). Crime, punishment stake in conformity: Legal and informal control of domestic violence. *American Sociological Review*, 57(5), 682-683.

## Wetgeving

### Staatsblad

Wet van 16 december 1915 (*Stb.* 1915, 247), en in werking getreden op 30 december 1915 (*Stb.* 1915, 511).

Wet van 29 oktober 1992, tot vervanging van de Wet van 27 april 1884, *Stb.* 96, tot regeling van het Staatstoezicht op krankzinnigen (*Stb.* 1992, 669), en in werking getreden op 31 december 1993 (*Stb.* 1992, 670) (*Kamerstukken* 11270).

Wet van 9 oktober 2008, houdende regels strekkende tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod aan personen van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat (*Stb.* 2008, 421), en in werking getreden op 1 januari 2009 (*Stb.* 2008, 484) (*Kamerstukken* 30657).

Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht ter regeling van de bevoegdheid van de burgemeester en de bevoegdheid van de officier van justitie tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen (*Stb.* 2010, 325), en in werking getreden op 7 september 2010 (*Stb.* 2010, 325) (*Kamerstukken* 31467).

Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel (*Stb.* 2011, 546), en in werking getreden op 1 april 2012 (*Stb.* 2011, 615) (*Kamerstukken* 32551).

Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (*Stb.* 2011, 545), en in werking getreden op 1 april 2012 (*Stb.* 2011, 615) (*Kamerstukken* 32319).

Wet van 12 juli 2012 tot implementatie van kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie (PbEU L 327), van kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen (PbEU L 337) en van kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 26 februari 2009 tot wijziging van kaderbesluit 2002/584/JBZ, kaderbesluit 2005/214/JBZ, kaderbesluit 2006/783/JBZ, kaderbesluit 2008/909/JBZ en kaderbesluit 2008/947/JBZ en tot versterking van de procedurele rechten van personen, tot bevordering van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen gegeven ten aanzien van personen die niet verschenen zijn tijdens het proces (PbEU L 81) (*Stb.* 2012, 333), en in werking getreden op 1 november 2012 (*Stb.* 2012, 373) (*Kamerstukken* 32885).

Besluit van 4 september 2012, houdende regels ter uitvoering van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (*Stb.* 2012, 400), en in werking getreden op 1 november 2012 (*Stb.* 2012, 373).

Wet van 5 juni 2013 tot implementatie van kaderbesluit 2009/829/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2009 inzake de toepassing tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis (*Stb.* 2013, 250), en in werking getreden op 1 november 2013 (*Stb.* 2013, 309) (*Kamerstukken* 33422).

Wet van 30 juni 2015 tot wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht ter aanscherping van de maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast (*Stb.* 2015, 255), en in werking getreden op 1 juli 2015 (*Stb.* 2015, 256) (*Kamerstukken* 33882).

Wet van 10 februari 2017, houdende tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (*Stb.* 2017, 51), en in werking getreden op 1 maart 2017 (*Stb.* 2017, 67) (*Kamerstukken* 34359).

Wet van 17 februari 2017 tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de aanpak van woonoverlast (*Stb.* 2017, 77), en in werking getreden op 1 juli 2017 (*Stb.* 2017, 113) (*Kamerstukken* 34007).

Wet van 22 februari 2017, houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met een herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (*Stb.* 2017, 82), en in werking getreden op 1 januari 2018 (*Stb.* 2017, 496) (*Kamerstukken* 34086).

#### Staatscourant

Richtlijn voor strafvordering huiselijk geweld van toepassing (2015R049), en in werking getreden op 1 maart 2015 (*Stcrt.* 2015, 3954).

Richtlijn voor strafvordering niet opvolgen ambtelijk bevel of gedragsaanwijzing (2015R004), en in werking getreden op 1 maart 2015 (*Stcrt.* 2015, 4228).

Aanwijzing voorwaardelijke vrijheidsstraffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden (2015A002), en in werking getreden op 1 maart 2015 (*Stcrt.* 2015, 5390).

Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling (2016A003), en in werking getreden op 1 mei 2016 (*Stcrt.* 2016, 19416).

#### Kamerstukken

*Kamerstukken I* 2011/12, 32 551, C

*Kamerstukken II* 1913/14, 286, 3

*Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, 3

*Kamerstukken II* 2009/10, 32 319, 3

*Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, 3  
*Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, 6  
*Kamerstukken II* 2013/14, 33 882, 3

## Jurisprudentie

### Hoge Raad der Nederlanden

HR 26 november 1968, ECLI:NL:HR:1968:AB6079, *NJ* 1970/123, m.nt. Ch.J. Enschedé  
HR 25 november 2008, ECLI:NL:HR:2008:BG0836, *NJ* 2009/320, m.nt. N. Keijzer  
HR 3 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV7497, *NJ* 2012/239  
HR 10 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:537, *NJ* 2015/236, m.nt. F. Vellinga-Schootstra  
HR 6 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:2916, *NJ* 2015/432  
HR 3 januari 2017, ECLI:NL:HR:2017:4, *NJ* 2017/143, m.nt. F. Vellinga-Schootstra  
HR 19 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2392, *NJ* 2017/389  
HR 19 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2396  
HR 27 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:436

### Gerechtshoven

Hof Den Haag 30 augustus 2006, ECLI:NL:GHDHA:2016:2996  
Hof Leeuwarden 9 oktober 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BZ9793  
Hof Amsterdam 24 mei 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:2833

### Rechtbanken

Rb. Almelo 27 november 2007, ECLI:NL:RBALM:2007:BC3320  
Rb. Overijssel 24 december 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:5725  
Rb. Rotterdam 22 januari 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:543

### Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 18 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ4958, *Gst.* 2012/57, m.nt. L.J.J. Rogier

## Bijlagen

### Bijlage I: Topiclijsten

- I.1 Toestemmingsverklaringen interviews verdachten/daders
- I.2 Toestemmingsverklaring professionals
- I.3 Toestemmingsverklaring slachtoffers
- I.4 Topiclijst OvJ
- I.5 Topiclijst interview slachtoffers
- I.6 Topiclijst interview verdachte/dader

## **INFORMATIE**

over het interview en het onderzoek:

*‘effectiviteit strafrechtelijke beschermingsbevelen’*

### **Achtergrond**

U heeft ervaring met een locatie-, contact- of gebiedsverbod of locatiegebod. Wij doen onderzoek naar deze verboden en geboden en voor dat onderzoek zijn uw ervaringen van groot belang. Wij zouden bijvoorbeeld graag willen weten in hoeverre u het verbod of gebod rechtvaardig vindt; in hoeverre u het heeft nageleefd en wat u heeft geholpen bij het naleven of wat het naleven juist extra moeilijk maakte voor u.

Het doel van ons onderzoek is om meer te leren over de praktijk van de locatie-, contact- en gebiedsverboden om deze vervolgens waar mogelijk te verbeteren. Door deel te nemen aan dit onderzoek kunnen wij voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie in kaart brengen wat voor verdachten en veroordeelden belangrijke verbeterpunten zijn aan de verboden.

De link naar het onderzoek:

[www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2710-effectiviteit-van-beschermingsbevelen.aspx](http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2710-effectiviteit-van-beschermingsbevelen.aspx)

### **Interview**

Een interview duurt ongeveer een uur en kan zowel telefonisch als face-to-face plaatsvinden. In overleg wordt vastgesteld op welk tijdstip en plaats het interview wordt gehouden. Als dank voor uw deelname ontvangt u een VVV-bon ter waarde van € 15,-.

### **Privacy**

De informatie die u in het interview geeft, wordt alleen voor dit onderzoek gebruikt. Uw gegevens worden anoniem verwerkt. Dit betekent dat u niet met naam en toenaam in het onderzoeksrapport wordt genoemd: u blijft volledig onbekend.

### **De onderzoekers**

Irma Cleven

Sanne Struijk

Tamar Fischer (project coördinator)

Erasmus Universiteit Rotterdam

## INFORMATIE

over het interview en het onderzoek:

*‘effectiviteit strafrechtelijke beschermingsbevelen’*

5. Ik ben over het interview en het onderzoek geïnformeerd;
6. Ik heb de schriftelijke informatie gelezen;
7. Ik ben in de gelegenheid gesteld om vragen over het interview en het onderzoek te stellen;
8. Ik heb over mijn deelname aan het interview en het onderzoek kunnen nadenken;
9. Ik heb het recht om mijn toestemming op ieder moment weer in te trekken, zonder dat ik daarvoor een reden hoef op te geven.

### **Ik stem toe met deelname aan het onderzoek.**

Naam :

Geboortedatum :

Handtekening :

---

*Ondergetekende verklaart dat de hierboven genoemde persoon zowel schriftelijk als mondeling over het onderzoek is geïnformeerd. Hij/zij verklaart tevens dat een voortijdige beëindiging van de deelname door bovengenoemde persoon, van geen enkele invloed zal zijn op de begeleiding binnen de reclassering.*

*Naam :*

*Functie :*

*Paraaf :*

*Datum :*



## *I.2 Toestemmingsverklaring professionals*

### **Toestemmingsverklaring**

**Titel onderzoek: 'Effectiviteit strafrechtelijke beschermingsbevelen'**  
**Verantwoordelijke onderzoeker: dr. Tamar Fischer, Erasmus Universiteit Rotterdam**

#### ***In te vullen door de deelnemer***

Ik verklaar op een voor mij duidelijke wijze te zijn ingelicht over de aard, methode en het doel van het onderzoek. Ik weet dat de gegevens en resultaten van het onderzoek alleen anoniem en vertrouwelijk aan derden bekend gemaakt zullen worden. Mijn vragen zijn naar tevredenheid beantwoord. Ik heb toestemming gegeven voor het opnemen van het interview met een voicerecorder en weet dat deze opname bewaard wordt door de Erasmus Universiteit. Ik weet dat toegang tot deze opname enkel wordt verleend in het geval van een zorgvuldigheidscontrole door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Ik stem geheel vrijwillig in met deelname aan dit onderzoek. Ik behoud me daarbij het recht voor om op elk moment zonder opgaaft van redenen mijn deelname aan dit onderzoek te beëindigen.

Naam deelnemer: .....

Datum: ..... Handtekening deelnemer: .....

#### ***In te vullen door de uitvoerende onderzoeker***

Ik heb een mondelinge en schriftelijke toelichting gegeven op het onderzoek. Ik zal resterende vragen over het onderzoek naar vermogen beantwoorden. De deelnemer zal van een eventuele voortijdige beëindiging van deelname aan dit onderzoek geen nadelige gevolgen ondervinden.

Naam onderzoeker: .....

Datum: ..... Handtekening onderzoeker: .....

### *I.3 Toestemmingsverklaring slachtoffers*

#### **Toestemmingsverklaring**

**Titel onderzoek: 'Effectiviteit strafrechtelijke beschermingsbevelen'**  
**Verantwoordelijke onderzoeker: dr. Tamar Fischer, Erasmus Universiteit Rotterdam**

##### ***In te vullen door de deelnemer***

Ik verklaar dat de onderzoeker mij verteld heeft over de interviews en het doel van het onderzoek. Ik heb toestemming gegeven voor de opname met een voicerecorder. Ik weet dat de gegevens en resultaten van het onderzoek alleen anoniem en vertrouwelijk aan derden bekend gemaakt zullen worden. Al mijn vragen zijn naar tevredenheid beantwoord.

Ik stem geheel vrijwillig in met deelname aan dit onderzoek. Ik heb het recht om op elk moment met dit onderzoek te stoppen. Hiervoor hoef ik geen redenen te geven.

Naam deelnemer: .....

Datum: .....Handtekening deelnemer: .....

##### ***In te vullen door de uitvoerende onderzoeker***

Ik heb een mondelinge en schriftelijke toelichting gegeven op het onderzoek. Ik heb toestemming gevraagd voor het opnemen van het gesprek met de voicerecorder. Ik zal resterende vragen over het onderzoek naar vermogen beantwoorden. De deelnemer zal van een eventuele voortijdige beëindiging van deelname aan dit onderzoek geen nadelige gevolgen ondervinden.

Naam onderzoeker: .....

Datum: .....Handtekening onderzoeker: .....

## *I.4 Topiclijst OvJ*

### *Introductie:*

- *Het doel van dit onderzoek is inzicht krijgen in de mate waarin beschermingsbevelen daadwerkelijk bijdragen aan de bescherming van een slachtoffer. Hiertoe tracht het onderzoek in kaart te brengen welke elementen van het proces van naleving en handhaving van strafrechtelijke beschermingsbevelen bijdragen aan bescherming van een slachtoffer en eventuele knel- en verbeterpunten te identificeren.*
- *Het interview duurt ongeveer een uur. Uw antwoorden zullen anoniem verwerkt worden en niet naar uw persoon te herleiden zijn. U mag op elk moment stoppen met het interview. Vindt u het goed als ik het interview opneem met een voice-recorder? Dan kan ik het interview achteraf zo goed mogelijk uitwerken. De opname zal vertrouwelijk worden behandeld en zal veilig opgeslagen worden op de universiteit. De opnames worden niet aan derden verstrekt, met uitzondering van het WODC in het geval van een wetenschappelijke zorgvuldigheidscontrole.*
- *Binnen het strafprocesrecht zijn er maar liefst 14 modaliteiten waarbinnen een beschermingsbevel kan worden opgelegd [zie schema]. Bij de volgende vragen concentreren we ons op de handhaving van beschermingsbevelen opgelegd in de volgende fasen van het strafproces:*
  - o *voorbereidend onderzoek: gedragsaanwijzing, voorwaarde bij schorsing voorlopige hechtenis*
  - o *rechterlijke straf of maatregel: voorwaardelijke veroordeling, vrijheidsbeperkende maatregel*
  - o *tenuitvoerlegging van de straf of maatregel: voorwaardelijke invrijheidstelling*

Hoe verloopt het proces van de handhaving volgens slachtoffers, plegers en professionals bij schending van het opgelegde bevel en hoe effectief is dit volgens de actoren? Met welke kenmerken hangt dit samen en hoe verschilt dit tussen de modaliteiten?

In welke modaliteiten krijgt u te maken met strafrechtelijke beschermingsbevelen?

1. Kunt u een inschatting geven van het aantal zaken met beschermingsbevel waarbij u in de afgelopen drie maanden betrokken bent of bent geweest? Hoeveel keer heeft in de afgelopen drie maanden met een schending te maken gehad? [per modaliteit]
2. Houdt u bij oplegging van een bevel rekening met de handhaving/naleving?
  - a. Elektronisch toezicht/reclasseringstoezicht/AOL/AWARE
3. Zijn er volgens u kenmerken (van betrokkenen, hun relatie, het delict) die samenhangen met een verhoogd risico op schending?
  - a. Hoe wordt hiermee rekening gehouden bij oplegging of in de handhaving?
  - b. Verschilt dit per modaliteit?

4. Wanneer een bevel geschonden wordt, hoe wordt er dan op gereageerd? [door OM, maar ook door rechter]
  - a. Hoe verloopt dit proces [communicatie, tijdigheid]?
  - b. Waar hangt het type reactie vanaf? [criteria]
  - c. Kunt u voorbeelden geven?
  - d. Met wie heeft u contact in het kader van de handhaving van de beschermingsbevelen? [reclassering, OM...] Welke elementen in dit contact zijn belangrijk voor een effectieve handhaving?
  - e. Waarover heeft u contact?
  - f. Kunt u voorbeelden geven?
  
5. Wat betreft handhaving van beschermingsbevelen [eerder genoemde punten opsommen]:
  - a. Wat zijn knelpunten volgens u?
  - b. Wat zijn succesfactoren volgens u?
  - c. Heeft u nog suggesties om de handhaving van beschermingsbevelen te verbeteren?

In hoeverre zijn opgelegde strafrechtelijke beschermingsbevelen effectief, wanneer gekeken wordt naar de tevredenheid en veiligheidsgevoelens van slachtoffers (subjectieve effectiviteit)? Met welke kenmerken hangt dit samen en hoe verschilt dit tussen de modaliteiten?

6. Welke elementen van de handhaving hangen volgens u samen met tevredenheid en de veiligheidsbeleving van het slachtoffer?
  - a. Op wat voor manier hangen zij samen met tevredenheid en veiligheidsbeleving?
  - b. In hoeverre is het mogelijk op die manier te handhaven?
  - c. Verschilt dit per modaliteit?
  - d. Verschilt dit per toezichtmechanisme?

[te denken valt aan elementen rondom signaleren van schendingen, communicatie en samenwerking met ketenpartners, informatievoorziening aan slachtoffer en verdachte/dader, reacties op schendingen, tijdigheid van reageren]

7. Welke elementen van het bevel zelf hangen volgens u samen met tevredenheid en de veiligheidsbeleving van het slachtoffer? [feit dat er bevel is, invulling van bevel]
  - a. Op wat voor manier hangen zij samen met tevredenheid en veiligheidsbeleving?
  - b. In hoeverre is het mogelijk op die manier te handhaven?
  
8. Wat is uw indruk van de bijdrage van het beschermingsbevel aan de tevredenheid en veiligheidsbeleving van slachtoffers?
  - a. Kunt u hiervan voorbeelden geven?
  - b. Welke kenmerken van de betrokkenen en hun relatie, het delict, het strafproces hangen hiermee samen?
  - c. Verschilt dit per modaliteit?

9. Wat betreft tevredenheid en veiligheidsgevoelens bij slachtoffers [eerder genoemde punten opsommen]:
- a. Wat zijn knelpunten volgens u?
  - b. Wat zijn succesfactoren volgens u?
  - c. Heeft u nog suggesties om de tevredenheid en veiligheidsgevoelens m.b.t. een beschermingsbevel bij slachtoffers te verbeteren?

In hoeverre zijn opgelegde strafrechtelijke beschermingsbevelen effectief, wanneer gekeken wordt naar het reduceren (in frequentie en ernst) van herhaald slachtofferschap door een pleger bij hetzelfde slachtoffer (objectieve effectiviteit)? Met welke kenmerken hangt dit samen en hoe verschilt dit tussen de modaliteiten?

10. Wat is uw indruk van de bijdrage van het beschermingsbevel aan het voorkomen van recidive [frequentie en ernst]? Onder recidive worden enkel schendingen verstaan die een op zichzelf staand strafbaar feit betreffen.
11. Welke elementen van de handhaving hangen volgens u samen met het voorkomen van recidive?
12. Wat betreft voorkomen van recidive [frequentie en ernst]:
- a. Wat zijn knelpunten volgens u?
  - b. Wat zijn succesfactoren volgens u?
  - c. Heeft u nog suggesties om de handhaving van beschermingsbevelen te verbeteren?

[afronding]

Interviewverslag

toestemmingsverklaring en onderzoeksresultaten

Vragen naar mogelijkheid benaderen slachtoffers en daders

Vragen of opnieuw benaderen bij nieuwe vragen

## *1.5 Topiclijst interview slachtoffers*

### *Introductie:*

- *Het doel van dit onderzoek is om uit te vinden of locatie-, contact-, en gebiedsverboden (strafrechtelijke beschermingsbevelen) helpen om slachtoffers te beschermen en om verbeteringen voor te stellen*
- *Daarvoor willen we graag horen wat uw ervaringen zijn met de bescherming die zo 'n verbod biedt.*
- *We willen graag uw ervaringen horen over de afgelopen 5 jaar.*
- *We horen graag om wat voor verbod het ging, of de verdachte of dader zich eraan hield, wat er gebeurde als hij/zij dat niet deed en hoe veilig u zich voelde ten tijde van het verbod. Ook horen we graag uw ideeën over hoe het eventueel beter zou kunnen.*
- *Het interview duurt ongeveer een uur. Uw antwoorden zullen anoniem verwerkt worden en niet naar uw persoon te herleiden zijn. U mag op elk moment stoppen met het interview. Vindt u het goed als ik het interview opneem met een voice-recorder? Dan kan ik het interview achteraf zo goed mogelijk uitwerken. De opname zal uiteraard vertrouwelijk worden behandeld.*

Beschrijving van de beschermingsbevelen waar het slachtoffer mee te maken heeft gehad.

1. Heeft u in de afgelopen vijf jaar een of meer verboden meegemaakt die werden uitgesproken om u te beschermen? Kunt u aangeven wanneer dat was en om wat voor verbod(en) dat ging?
  - a. Als meer dan 1 verbod, nagaan of ze dezelfde dader betroffen
  - b. Verboden in de tijd plaatsen (tijdlijn meenemen / er bij houden)
  - c. Bij 1 dader kan het nuttig zijn verder dan vijf jaar terug te kijken om een beeld te krijgen van context maar wat betreft de handhaving gaan we dan in op periode tussen nu en 5 jaar terug.
  - d. Bij meer daders: situaties die meer dan 5 jaar terug speelden en waar nu geen dader meer in beeld is of geen verbod meer is niet verder uitvragen.
  
2. Op welk moment is er in uw zaak een contact, locatie of gebiedsverbod (of gebod) opgelegd (tijdens voorbereidend onderzoek, buitengerechtelijke afdoening, rechtelijke straf of maatregel, maatregel bij verlof of voorwaardelijke invrijheidstelling)?

*Evt toelichten: Was het in de fase dat er nog geen schuldigverklaring was dus bijvoorbeeld als een voorwaarde om vrij te komen uit voorlopige hechtenis, was het een onderdeel van het afhandelen van de zaak buiten de rechter om (dus door het OM) zoals een voorwaarde bij een strafbeschikking, was het een onderdeel van een rechtelijke straf of maatregel, dus een voorwaarde waaraan de dader zich moest houden om niet in detentie te komen, of was het een onderdeel van de voorwaarden waaraan de dader zich moest houden na het vrijkomen uit detentie?*

[Op deze plek in het interview bepalen en bespreken met de respondent over welke verboden verder wordt gevraagd en in welke volgorde. Daarbij wordt in principe gestart met het meest recente verbod maar als de verboden in verschillende fasen van het strafproces elkaar snel hebben opgevolgd is het soms misschien logischer de verschillende fasen in het strafproces te volgen. Bij de nu volgende vragen dan steeds even terugkoppelen over welke fase het gaat] Uitgangspunt: Beter één verbod uitgebreid uitvragen dan een heleboel half. Als er verboden in de verschillende fasen van het strafproces zijn dan is het wel interessant naar verschillen te vragen.

Welke kenmerken van de betrokkenen en hun relatie, het delict, het strafproces (inclusief het bevel zelf) hangen hiermee (met subjectieve en objectieve effectiviteit) samen?

3. Kunt u kort iets vertellen over de aanleiding van oplegging van het verbod en hoe uw leven er toen uitzag? [delict, type en kwaliteit relatie met verdachte/dader (bekend/onbekend), voorgeschiedenis, (biologische) kinderen met verdachte/dader, middelengebruik, woonsituatie, wijk].
4. Heeft uzelf of iemand anders voor u gevraagd om oplegging van het verbod?
  - a. Wie was dat?
5. Door wie bent u geïnformeerd over het verbod?
6. Kunt u beschrijven wat het verbod precies inhield dat werd uitgesproken om u te beschermen?
7. Wat dacht u dat het verbod zou veranderen in uw dagelijkse leven?
8. Wat vindt u van de manier waarop besloten is tot oplegging van het verbod? [respectvol, gevoel dat er rekening gehouden werd met uw wensen, rechtvaardig]

Hoe verloopt het proces van de handhaving volgens slachtoffers, plegers en professionals bij schending van het opgelegde bevel en hoe effectief is dit volgens de actoren?

9. is het verbod geschonden/overtreden? zo ja: Hoe vaak heeft de verdachte/dader zich er niet aan gehouden?
  - a. wanneer gebeurde dat voor het eerst?
  - b. wat gebeurde er de eerste en de andere keren?

[Vraag 10 t/m 12 alleen stellen als er sprake is geweest van schendingen. Indien er meer schendingen waren, dan vragen of het slachtoffer anders gereageerd heeft per schending. Indien ja, dan de volgende vraag per schending stellen.

10. Hoe heeft u gereageerd op deze schending(en)?
  - a. Heeft u de schending(en) gemeld bij de politie, waarom wel/niet?
  - b. Heeft u de schending(en) gemeld bij andere instanties? Welke?
  - c. [op wat voor manier] had(den) de schending(en) invloed op uw gevoel van veiligheid?

[indien er meerdere schendingen waren, dan vragen of de instanties verschillend gereageerd hebben per schending. Indien ja, dan de volgende vraag per schending stellen.]



11. Wat is er met uw melding gedaan door de instanties?  
[politie/wijkagent, reclassering, officier van justitie, rechter, evt. slachtofferadvocaat]
  - a. Wat vindt u van de manier waarop deze instanties hebben gereageerd op de schending van het verbod?
12. Indien de verdachte/dader het verbod heeft overtreden: waarom overtreedt de dader/verdachte het verbod?
  - a. Kunt u dit toelichten met voorbeelden?
  - b. Indien er meer schendingen waren: denkt u dat de redenen voor schending verschillen per schending?

[Vraag 13 zowel als er sprake is van schendingen als wanneer er geen schendingen waren]

13. Wat is er volgens u nodig om te zorgen dat de verdachte/dader een verbod niet overtreedt?
14. Wat zou er volgens u nodig zijn zodat politie en reclassering schendingen van de verdachte/dader beter kunnen signaleren?
  - a. Kunt u hiervan voorbeelden geven?
  - b. Verschilt dit per type schending (van het verbod en op zichzelf staande strafbare feiten)?

In hoeverre zijn opgelegde strafrechtelijke beschermingsbevelen effectief, wanneer gekeken wordt naar de tevredenheid en veiligheidsgevoelens van slachtoffers (subjectieve effectiviteit)? Welke kenmerken van de betrokkenen en hun relatie, het delict, het strafproces hangen hiermee samen?

15. Bent u tevreden over het verbod? Waarom wel/niet?
16. Wat is het effect van het verbod geweest op uw veiligheid?
  - a. Gevoel van veiligheid
  - b. Uitblijven van nieuw geweld
17. Welke acties of welk gedrag van politie, reclassering, OM en (als van toepassing) de rechter/rechter commissaris hangen samen met hoe veilig u zich voelt?

[te denken valt aan elementen rondom signaleren van schendingen, communicatie en samenwerking met ketenpartners, informatievoorziening aan slachtoffer en verdachte/dader, reacties op schendingen, tijdigheid van reageren]

18. Heeft u zelf dingen gedaan die positief of juist negatief voor uw veiligheid waren? Welke waren dat en welke impact hadden ze?

[dit kunnen extra veiligheidsmaatregelen zijn zoals woningbeveiliging, aanpassing eigen gedrag, etc. maar ook dingen die risico's verhogen zoals contact zoeken].

In hoeverre zijn opgelegde strafrechtelijke beschermingsbevelen effectief, wanneer gekeken wordt naar het reduceren (in frequentie en ernst) van herhaald slachtofferschap door een pleger bij hetzelfde slachtoffer (objectieve effectiviteit)?

19. Heeft het verbod volgens u geholpen?
  - a. Wanneer heeft een verbod volgens u geholpen?
  - b. Waardoor heeft het verbod volgens u geholpen?

In hoeverre heeft dit te maken met:

10. de relatie die u heeft met de verdachte/dader?
  11. de omschrijving van het verbod zelf?
  12. de manier waarop de politie de verdachte/dader controleert of hij/zij het verbod overtreedt?
  13. andere manieren waarop u geprobeerd heeft zich weer veilig te voelen?
  14. andere manieren dan het verbod waarop het gedrag van de verdachte/dader aangepakt is
- 
20. Wat zorgde ervoor dat het verbod niet of minder goed hielp?
  21. Heeft u suggesties ter verbetering??

#### *Afronding*

- Heeft u nog vragen?
- Wilt u het interviewverslag ontvangen?
- Bent u geïnteresseerd in de resultaten van het onderzoek? [opsturen]
- Mogen wij u nog verder benaderen als iets niet helemaal duidelijk is of voor nadere gegevens?
- [toestemmingsverklaring]

## *I.6 Topiclijst interview verdachte/dader*

### *Introductie:*

- *Met dit onderzoek willen we inzicht krijgen in hoe contact, locatie- en gebiedsverboden verlopen. Daarvoor is het ook belangrijk te weten hoe u het verbod hebt ervaren en hoe u er op reageerde.*
- *We willen graag uw ervaringen horen over de afgelopen 5 jaar.*
- *Mogelijk heeft u in die periode niet één maar meer verboden opgelegd gekregen. Dan horen we graag uw ervaringen in die verschillende situaties.*
- *We horen graag om wat voor verbod het ging, of u het verbod wel eens hebt overtreden en hoe dat kwam, wat er gebeurde bij zo 'n schending (hoe reageerde het slachtoffer, de politie, de reclassering, het OM, de rechter) en wat dat met u deed (wat was uw reactie). Ook horen we graag uw ideeën over hoe het eventueel beter zou kunnen.*
- *Het interview duurt ongeveer een uur. Uw antwoorden zullen anoniem verwerkt worden en niet naar uw persoon te herleiden zijn. U mag op elk moment stoppen met het interview. Vindt u het goed als ik het interview opneem met een voice-recorder? Dan kan ik het interview achteraf zo goed mogelijk uitwerken. De opname zal uiteraard vertrouwelijk worden behandeld.*

Beschrijving van de beschermingsbevelen waar de verdachte/dader mee te maken heeft gehad.

15. Heeft u in de afgelopen vijf jaar een of meer verboden opgelegd gekregen die waren bedoeld om een slachtoffer te beschermen? Kunt u aangeven wanneer dat was en om wat voor verbod(en) dat ging?
  1. Als meer dan 1 verbod, nagaan of ze hetzelfde slachtoffer betroffen.
  2. Verboden in de tijd te plaatsen (tijdlijn meenemen / er bij houden).
  3. Bij 1 slachtoffer kan het nuttig zijn verder dan vijf jaar terug te kijken om een beeld te krijgen van context maar wat betreft de handhaving gaan we dan in op periode tussen nu en 5 jaar terug.
  4. Bij meer slachtoffers: situaties die meer dan 5 jaar terug opgelegd werden en waar nu geen verbod meer is niet verder uitvragen.
  
16. Op welk moment is er in uw zaak een contact, locatie of gebiedsverbod (of gebod) opgelegd (tijdens voorbereidend onderzoek, buitengerechtelijke afdoening, rechtelijke straf of maatregel, maatregel bij verlop of voorwaardelijke invrijheidstelling)?

*Evt toelichten: Was het in de fase dat er nog geen schuldigverklaring was dus bijvoorbeeld als een voorwaarde om vrij te komen uit voorlopige hechtenis, was het een onderdeel van het afhandelen van de zaak buiten de rechter om (dus door het OM) zoals een voorwaarde bij een strafbeschikking, was het een onderdeel van een rechtelijke straf of maatregel, dus een voorwaarde waaraan u zich moest houden om niet in detentie te komen, of was het een onderdeel van de voorwaarden waaraan u zich moest houden na het vrijkomen uit detentie?*

[Op deze plek in het interview bepalen en bespreken met de respondent over welke verboden verder wordt gevraagd en in welke volgorde. Daarbij wordt in principe gestart met het meest recente verbod maar als de verboden in verschillende fasen van het strafproces elkaar snel hebben opgevolgd is het soms misschien logischer de verschillende fasen in het strafproces te volgen. Bij de nu volgende vragen dan steeds even terugkoppelen of ]

Welke kenmerken van de betrokkenen en hun relatie, het delict, het strafproces (inclusief het bevel zelf) hangen hiermee (met subjectieve en objectieve effectiviteit) samen?

17. Kunt u kort iets vertellen over de aanleiding van oplegging van het verbod en hoe uw leven er toen uitzag? [delict, type en kwaliteit relatie met het slachtoffer, voorgeschiedenis, (biologische)kinderen met het slachtoffer, middelengebruik, woonsituatie, wijk].
18. Het verbod werd opgelegd. Weet u wie er bij dat besluit betrokken is/zijn geweest? (de politie, reclassering, het slachtoffer, de OvJ)?
19. Door wie bent u geïnformeerd over het verbod?
20. Kunt u beschrijven wat het verbod precies inhield dat werd uitgesproken om de andere partij (het slachtoffer) te beschermen?
21. Wat vindt u van de manier waarop besloten is tot oplegging van het verbod? [respectvol, gevoel dat er rekening gehouden werd met uw wensen, rechtvaardig]
22. Wat zijn de gevolgen van het verbod op uw leven (op dat moment) geweest?

Hoe verloopt het proces van de handhaving volgens slachtoffers, plegers [hier ook expliciet naleving] en professionals bij schending van het opgelegde bevel en hoe effectief is dit volgens de actoren?

23. Kost(te) het u veel moeite het verbod / de verboden na te leven?

[Als mensen bij 8 'nee' antwoorden dan bij vraag 9 formuleren: zijn er toch dingen te noemen die het soms moeilijk maken het verbod na te leven?]

24. Wat maakt het voor u moeilijk het verbod na te leven? [denk aan kenmerken van uzelf, het slachtoffer, de relatie, uw woonsituatie, aanwezigheid van kinderen, activiteiten die met werk, school, of vrijetijdbesteding te maken hebben, de wijze waarop het verbod omschreven is, de informatie die u over het verbod heeft, het contact dat u met instanties heeft, een gebrek aan hulp of juist druk uit de omgeving].
  1. Zag u risico's, wat wilde u met een schending bereiken, wat betekent het voor het slachtoffer?
  2. Maakt het hierbij uit wat de gevolgen van schending kunnen zijn? [bijvoorbeeld opheffing schorsing of TUL voorwaardelijke straf].
25. Wat maakt dat u het verbod wel naleeft?
  1. Verschilt dit tussen de manier waarop u contact probeert te zoeken?
  2. Verschilt dit evt. tussen verschillende verboden die zijn opgelegd?

26. Hoe vaak heeft u het bevel geschonden?
1. Op welk moment na oplegging vond de eerste schending plaats?
  2. Op wat voor manier schond u het bevel? [voorbeelden]
  3. Hoe vaak kwam(en) deze verschillende manier(en) voor?

[vraag 12 t/m 18 alleen stellen als er sprake was van schending(en).]

27. Hoe reageerde het slachtoffer op de schendingen?
1. Heeft het slachtoffer naar uw weten melding gemaakt bij de politie van de schending(en), waarom denkt u dat hij of zij dit wel/niet heeft gedaan?
28. Is de schending/zijn de schendingen op een andere manier bekend geworden bij de instanties [politie, reclassering, officier van justitie]?
29. [indien bekend bij instanties] Hoe hebben de instanties gereageerd op de schending? [waarschuwing van officier, politie or toezichthouder, bezoek wijkagent]
30. Wat vindt u van *de manier waarop* de instanties hebben gereageerd op schending van het verbod? [rechtvaardig, voelde u zich gehoord, respect, tevredenheid]?
1. Per handhaver uitvragen: maakte deze reactie verschil voor in hoeverre u het verbod daarna heeft nageleefd?

Welke kenmerken verklaren naleving/effectiviteit? (van ve/da of het slachtoffer, hun relatie, het delict, het strafproces en de handhaving)

31. Denkt u dat door het verbod het slachtoffer zich veiliger is gaan voelen?
32. Denkt u dat u door het verbod geen of minder delicten tegen het slachtoffer hebt gepleegd dan wanneer het verbod er niet geweest zou zijn?
33. Heeft u suggesties hoe de verboden beter zouden kunnen worden opgelegd?
34. Heeft u suggesties voor hoe de verboden beter zouden kunnen worden gehandhaafd?

#### *Afronding*

- Heeft u nog vragen?
- Wilt u het interviewverslag ontvangen?
- Bent u geïnteresseerd in de resultaten van het onderzoek? [opsturen]

[toestemmingsverklaring]

## Bijlage II: Protocollen handhaving

### *Vraagstelling en geïnterviewde respondenten*

De interviews geven inzicht in de handhavingsacties van verschillende ketenpartners. Hierna rees de vraag in hoeverre de geïnterviewden een standaard werkwijze volgden en in hoeverre de handelwijzen die de respondenten beschreven voortkomen uit de persoonlijke actieve houding van de geïnterviewde professionals. Daarop is een viertal medewerkers van de drie ketenpartners opnieuw gecontacteerd met de vraag in hoeverre de handhaving van verboden is vastgelegd in geschreven bronnen zoals werkprocessen, richtlijnen en/of protocollen. Deze medewerkers betroffen 1) een OvJ van een parket in de Randstad 2) twee medewerkers van de politie en 3) een landelijk beleidsmedewerker van Reclassering Nederland. De twee medewerkers van de politie betroffen een projectmanager werkzaam binnen het programma kwetsbare doelgroepen (waaronder huiselijk geweld) en een liaison van de politie. Alle respondenten zijn middels een gelegenheidssteekproef geworven. De volgende twee vragen hebben we aan deze respondenten voorgelegd:

- *Wat is er op papier vastgelegd over de standaard werkwijze m.b.t. de handhaving van de strafrechtelijke verboden in de vorm van richtlijnen, protocollen en werkprocessen?*
- *In hoeverre is de werkwijze landelijke of regionaal?*

### *Bevindingen*

De vier respondenten bevestigden het beeld dat ook in de interviews naar voren kwam: dat de handhaving gekenmerkt wordt door een grote discretionaire bevoegdheid (zie ook paragraaf 5.2 over signalering van schendingen). De projectmanager van de politie gaf hierbij te kennen dat zij het hele intranet heeft doorzocht op documenten met betrekking tot strafrechtelijke verboden. Volgens de respondenten hebben *geen* van de drie organisaties specifieke protocollen of werkwijzen uitgeschreven die zich specifiek richten op de handhaving van strafrechtelijke verboden, met uitzondering van een protocol met ketenafspraken over de samenwerking tussen OM, politie en RN in geval van locatieverboden met EM waarbij sprake is van een te beschermen slachtoffer. Dit geldt voor zowel de proactieve als reactieve handhaving. Zo heeft de respondent geen documenten gevonden die gaan over hoe te beslissen over de inzet van *proactieve* maatregelen, zoals extra surveillance door de politie. Ook de respondent van Reclassering gaf aan dat landelijke protocollen of werkwijzen over de handhaving van verboden ontbreken. Hoewel uit de interviews blijkt dat er in bepaalde regio's wel regionale afspraken over oplegging van EM te bestaan, richten deze afspraken zich echter niet specifiek op de handhaving van strafrechtelijke verboden. Zo blijkt uit de interviews dat verdachten en daders van overvallen in Rotterdam standaard EM wordt opgelegd. Indien er in zo'n geval ook een verbod wordt opgelegd ter bescherming van het slachtoffer, gaat een verbod in zulke gevallen standaard gepaard met EM.

Werkwijzen over de *reactieve* handhaving, dat wil zeggen, na het signaleren van schendingen, zijn in het geval van de politie zeer beknopt en richten zich op niet-naleving van justitiële voorwaarden in het algemeen (d.w.z. voorwaarden bij schorsing van voorlopige hechtenis, voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidsstelling). In geval van de reclassering is het onduidelijk in hoeverre de handhaving van verboden is vastgelegd in geschreven bronnen zoals werkprocessen, richtlijnen en/of protocollen, omdat de respondent aangaf dat er hierover geen protocollen bestaan met uitzondering van het protocol betreffende

de ketensamenwerking in geval van EM en locatieverboden, terwijl de onderzoeker gedurende de dossierstudie op locatie een checklist aantroef die relevant is voor de handhaving van niet-naleving van justitiële voorwaarden in het algemeen (in het kader van VV en v.i.).

In plaats van het volgen van *specifieke* protocollen of werkwijzen over wanneer over te gaan tot welke handhavingsreactie, baseren officieren zich volgens de respondent op het wetboeken en OM aanwijzingen, die in het juridisch hoofdstuk zijn beschreven. Zo gaf de OvJ aan dat geschreven bronnen over de verboden beperkt zijn tot de wetsartikelen, Memories van Toelichting en OM-aanwijzingen. Dit zijn landelijke bronnen, die uitvoerig zijn beschreven in het juridisch kader (hoofdstuk 3). Politieagenten baseren zich volgens de respondenten op hetgeen zij geleerd hebben in hun opleiding en op algemene beschrijvingen die beschikbaar zijn over wat te doen in geval van schendingen van voorwaarden of maatregelen op heterdaad en buiten heterdaad. Deze algemene beschrijvingen hebben betrekking op de justitiële voorwaarden en kunnen politieagenten raadplegen in het landelijke opsporingssysteem.<sup>135</sup> De beschrijving van de werkwijze van de politie volstaat met het uitgangspunt ‘aanhouden en OM contacteren’. De medewerkers van de politie gaven daarnaast aan dat kennis over hoe te reageren op schendingen van strafrechtelijke verboden onderdeel is van de opleiding tot politieagent. Alternatieve afdoeningen, die volgens de interviews wel voorkomen, worden niet genoemd. Tijdens de dossierstudie op locatie merkte de onderzoeker in een werkruimte op de muur een poster op betreffende de werkwijze van Reclassering. Bij navraag bleek dat deze poster een checklist bevat die een landelijke werkwijze betreft, die in ieder geval in deze regio in de vorm van een poster is verwerkt en verspreid. Op deze poster worden de volgende vier mogelijke reacties op schending benoemd, die overigens ook in de interviews naar voren komen: overgaan tot TUL, een streng gesprek met de OvJ, aanpassing van de bijzondere voorwaarden en voortzetten van het toezicht.<sup>136</sup> Verder bevat de checklist drie ruim geformuleerde criteria ter onderbouwing van de handhavingsreactie. Deze checklist laat veel ruimte over voor interpretatie, zodat maatwerk kan worden geleverd. De criteria verwijzen naar 1) de mate van verwijtbaarheid aan cliënt, 2) de mate waarin er voldaan is aan kwaliteitseisen van het toezicht en 3) een risico-taxatie voor betrokkenen en hun omgeving. Deze criteria zijn

---

<sup>135</sup> De instructie van de gedragsaanwijzing is vergelijkbaar en wordt door de betreffende liaison van de politie zelf in het landelijke systeem verwerkt.. Het is onbekend of er ook instructies voor de vrijheidsbeperkende maatregel in het systeem staan. De maatregel valt namelijk niet onder het takenpakket van deze respondent.

<sup>136</sup> Deze checklist dient ter ondersteuning van onder andere het opstellen van een TUL-advies, dat wordt opgesteld indien de OvJ een TUL vordert. De OvJ kan een TUL vorderen n.a.v. schendingen die door verschillende ketenpartners worden gemeld (bijvoorbeeld ook door de politie). De toezichthouder is hier echter niet standaard bij betrokken en brengt hierover ook niet standaard advies over uit. Hierover is weer verduidelijking gevraagd bij een andere medewerker van Reclassering dan de hierboven genoemde respondent. In hoeverre de toezichthouder wordt betrokken in geval van opheffing schorsing of TUL hangt volgens deze andere respondent (toezichthouder) af van of de schending enkel een overtreding van de bijzondere voorwaarden betreft of ook een nieuw strafbaar feit. In geval van een nieuw strafbaar feit is volgens deze respondent geen tussenkomst van Reclassering in de keuze tot opheffing schorsing of TUL. In geval van overtreding van de bijzondere voorwaarden zonder dat er sprake is van een nieuw strafbaar feit wordt er veelal eerst overleg gepleegd met de desbetreffende OvJ, waarna er gezamenlijk eventueel wordt besloten tot een advies opheffen schorsing of advies TUL. Het is niet duidelijk in hoeverre er een checklist bestaat voor het opstellen van het advies opheffen schorsing en in hoeverre dit zou verschillen van de criteria die in de checklist advies TUL zijn genoemd. Verder is het onbekend welke rol de toezichthouder in de praktijk speelt in de handhaving van gedragsaanwijzingen en de vrijheidsbeperkende maatregel. Uit de grote interviewstudie blijkt dat gedragsaanwijzingen zelden gepaard gaat met reclasseringstoezicht en zoals uit het juridisch kader (hoofdstuk 3) blijkt speelt de reclassering hierin formeel geen rol. In de praktijk komt het toch voor dat er in zulke gevallen ook reclasseringstoezicht is opgelegd. In zulke gevallen is het de vraag in hoeverre de toezichthouder de naleving van deze vrijheidsbeperkende maatregel buiten het toezicht zal laten vallen.



overigens ook door alle geïnterviewde ketenpartners genoemd als factoren die zij in overweging nemen in de wijze van afhandeling van een schending.

### *Conclusie*

Uit voorgaande blijkt dat landelijke protocollen of werkwijzen over de handhaving van *verboden* ontbreken en dat de handhaving gekenmerkt wordt door een grote discretionaire bevoegdheid van ketenpartners. Tot op bepaalde hoogte zijn er *algemene* werkwijzen van OM, de politie en Reclassering beschikbaar, maar deze bevatten geen duidelijke criteria over wanneer welke handhavingsreactie geschikt is. De verklaring die hiervoor in de interviews door respondenten wordt gegeven is dat maatwerk van belang is in de handhaving van verboden. In paragraaf 6.2 worden de afwegingen beschreven die de OvJ's, politieagenten en toezichthouders maken om dit maatwerk te leveren.

### Bijlage III: Procedure steekproeftrekking beoogde controlegroep

Zoals beschreven in de hoofdstukken 1 en 4 is het in dit onderzoek niet mogelijk gebleken een geschikte *controlegroep* (steekproef met zaken zonder verbod) te construeren, waardoor geen harde uitspraken kunnen worden gedaan over de daadwerkelijke *effecten* van de verboden. In deze bijlage wordt de werkwijze beschreven die gevolgd is bij het construeren van een controlegroep. Hierdoor wordt inzichtelijk waarom er uiteindelijk geen geschikte controlegroep is gerealiseerd. Daarbij stonden drie problemen centraal. Dit was in de eerste plaats dat het onmogelijk bleek een bestand te construeren met zaken waarin geen verboden waren opgelegd. In de tweede plaats was er een te beperkt aantal geschikte matchingvariabelen beschikbaar in automatische registraties. In de derde plaats bevatte het beschikbaar gestelde bestand alleen zaken uit de GPS-registratie van het OM terwijl de *onderzoeksgroep* (de steekproef zaken met verbod) veelal COMPAS zaken betrof. In onderstaande alinea's worden de drie problemen nader toegelicht.

#### *Problemen bij het construeren controlegroep*

In de eerste plaats was er *geen bestand* (steekproefkader) beschikbaar met zaken in dezelfde modaliteiten en met dezelfde uitgangsdelicten maar *zonder verbod*. Via een aantal stappen kon door de onderzoekers zelf wel een bestand geconstrueerd worden zonder verboden in drie van de vier onderzochte modaliteiten (namelijk SVH, VV, VBM) maar omdat van verboden in de modaliteit gedragsaanwijzing door de OvJ (509hh, sv) geen centrale registratie bestaat, konden zaken waarin een verbod als gedragsaanwijzing was opgelegd niet herkend worden als zaak met een verbod. Daardoor kwamen er zaken in de controlegroep terecht waar *wel* een verbod is opgelegd hetgeen pas duidelijk werd tijdens de dossierstudie.

In de tweede plaats was het aantal betekenisvolle kenmerken in het registratiesysteem van het OM dat op basis van query's kond worden aangeleverd en op basis waarvan de *matchingsprocedure* kon worden uitgevoerd beperkt (zie tabel III.1). Daardoor was de matching van de zaken ook van beperkte kwaliteit. De mate van ongelijkheid tussen de zaken kwam pas tijdens de dossierstudie naar voren.

In de derde plaats bleek het dat het aangeleverde bestand voor de controlegroep (met zaken uit dezelfde periode, waarbij dezelfde wetsartikelen zijn geregistreerd in OM-registratie of in vonnis) vrijwel volledig uit zaken ingeschreven in GPS te bestaan. Slechts 22 van de ruim 10.000 zaken uit de selectie van zaken zonder verbod uit het aangeleverde bestand waren COMPAS zaken, terwijl de onderzoeksgroep voor een groot deel (72 procent van het aantal complete zaken) uit COMPAS zaken bestond. Dit is problematisch omdat in het algemeen in COMPAS de complexere zaken zitten, zoals zaken waarbij sprake is van schorsing van voorlopige hechtenis met voorwaarden. Ook waren in het controlebestand bestand de wetsartikelen over zeden en poging tot moord en doodslag maar heel beperkt aanwezig.

### *Gehanteerde strategie selectie relevante zaken en matching*

Omdat de nog beschikbare tijd voor het project het niet toe liet een nieuwe gegevens-aanvraag te doen,<sup>137</sup> is ervoor gekozen na te gaan of er in het beschikbare bestand toch voldoende gelijkende zaken aanwezig waren om een koppeling met de onderzoeksgroep te maken. Dit leek voor ongeveer de helft van de onderzoeksgroep het geval. De strategie die we hiervoor gekozen hebben is de volgende. *In de eerste plaats* hebben we alleen koppelingen gemaakt voor zaken uit de onderzoeksgroep waarbij het delict bedreiging (art. 285 lid 1 Sr), stalking (art. 285b Sr) of mishandeling (300 Sr of 302 Sr) betref. Zedendelicten en (poging tot) moord en doodslag waren niet of nauwelijks aanwezig in het steekproefkader voor de controlegroep. *In de tweede plaats* hebben we alleen zaken geselecteerd waar een vonnis bekend was zodat de opgelegde straf gebruikt kon worden als matchingvariabele.<sup>138</sup> *In de derde plaats*, hebben we alleen koppelingen gemaakt voor zaken waarin aan verdachte of dader een toezicht is opgelegd. Er zijn twee redenen om alleen zaken te kiezen waar een toezicht aanwezig is. In de eerste plaats, geeft dat aan dat er in de zaak een zorg is over het recidiverisico van de verdachte. Daarmee zijn de zaken waarschijnlijk meer vergelijkbaar met de zaken waarin verboden zijn opgelegd.<sup>139</sup> In de tweede plaats is over de zaken waarin een toezicht is opgelegd relatief veel informatie over de achtergrond van de dader en de zaak beschikbaar uit het registratiesysteem waardoor de matching beter kan verlopen.

Deze afbakening heeft de consequentie dat de generaliseerbaarheid naar verschillende typen zaken beperkter is en dat de power van de analyses omlaag gaat daar het aantal vergelijkbare zaken veel lager uitpakt dan bedoeld is. Omdat het doel van het onderzoek echter was een zo goed mogelijke indicatie te geven over de aanwezigheid van effecten is het belangrijk om de interne validiteit van de analyses zo groot mogelijk te laten zijn en daarvoor leken deze keuzes noodzakelijk.

Door de hierboven beschreven selecties bleef er uiteindelijk van de onderzoeksgroep een steekproef over van  $n=216$  waarvoor een match is gezocht. Het steekproefkader waaruit zaken voor de controlegroep zijn geselecteerd bevatte  $N=3151$  unieke zaken. Aan de hand van een 'Propensity Score matchingsprocedure' in SPSS zijn 167 controlezaken gevonden die gekoppeld konden worden aan de 216 uit de onderzoeksgroep. Bij de matching zijn de variabelen gebruikt zoals weergegeven in de eerste kolom van tabel III.1. Deze zijn geselecteerd op basis van de literatuur en beschikbaarheid in de registraties van het OM en de reclassering. Kenmerken die relevant zijn voor matching maar *niet beschikbaar waren*, zijn: de relatie tussen verdachte of dader en slachtoffer, een historie van geweld tussen verdachte of dader en slachtoffer, aanwezigheid van gezamenlijke kinderen, wensen of houding van het slachtoffer in het proces, eerder slachtofferschap bij het slachtoffer, de leeftijd van het slachtoffer, psychische problematiek bij de verdachte of dader en de aanwezigheid van LVB bij verdachte of dader. Deze kenmerken kunnen pas op basis van de dossierstudie worden bepaald en dus niet bijdragen aan de matching van de zaken.

---

<sup>137</sup> Verschillende tijdrovende stappen in de gegevensverzameling zoals het tweede deel van de dossierstudie en het uitzetten van de slachtofferenquête konden pas starten nadat de steekproef getrokken was.

<sup>138</sup> In het aangeleverde bestand met controlezaken (steekproefkader) was voor alle zaken een vonnis beschikbaar; in de steekproef met verboden gold dit niet omdat deze steekproef ook veel zaken bevatte die zich nog in de fase van voorlopige hechtenis bevonden.

<sup>139</sup> Uiteraard bestaan er ook risicovolle zaken zonder toezicht. Dit kan het geval zijn als de verdachte dit of een eerder toezicht zodanig gefrustreerd heeft dat voortzetting niet mogelijk bleek of niet zinvol was. Omdat het echter op grond van de beschikbare informatie niet mogelijk is dit type zaken te selecteren, konden zij niet in de steekproef worden opgenomen.

De uitkomst van de matchingsprocedure was dat er geen exacte matches maar alleen ‘Fuzzy matches’ zijn gevonden. Dit betekent dat de gematchte zaken bij benadering overeenkomen op de gehanteerde kenmerken in de matchingsprocedure.

*Tabel III.1 Matchingvariabelen en verschillen tussen steekproef met verbod en controlegroep*

Matchingvariabelen	Na matching: hogere scores in controlegroep	Na matching: lagere scores in controlegroep
Leeftijd verdachte bij instroom zaak (jaren)	X	
Lengte vrijheidsstraf (dagen)	X	
Delict type		
- Mishandeling (nee/ja)		X
- Stalking (nee/ja)	X	
- Bedreiging (nee/ja)		X
Maatschappelijke kwalificatie huiselijk geweld (nee/ja)	X	
Geslacht (vrouw/man)		
Indexdelict is eerste delict verdachte/dader (nee/ja)		X
Aantal keren toezicht bekend (aantal)		
Forensische zorg		
- Ambulant (nee/ja)		
- Klinisch (nee/ja)		
Toezicht deels voor vonnis in deze zaak (nee/ja)	X	

*Beschrijving controlesteekproef en vergelijking met steekproef met verbod*

De zaken die voortkomen uit de matchingsprocedure betreffen vooral mishandeling (36%) en bedreiging (47%) (zie tabel III.2a). Een kleiner aandeel (17%) betreft stalking zaken. Iets meer dan de helft van de zaken (55%) betreft huiselijk geweld.

*Tabel III.2a Verdeling aantal initiële steekproefzaken zonder verbod (controlegroep) naar wetsartikel en maatschappelijke kwalificatie Huiselijk geweld.*

Wetsartikel	Totaal aantal zaken	Zaken HG	Zaken geen HG
Mishandeling totaal (tenminste 1 van) 300, 302	<b>60</b>	<b>43</b>	<b>17</b>
Bedreiging 285/1 Sr (terrorisme uitgesloten)	<b>79</b>	<b>30</b>	<b>49</b>
Stalking 285b/1 Sr	<b>28</b>	<b>19</b>	<b>9</b>
<b>Totaal</b>	<b>167</b>	<b>92</b>	<b>75</b>

Er is met t-testen nagegaan op welke variabelen uit de matchingsprocedure zaken in de controlegroep significant afweken van de zaken in de onderzoeksgroep (tabel III.1). Dit bleek om een groot aantal kenmerken te gaan. In de onderzoeksgroep zijn verdachten en daders *gemiddeld ouder*, is de *lengte van de vrijheidsstraf hoger* en betreffen *meer zaken stalking en huiselijk geweld* en was in *meer zaken al een toezicht actief was voorafgaand aan het vonnis*. In de onderzoeksgroep worden juist *minder zaken gevonden met mishandeling en bedreiging* en waarin het indexdelict het *eerste delict betreft* voor de verdachte of dader. Deze verschillen geven aan dat de kwaliteit van de matching inderdaad beperkt is.

*Uitval zaken controlegroep tijdens dossierstudie*

Voor de 167 zaken die geselecteerd waren op basis van de ‘propensity score matching’, is vervolgens de dossierstudie uitgevoerd en hier bleken nog 49 zaken geëxcludeerd te moeten

worden waardoor nog maar een bestand van 118 zaken overbleef verdeeld over de verschillende delict typen en modaliteiten. De redenen voor exclusie waren: 1) er was toch een verbod opgelegd in de zaak (n=32), de zaak is geseponeerd of er is vrijspraak gevolgd (n=5), de dader is overleden kort na vonnis (n=4) overige redenen (n=8). Zoals uit de verdeling in tabel III.2b blijkt, betreffen de afgevalen zaken voornamelijk huiselijk geweld zaken (n=35) en in mindere mate niet huiselijk geweld zaken (n=14). Deze controlegroep betreft tevens alleen zaken in de modaliteit VV waarbij in twee zaken voorafgaand een schorsing voorlopige hechtenis met voorwaarden is geweest.

*Tabel III.2b Verdeling aantal complete steekproefzaken zonder verbod (controlegroep) na exclusie naar wetsartikel en maatschappelijke kwalificatie Huiselijk geweld.*

Wetsartikel	Totaal aantal zaken	Zaken HG	Zaken geen HG
Mishandeling totaal (tenminste 1 van) 300, 302	51	34	17
Bedreiging 285/1 Sr (terrorisme uitgesloten)	58	17	41
Stalking 285b/1 Sr	9	6	3
<b>Totaal</b>	<b>118</b>	<b>57</b>	<b>61</b>

Het op deze wijze gevormde bestand (n=118) zou als analysebestand moeten fungeren voor de vragen naar de effectiviteit van een verbod voor de objectieve veiligheid in de meest strikte zin. Het betreft echter nog maar een klein aantal zaken zeker gezien de verdeling over delict typen en wel/niet huiselijk geweld zaken. Bovendien is zoals hierboven beschreven de vergelijkbaarheid op de matchingvariabelen beperkt (zie tabel III.1). Tevens bleken er relatief veel zaken in de controlegroep te zitten waar het geweld tegen ambtenaren in functie al dan niet in combinatie met uitgaansgeweld betrof. Dergelijke zaken kennen vanwege hun aard een veel lager risico op herhaling bij hetzelfde slachtoffer dan de zaken in de onderzoeksgroep.

#### *Uitblijven van recidive tegen hetzelfde slachtoffer in de controlesteekproef*

Ook al was op basis van bovenstaande al duidelijk dat de controlegroep niet goed vergelijkbaar was, is toch nagegaan in welke mate er recidivezaken van dezelfde verdachte of dader tegen hetzelfde slachtoffer geregistreerd stonden. Daartoe is voor alle recidivezaken van de verdachten of daders uit de controlegroep die in de registraties van het OM werden teruggevonden (bepaald op basis van SKN nummer), nagegaan of deze delicten gericht waren tegen hetzelfde slachtoffer. Van de in totaal 78 nieuwe zaken behorende bij 34 verdachten of daders uit de uitgangszaken, bleken er 2 gericht te zijn op hetzelfde slachtoffer (2% van alle zaken uit de controlegroep).

#### *Conclusie onbruikbaarheid controlegroep*

De combinatie van het lage aantal zaken in de uiteindelijke controlegroep als gevolg van de vooraf gemaakte selecties in delict type, toezicht en beschikbaarheid van vonnis en de beperkte kwaliteit van de matching heeft geleid tot het besluit dat de controlegroep niet gebruikt kan worden voor het beantwoorden van de vragen over de effectiviteit van verboden. Voor de uitkomstmaat objectieve veiligheid<sup>140</sup> achten we het waarschijnlijk dat het uitblijven van recidive tegen hetzelfde slachtoffer in de controlegroep niet te maken had met het effect van het verbod maar met de verschillen in kenmerken van de zaken. Dit laatste was in de

<sup>140</sup> Voor de uitkomstmaat subjectieve veiligheid waarvoor het onderzoek afhankelijk is van respons op de slachtofferenquête zijn analyses in zijn geheel niet mogelijk.

onderzoeksopzet voorzien en er was gepland daar achteraf op basis van regressieanalyses voor te controleren. Gezien de kleine steekproeven en het vrijwel volledig uitblijven van recidive tegen hetzelfde slachtoffer (de te analyseren uitkomstmaat) was die controle echter niet goed mogelijk. Bovendien is het de vraag of deze controle voldoende zou zijn geweest gezien de aanwijzingen die er zijn over de onvergelykbaarheid van de groepen. Dit betreft vooral het ontbreken van COMPAS zaken in de controlegroep terwijl in de gekoppelde selectie (n=216) uit de onderzoeksgroep 71% wel in COMPAS geregistreerd is. Ook de verschillen op belangrijke matchingvariabelen zijn een aanwijzing dat de groepen teveel verschillen op belangrijke kenmerken.

#### *Lessen voor toekomstig onderzoek naar effecten van verboden*

Op basis van de bevindingen in dit onderzoek kan niet geconcludeerd worden of het mogelijk is een geschikte controlegroep te creëren maar er kunnen wel aanbevelingen worden afgeleid die de succeskans hierop vergroten. Een eerste aanbeveling is dat een sterkere afbakening naar juridische modaliteit de kans sterk vergroot dat zaken in hetzelfde registratiesysteem van het OM terug te vinden zijn. Daardoor kan de gegevensverstrekking en dossierstudie eenduidiger plaatsvinden. Zaken waarbij een verbod is opgelegd als voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling zijn grotendeels in GPS geregistreerd en voor deze zaken zijn de gegevens het meest toegankelijk. Een studie naar de effectiviteit van verboden als voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling lijkt dus de meeste kans op succes te hebben. Hierdoor is echter nog geen oplossing gevonden voor het probleem van het ontbreken van een centrale registratie van verboden opgelegd als gedragsaanwijzing (in een eerdere fase van het strafproces of tijdens VV).

Een tweede aanbeveling is om alleen zaken te onderzoeken waarin een reclasseringstoezicht is opgelegd. Daardoor is voor alle zaken meer gedetailleerde informatie over de verdachte of dader en de zaak in de registraties (via query's) beschikbaar. Dergelijke gegevens kunnen gebruikt worden in de matchingsprocedure waardoor de controlegroep op meer kenmerken vergelijkbaar wordt met de onderzoeksgroep.

Een derde aanbeveling is dat het van belang is dat voor een delict type wordt gekozen waarbij het een reële aanname is dat er een vergelijkbare controlegroep gevonden wordt. In deze studie werden zowel mishandeling, bedreiging als stalking vergeleken. Uit het bestand met zaken waaruit het controlebestand in dit onderzoek werd getrokken, konden relatief weinig stalking zaken worden geselecteerd. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat in het overgrote deel van de stalking zaken *wel* verboden worden opgelegd maar dit kan niet met zekerheid geconcludeerd worden op basis van bevindingen in dit onderzoek en zou dus nader onderzocht moeten worden.

Tot slot is het van belang te benoemen dat bij het gebruik van matchingsprocedures om steekproeven met vergelijkbare zaken te creëren, de generaliseerbaarheid naar de gehele populatie altijd beperkt is. De zaken waarvoor een match gevonden wordt, zijn immers niet de zaken waarin heel duidelijk is dat een verbod juist wel of juist niet van belang is. Dit zullen vooral zaken zijn waarin dit niet evident is en toevalligheden bij de behandeling van zaken (denk bijvoorbeeld aan de persoonlijke ervaringen van OvJ/rechter of slachtofferadvocaat met dergelijke verboden) bepalen of er al dan niet een verbod wordt opgelegd.

## Bijlage IV: Verdelingen over modaliteiten en parketten in initiële steekproef

Tabel IV.1 Steekproef naar delict type, modaliteit en kwalificatie huiselijke geweld (ja/nee)

	Geen mk huiselijk geweld	Wel mk huiselijk geweld	Totaal
<b>Mishandeling totaal</b>	<b>78</b>	<b>85</b>	<b>163 (29%)</b>
Dadelijk uitvoerbaar toezicht	10	11	21 (13%)
Voorwaarde bij schorsing	48	55	103 (63%)
Voorwaardelijke veroordeling	11	17	28 (17%)
Voorwaardelijke invrijheidsstelling	9	2	11 (7%)
<b>Stalking totaal</b>	<b>77</b>	<b>77</b>	<b>154 (27%)</b>
Dadelijk uitvoerbaar toezicht	21	18	39 (25%)
Voorwaarde bij schorsing	25	33	58 (38%)
Voorwaardelijke veroordeling	31	26	57 (37%)
Voorwaardelijke invrijheidsstelling	-	-	-
<b>Bedreiging totaal</b>	<b>78</b>	<b>76</b>	<b>154 (27%)</b>
Dadelijk uitvoerbaar toezicht	12	8	20 (13%)
Voorwaarde bij schorsing	44	47	91 (59%)
Voorwaardelijke veroordeling	20	21	41 (27%)
Voorwaardelijke invrijheidsstelling	2	0	2 (1%)
<b>Zeden totaal</b>	<b>95</b>	<b>3</b>	<b>98 (17%)</b>
Dadelijk uitvoerbaar toezicht	15	1	16 (16%)
Voorwaarde bij schorsing	45	2	47 (48%)

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.



Tabel IV.2 Verdeling van de zaken in de steekproef naar Parket<sup>141</sup>

Parket (tussen haakjes benaming naar herindeling 2013)	Aantal zaken (% tussen haakjes)
01 Den Bosch (Oost Brabant)	39 (7)
02 Breda-Middelburg (Zeeland-West-Brabant)	45 (8)
03 Maastricht-Roermond (Limburg)	20 (4)
05 Arnhem-Zutphen-Zwolle (Oost-Nederland Rb. Gelderland)	56 (10)
08 Almelo (Oost-Nederland Rb. Overijssel)	28 (5)
09 Den Haag (Den Haag)	80 (14)
10 Rotterdam-Dordrecht (Rotterdam)	95 (17)
13 Amsterdam (Amsterdam)	56 (10)
15 Haarlem-Alkmaar (Noord-Nederland)	29 (5)
16 Utrecht-Lelystad-Gooi en Vechtstreek (Midden Nederland)	40 (7)
18 Groningen-Leeuwarden-Assen (Noord-Nederland)	26 (5)
20 Ressortsparket Den Bosch	9 (2)
21 Ressortsparket Arnhem-Leeuwarden	19 (3)
22 Ressortsparket Den Haag	15 (3)
23 Ressortsparket Amsterdam	12 (2)
<b>Totaal</b>	<b>569</b>

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

<sup>141</sup> In de registratie en dus ook in het geleverde databestand blijkt de codering van de oude parketnummers (van voor de inwerkingtreding van de wet Herziening gerechtelijke kaart op 1 januari 2013) gehanteerd te worden. Daarbij hebben de zaken uit de parketten die zijn samengevoegd parketnummers gekregen van het betrokken 'hoofd'parket. Zo hebben de bijvoorbeeld zaken die bij het voormalig parket Roermond staan ingeschreven parketnummers beginnend met 03 de code van Maastricht in de oude indeling.

## Bijlage V: Operationalisering van variabelen gebruikt voor de analyse

In hoofdstuk 7 en 8 zijn bivariate en multivariate analyses uitgevoerd voor verschillende uitkomstmaten. De wijze waarop de uitkomstmaten zijn gemeten wordt duidelijk in de hoofdstukken (paragrafen 7.3.1 en 8.3.1). De wijze waarop de beschermende factoren en risicofactoren zijn gemeten staat in deze bijlage. De variabelen zijn in kaart gebracht met behulp van verschillende gegevensbronnen (registraties van het OM/CJIB, registraties van de Reclassering (3RO) en informatie uit de dossierstudie bij OM/3RO en de slachtofferenquête). In onderstaande tabel staat per variabele weergegeven op basis van welke gegevensbron deze is gemeten, wat de mogelijke scores op de variabelen zijn en hoe die tot stand zijn gekomen. Daar waar de variabele is opgesteld op basis van de slachtofferenquête wordt verwezen naar het nummer van de vraag. De enquête is te vinden in bijlage ‘VII Begeleidende brief en slachtofferenquête’. Alle variabelen zijn op nominaal niveau gemeten tenzij anders aangegeven.

Tabel IV.1 Kenmerken delict-, zaak- en verbodskennmerken: operationalisatie en databron.

Variabele	Operationalisatie	Bron
Type delict - Mishandeling - Bedreiging - Stalking - Zeden	Bij het CJIB geregistreerde zaken met ten minste één van de volgende artikelnummers: - Mishandeling: tenminste één van de artikelen 300 t/m 304 Sr of ‘Poging tot moord en doodslag’, art. 287 en 289 Sr. i.c.m. art. 45 Sr. - Stalking: art. 285B/1 Sr - Bedreiging: art. 285/1 Sr en/of art. 285/2 Sr (terrorisme uitgesloten) - Zeden: aanranding, art. 242 Sr en/of verkrachting art. 246 Sr	OM/CJIB-registraties
Maatschappelijke kwalificatie HG - Nee - Ja	Twee bronnen: 1) Genoteerde maatschappelijke kwalificatie uit OM-registratie aangevuld met informatie over art. 304 Sr. (mishandeling van vader, moeder, partner of kind). 2) Missings zijn aangevuld op basis van de dossierstudie waarin de relatie tussen slachtoffer en verdachte/dader uit 3RO-advies en anders uit het proces-verbaal van aangifte/verhoor werd achterhaald.	OM/CJIB-registraties / Dossierstudie
Modaliteit - SVH - VV - VBM (38V)	In een zaak kunnen meerdere verboden zijn opgelegd. Deze variabele verwijst naar de modaliteit zoals aangeleverd door het OM/CJIB op basis waarvan de zaak in de steekproef is opgenomen. Informatie over oplegging VBM is aangevuld op basis van vonnis in dossierstudie.	OM/CJIB-registraties/ Dossierstudie
Aantal modaliteiten waarin verbod opgelegd in een zaak - Een - Twee - Drie	(Ratio) Zie onder ‘Modaliteit’. Totaal aantal modaliteiten in een zaak waarin een verbod is opgelegd vanaf instroom bij het OM tot aan afdoening en indien van toepassing de executiefase.	Dossierstudie
Type verbod - Contactverbod - Locatieverbod - Contact- en locatieverbod	Twee verschillende bronnen: 1) Het type verbod is aangeleverd door het CJIB voor de schorsing voorlopige hechtenis en voorwaardelijke veroordeling. 2) Verboden als VBM zijn ingedeeld op basis van de dossierstudie o.b.v omschrijving in vonnis.	OM/CJIB-registraties/ Dossierstudie
Uitzonderingen op het verbod - Nee of onbekend - Ja	Omschrijving verbod in dossierstudie (bijv. uitzonderingen op contact mogelijk door toezichthouder, Veilig Thuis of tussenkomst advocaat).	Dossierstudie
Reclasserings toezicht - Nee - Ja	Onder toezicht volgens 3RO-registraties.	Registratie 3RO
Electronische monitoring - Nee - Ja	Oplegging van EM volgens 3RO-registraties en/of dossiers.	Registratie 3RO/ dossierstudie
Slachtoffer kon aangeven informatie te willen over verloop zaak - Geen formulier verzonden - Wel formulier verzonden	‘Geen formulier verzonden’ als: - er geen wensenformulier aanwezig was in de OM-dossiers. ‘Wel formulier verzonden’ als - er een leeg (d.w.z. wel verstuurd, niet retour gekomen) of ingevuld wensenformulier aanwezig was in de OM-dossiers.	Dossierstudie

Omschrijving verbod duidelijk - Wel duidelijk - Niet duidelijk/niet bekend	Vraag 11 eerste stelling in bijlage VI.	Enquête
Omschrijving verbod naar wens - Wel naar wens of neutraal - Niet naar wens	Vraag 11 tweede stelling in bijlage VI.	Enquête
Proactieve signalering politie (surveillance, huisbezoek en specialistisch team) - Nee - Ja of soms	Zie vraag 16 in bijlage VI.	Enquête
De maatregelen ter verhoging van de reactiesnelheid van de politie (AOL, Alarmknop, direct nummer) - Nee - Ja	Zie vraag 10 antwoordoptie twee tot en met vier in bijlage VI.	Enquête

Tabel IV.2 Kenmerken van handhaving: operationalisatie en databron.

Variabele	Operationalisatie	Bron
Reactie op schending door OM - Schending niet geregistreerd - Schending geregistreerd geen TUL/vervangende hechtenis - Schending geregistreerd wel TUL/vervangende hechtenis	Is er sprake van schending (Ja/Nee) o.b.v. OM- en/of 3RO-dossiers en reactie van OM hierop zoals geregistreerd in OM-systemen of beschreven in 3RO-dossier (zie volgende variabele). Aanwezigheid schendingen en OM-reactie in OM-systemen als volgt nagezocht per modaliteit: <ul style="list-style-type: none"> <li>- GA: In digitale OM-dossiers o.b.v. raadplegen proces-verba(a)l(en).</li> <li>- VH: In OM-systemen gecontroleerd op aanwezigheid vorderingen ‘opheffing schorsing voorlopige hechtenis’ en vorderingen ‘schorsing voorlopige hechtenis’ door OvJ</li> <li>- VV: In OM-systemen gecontroleerd op aanwezigheid van TUL-zitting (Ja/Nee) onder parketnummer steekproefzaak of nieuw parketnummer inclusief raadpleging van vonnis van TUL-zitting.</li> <li>- VBM: Voor 21 van de 41 zaken was een digitaal dossier beschikbaar en is er gezocht op documenten m.b.t. niet-naleving van de maatregel (beslissingen van de R-C). De overige zaken betroffen papieren OM-dossiers, die niet zijn geraadpleegd.</li> </ul>	Dossierstudie
Reactie schending door Reclassering - Schending niet geregistreerd - Schendingen geregistreerd, geen advies opdrachtgever - Schending geregistreerd, wel advies opdrachtgever	In 3RO-systemen informatie gezocht op aanwezigheid van de volgende documenten en deze geraadpleegd op schendingen (ja/nee) en aanwezigheid van advies opheffing schorsing/TUL (ja/nee) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Waarschuwingen</li> <li>- Adviezen m.b.t. opheffing schorsing/TUL</li> <li>- Voortgangsverslagen m.b.t. toezicht en evalueerdersverslagen</li> </ul>	Dossierstudie
Informatie van politie over acties na melding - (Zeer) onvoldoende - Neutraal, (zeer) voldoende	Zie vraag 30, bijlage VI.	Enquête
Informatie van OM over acties na melding - (Zeer) onvoldoende - Neutraal, (zeer) voldoende	Zie vraag 31, bijlage VI.	Enquête

Tabel IV.3 Kenmerken verdachte of dader: operationalisatie en databron.

Variabele	Operationalisatie	Bron
Geslacht - Man - Vrouw	Geslacht zoals aangegeven in personalia-gegevens in OM-systemen.	Dossierstudie
Leeftijd - 18-30 - 31-40 - 41 en ouder	Geboortedatum onder personalia-gegevens in OM-systemen.	Dossierstudie
Werk - Geen - Tijdelijk/onzeker - Vast/eigen bedrijf	Twee verschillende bronnen: 1) RISC in aangeleverde 3RO-registraties: huidige werksituatie, score 0 (dan score 'Vast/eigen bedrijf'), 1 (dan score 'Tijdelijk/onzeker') en 2 (dan score 'Geen'). 2) Indien geen RISC dan in dossiers 3RO o.b.v. 3RO-advies: Score 'Geen' als: sprake van een uitkering en schoolgaand/studerend. Score 2 als: uitzendkracht of werk op tijdelijke basis. Score 3 als: contract voor onbepaalde tijd of ZZP'er.  Indien de score op de bronnen elkaar tegenspreken dan werd er gekozen voor de meest beschermende optie (vast/eigen bedrijf).	Registratie 3RO/ Dossierstudie
Financiële problemen - Geen beperkingen/ geen informatie - Schulden bekend	Twee verschillende bronnen: 1) RISC in aangeleverde 3RO-registraties: financiële problemen, indien score 0 dan 'Geen beperkingen/geen informatie', indien score 1 of 2 dan 'Schulden bekend' 2) Indien geen RISC dan in dossiers 3RO: - o.b.v. QuickScan in dossiers 3RO, aanwijzingen (dan score 'Schulden bekend'). - Indien geen RISC/QuickScan dan o.b.v. 3RO-advies, aanwijzingen (score 'Schulden bekend') indien: verdachte aangeeft met moeite rond te kunnen komen en/of verdachte schulden heeft die hij/zij niet kan overzien (m.u.v. hypotheekschuld) (in omschrijving te zien als dat verdachte zich zorgen maakt over afbetalen, geen inkomen heeft, schuldsanering wil aanvragen of onder bewindvoering staat). - Indien bovenstaande bronnen afwezig of zonder informatie over financiële problemen dan score 'Geen beperkingen/ geen informatie'. - Indien bovenstaande bronnen elkaar tegenspreken werd er gekozen voor de meest criminogene optie (Schulden bekend).	Registratie 3RO/ Dossierstudie
Psychische problematiek - Geen aanwijzingen - Geen informatie - Aanwijzingen in RISC/dossiers - Diagnose in RISC	Twee verschillende bronnen: 1) RISC in aangeleverde 3RO-registraties: diagnose psychische problematiek of antisociaal/psychopathie, indien score 0 dan 'Geen aanwijzingen', indien score 1 dan 'Aanwijzingen in RISC/dossiers', indien score 2 dan 'Diagnose in RISC'. 2) Indien geen RISC dan in dossiers 3RO: - QuickScan in dossiers 3RO. aanwijzingen (dan score 3) - Indien geen RISC of QuickScan maar wel een 3RO-advies dan 'Aanwijzingen in RISC/dossiers' indien: deskundige bij de verdachte of dader een psychische stoornis heeft vastgesteld (antisociale persoonlijkheidsstoornis, autistisch, borderline, of schizofrene spectrum/psychose en depressie) of verdachte of dader is nu of in het verleden in behandeling geweest bij een psycholoog/psychiater vanwege een hierboven genoemde psychische stoornis of de rapporteur psychische problematiek vermoedt, waarbij rapporteur vermeldt dat deze gevolgen kan hebben voor een plan van aanpak.	Registratie 3RO/ Dossierstudie

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indien bovenstaande bronnen de informatie geven dat er geen aanwijzingen zijn voor een stoornis dan score 'Geen aanwijzingen'.</li> <li>- Indien bovenstaande bronnen afwezig of zonder informatie over psychische problemen dan score 'Geen informatie'.</li> </ul>	
Relatie met andere partner bekend - Nee/Onbekend - Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voor zaken met digitale OM-dossiers: o.b.v. 3RO-advies en indien niet aanwezig o.b.v. verhoor verdachte in proces-verbaal.</li> <li>- Voor zaken met papieren OM-dossiers: o.b.v. 3RO-advies. Wanneer er wordt vermeld dat verdachte/dader geen relatie heeft of rapporteur überhaupt geen relatie vermeldt dan score 'Nee/Onbekend'.</li> </ul>	Dossierstudie
Kinderen met andere partner - Nee/Onbekend - Ja	Onder kinderen worden biologische, pleeg- en adoptiekinderen verstaan. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Voor zaken met digitale OM-dossiers: o.b.v. 3RO-advies en indien niet aanwezig o.b.v. verhoor verdachte in proces-verbaal.</li> <li>- Voor zaken met papieren OM-dossiers: o.b.v. 3RO-advies. Wanneer er wordt vermeld dat verdachte/dader geen kinderen heeft of rapporteur überhaupt geen kinderen vermeldt dan score 'Nee/Onbekend'.</li> </ul>	Dossierstudie
Delictgeschiedenis - Nee - Ja	Twee verschillende bronnen: 1) RISc in aangeleverde 3RO-registraties: aantal veroordelingen als minderjarige en vanaf 18 jaar, score 0 (dan score 1), score 1 of 2 (dan score 2). 2) In geval van digitale OM-dossiers o.b.v. justitiële documentatie (indien sprake van veroordeling als meerderjarige) en in geval van papieren OM-dossiers o.b.v. 3RO-advies.  Indien uit het RN-advies bleek dat er delicten zijn gepleegd maar de afdoening onbekend is, dan score 'Nee'.	Registratie 3RO/ Dossierstudie
Eerder toezicht - Nee - Ja	Eerder toezicht volgens 3RO-registraties.	Registratie 3RO
Ontkennen delict - Nee, bekend - Geen informatie (Deels) - ontkend/beroept op zwijgrecht	Twee verschillende bronnen: 1) RISc in aangeleverde 3RO-registraties: ontkenning, indien bekennend, dan score 'Nee, bekend', indien deels bekennend, ontkenkend of heeft zich op zwijgrecht beroepen, dan score '(Deels) ontkend/beroept op zwijgrecht'. 2) Indien geen RISc dan in dossiers 3RO: <ul style="list-style-type: none"> <li>- QuickScan in dossiers 3RO: bekent (dan score 'Nee, bekend'), bekent deels (dan score '(Deels) ontkend/beroept op zwijgrecht').</li> <li>- Indien geen RISc of QuickScan dan o.b.v. 3RO-advies, score 3 als verdachte aangeeft dat hij/zij geen van de hem of haar ten laste gelegde feiten heeft gepleegd of tenminste één niet. Score 'Nee, bekend' als verdachte erkent dat hij of zij de ten laste gelegde feiten heeft gepleegd. Het maakt niet uit of de verdachte daarbij de feiten bagatelliseert of bij wie hij/zij de schuld legt.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indien bovenstaande bronnen afwezig of zonder informatie over houding verdachte/dader dan score 'Geen informatie'.</li> </ul>	Registratie 3RO/ Dossierstudie
Middelen problematiek - Geen aanwijzingen - Geen info bekend	Twee verschillende bronnen: 1) RISc in aangeleverde 3RO-registraties: indien score 0 op aanwijzingen voor problematisch drugsgebruik en/of alcoholgebruik dan score 'Geen aanwijzingen', indien score 1 dan '(Mogelijke) aanwijzingen in RISc/dossier' en indien score 2 dan 'Duidelijke aanwijzingen RISc'. 2) Indien geen RISc dan in dossiers 3RO:	Registratie 3RO/ Dossierstudie



<ul style="list-style-type: none"> <li>- (Mogelijke) aanwijzingen in RISC/dossier</li> <li>- Duidelijke aanwijzingen RISC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- QuickScan in dossiers 3RO: aanwijzingen (dan score ‘Geen aanwijzingen’).</li> <li>- Indien geen RISC of QuickScan dan o.b.v. 3RO-advies: score ‘Duidelijke aanwijzingen RISC’ als de rapporteur letterlijk beschrijft dat er sprake is van problematisch middelengebruik, wanneer verdachte erkent verslaafd te zijn aan of zijn alcohol en/of drugs problematisch te vinden (bijvoorbeeld wil minderen), of wanneer in advies wordt beschreven dat er sprake is van gebrekkig functioneren (bijvoorbeeld t.a.v. gezondheid, werk, persoonlijke relaties) als gevolg van alcohol- of drugsgebruik en dit verband houdt met het delictgedrag.</li> <li>- Wanneer uit bovenstaande bronnen blijkt dat er geen aanwijzingen zijn dan score ‘Geen aanwijzingen’. O.b.v. 3RO-advies score ‘Geen aanwijzingen’ als: alleen bekend is hoe vaak een cliënt alcohol of drugs gebruikt en contextinformatie ontbreekt (zelfs als de hoeveelheden doen vermoeden dat er wel degelijk sprake is van problematisch middelengebruik) of wanneer verdachte zelf aangeeft dat het gebruik niet problematisch is en er geen andere aanwijzingen zijn waardoor rapporteur hieraan twijfelt.</li> <li>- Wanneer bovenstaande bronnen ontbreken of de informatie ontbreekt, dan score ‘Geen info bekend’.</li> </ul>	
<p>Licht Verstandelijke Beperking (LVB)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen aanwijzingen</li> <li>- Aanwijzingen RISC/dossier</li> <li>- Aanwezig volgens RISC</li> </ul>	<p>Drie verschillende bronnen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) RISC in aangeleverde 3RO-registraties: score 1 dan score ‘Aanwezig volgens RISC’. Score 2 dan score ‘Aanwijzingen RISC/dossier’. Score 3 of 4 dan score ‘Geen aanwijzingen’.</li> <li>2) Indien geen RISC dan in dossiers 3RO: <ul style="list-style-type: none"> <li>- LVB aanwijzingen volgens QuickScan, dan score ‘Aanwijzingen RISC/dossier’.</li> <li>- Indien geen RISC of QuickScan dan o.b.v. 3RO-advies, ‘Aanwijzingen RISC/dossier’ wanneer resultaten uit IQ test worden beschreven en rapporteur daarbij LVB beschrijft.</li> </ul> </li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘Geen aanwijzingen’ indien er geen gebruik is gemaakt van de RISC en in 3RO-advies geen vermelding wordt gemaakt van LVB.</li> </ul>	<p>Registratie 3RO/ Dossierstudie</p>
<p>Delictgeschiedenis geweld</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nee</li> <li>- Ja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Typen delicten in justitiële documentatie: score ‘ja’ als verdachte/dader als meerderjarige eerder in geval van geweld, zeden of stalking in aanraking is gekomen met justitie (ongeacht afdoening) en deze zaak onherroepelijk is.</li> <li>- 3RO-advies: score ‘ja’ als rapporteur vermeldt dat verdachte/dader als meerderjarige voorafgaande aan de zaak waarin het verbod is opgelegd met justitie in aanraking is geweest vanwege een geweldsdelict (bedreiging, mishandeling, stalking, zeden), ongeacht of de zaak onherroepelijk is of afdoening van de zaak. Vermelding van aangiftes tellen niet mee als niet duidelijk is of de zaak door justitie is opgepakt.</li> </ul>	<p>Dossierstudie</p>

*Tabel IV.4 Slachtofferkenmerken: operationalisatie en databron.*

<b>OV</b>	<b>Operationalisatie</b>	<b>Bron</b>
Geslacht - Man - Vrouw	Geslacht zoals weergegeven onder personaliagegevens in OM-systemen.	Dossierstudie
Leeftijd - Jonger dan 31 - 31-40 - 41 en ouder	Geboortedatum zoals weergegeven onder personaliagegevens in OM-systemen.	Dossierstudie
Ondersteuning hulpverlening - Nee - Ja	Vraag 10, eerste antwoordoptie, zie bijlage VI.	Enquête
Slachtofferadvocaat - Nee - Ja	Vraag 9, zie bijlage VI.	Enquête

*Tabel IV.5 Relatiekenmerken: operationalisatie en databron.*

<b>Variabele</b>	<b>Operationalisatie</b>	<b>Bron</b>
Type relatie - Geen partners of ex- Partners - Ex-partners - Famile - Bekenden anders - Onbekenden	In 3RO-advies onder omschrijving delict en indien geen informatie o.b.v. 3RO-advies dan in geval van digitale OM-dossiers o.b.v. aangifte/verhoor in proces-verbaal. Onder 'Famile' worden de eerste- en tweedegraads familielieden verstaan. Onder 'Bekenden anders' wordt vriendschap, werk, burens en anders verstaan. Onder 'Onbekend' wordt verstaan dat slachtoffer en verdachte/dader elkaar voorafgaande aan de ten laste gelegde feiten nog niet kenden.	Dossierstudie
Gezamenlijke kinderen - Nee - Ja	In 3RO-advies. Onder kinderen worden biologische, pleeg en adoptiekinderen verstaan.. Score 'Nee' als er sprake is van ex-partners en kinderen met slachtoffer worden niet benoemd.	Dossierstudie
Relatie tijdens verbod - Nee (inclusief scheiding ingang gezet) - Ja	Zie vraag 4, bijlage VI.	Enquête
Contact vanuit het slachtoffer - Nee - Ja	Zie vraag 33, bijlage VI.	Enquête
Voorgeschiedenis geweld in de relatie - Geen - Incidenteel - Regelmatig	Zie vraag 7, bijlage VI.	Enquête
Kwaliteit relatie - Geen informatie - Wisselend - Slecht	Betreft alle informatie over de relatie inclusief incidenten waarvan <i>geen aangifte</i> is gedaan bij de politie <i>voorafgaande aan de periode waarin de feiten waarvan aangifte werden gedaan werden gepleegd</i> , zoals beschreven in het 3RO-advies en indien niet aanwezig in geval van digitale OM-dossiers in het proces-verbaal (aangifte slachtoffer en verhoor verdachte). - Slecht: wanneer het verloop van de relatie als problematisch wordt beschreven en er geen melding wordt gemaakt van periodes waarin de relatie goed verliep. - Wisselend: bijvoorbeeld knipperlichtrelaties of dat er ook periodes worden beschreven van rust of waarin de relatie goed verliep.	Dossierstudie

---

- Geen informatie: geen of niet eenduidige informatie.

---

Woonafstand	Laatst geregistreerde postcode verblijfadres/GBA adres/vestigingsadres	Dossierstudie
- Binnen 1 km	van slachtoffers en verdachten/daders onder personaliagegevens in OM-	
- 1 tot 5 km	systemen. De afstand is handmatig berekend met behulp van Google	
- 5 km en verder	Maps.	

---

Bijlage VI: Slachtofferenquête en begeleidende brief  
Zie de volgende pagina.



## Onderzoek naar strafrechtelijke contact- en locatieverboden

Geachte heer/mevrouw,

De Erasmus Universiteit Rotterdam doet in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid onderzoek naar contact- en locatieverboden voor de bescherming van slachtoffers van (dreigend) geweld. Om die reden sturen we deze brief naar slachtoffers die door zo'n verbod werden of worden beschermd. Vanwege de privacyregels hebben wij als onderzoekers uw adresgegevens niet. We hebben het Openbaar Ministerie gevraagd deze brief en vragenlijst naar u te sturen.

**Wat houdt het onderzoek in?** Justitie legt contact- en/of locatieverboden op om u en anderen te beschermen. Het ministerie wil weten hoe dit in de praktijk werkt en of het helpt uw veiligheid te vergroten. We zoeken uit waarom de verboden soms wel en soms niet goed werken. Met die kennis kunnen slachtoffers in de toekomst beter worden beschermd.

**Wat kunt u voor ons doen?** We horen graag uw ervaringen met het verbod. Daarom hebben we een vragenlijst voor u. Deze gaat over de volgende onderwerpen: Voelde u zich veiliger door het verbod? Werd het verbod overtreden? Heeft u hierover contact gehad met de politie? Waar bent u tevreden over en waarover niet? We begrijpen dat het voor u misschien vervelend is over dit onderwerp vragen te krijgen. Maar uw antwoorden zijn belangrijk om de bescherming van slachtoffers in de toekomst te verbeteren. We hopen daarom van harte dat u mee doet. Uw antwoorden worden vertrouwelijk en anoniem verwerkt.

### Invullen en opsturen van de vragenlijst

#### Papieren versie

Stuur de ingevulde vragenlijst op in de meegestuurde retourenvelop. Een postzegel is niet nodig.

#### Online versie

Gebruik de volgende link om de vragenlijst online in te vullen. Invullen kan op computer en mobiel:

[@@@link@@@]

**Hoe kunt u de vragenlijst invullen en opsturen?** De vragenlijst bestaat uit 55 vragen en het invullen duurt ongeveer 20 minuten. Mogelijk heeft u te maken gehad met meer dan één strafzaak waarin een verbod is opgelegd. Onze vragen gaan over het verbod of de verboden uit de strafzaak met het parketnummer en startdatum die bovenaan deze brief staan. U kunt de vragenlijst zowel op papier als online invullen.

De vragenlijst kan ingevuld worden tot en met 21 december 2018. Als dank voor uw deelname sturen we u graag een cadeaubon ter waarde van € 10,-.

**Heeft u vragen, neem dan gerust contact op. U kunt een mail sturen naar [REDACTED] of van maandag tot en met vrijdag tussen 10:00 en 12:00 uur bellen naar [REDACTED].**

Met vriendelijke groet,

Tamar Fischer, Sanne Struijk & Irma Cleven



## Vragenlijst

### Onderwerp en doel

Met verbod bedoelen we in dit onderzoek het contactverbod- en/of locatieverbod dat door de officier van justitie of de rechter is opgelegd aan de verdachte of dader. In de brief staat uitgelegd over welk(e) verbod(en) in welke zaak we u vragen willen stellen. **De vragen gaan over de gehele periode dat er een verbod gold in de zaak.** Dit kan dus zijn een verbod voor of na de uitspraak door de rechter, of een verbod zowel voor als na deze uitspraak, of een verbod zonder dat er een uitspraak is geweest. **Uw ervaringen zijn belangrijk om de handhaving te verbeteren.** Zo kunnen slachtoffers in de toekomst beter worden beschermd.

Mogelijk worden meerdere personen door het verbod beschermd. Wij ontvangen graag informatie over **uw ervaring**. Het is daarom belangrijk dat u uw eigen ervaringen invult en niet de ervaringen van een ander.

### Anoniem en vertrouwelijk

De uitkomsten worden vertrouwelijk en anoniem behandeld. Uw antwoorden worden alleen voor wetenschappelijk onderzoek gebruikt. U heeft het recht om op elk moment met het invullen van de vragenlijst te stoppen. Hiervoor hoeft u geen redenen te geven.

### Invulinstructie

Bij de vragen met hokjes graag een **duidelijk kruisje** in het hokje van uw keuze zetten.

#### Voorbeeldvraag 1

Heeft u een huisdier?

ja (u heeft nu ingevuld dat u een huisdier heeft)

nee

Bij de meeste vragen is het de bedoeling dat u één hokje aankruist. Wanneer u meerdere antwoorden mag aankruisen, staat dit apart vermeld.

Bij de vragen met nummers graag een cirkel om het antwoord dat het beste bij u past.

#### Voorbeeldvraag 2

Wat is uw reactie op de onderstaande stelling?

Ik vind dat de zomertijd moet blijven.

(1 = Helemaal mee oneens, 2 = Mee oneens, 3 = Neutraal, 4 = Mee eens, 5 = Helemaal mee eens)

Helemaal oneens 1                      2                      3                      4                      5 Helemaal eens                      0 Weet ik niet

(u heeft nu ingevuld dat u het eens bent met de stelling)

### Vragenlijst invullen en gratis opsturen

Het invullen van deze vragenlijst duurt ongeveer 20 minuten. De vragenlijst kunt u tot en met 21 december 2018 opsturen. Opsturen is eenvoudig: de door u ingevulde vragenlijst stopt u in de bijgevoegde envelop en doet u op de post. Ons adres is voorgedrukt op de envelop en een postzegel is niet nodig. Liever digitaal invullen? Zie de bijgevoegde brief voor de instructie.

### Heeft u nog vragen?

Dan kunt u contact opnemen met Irma Cleven (onderzoeker), door een e-mail te sturen naar [REDACTED]. Als u liever telefonisch contact heeft dan kunt u van maandag tot en met vrijdag tussen 10:00 en 12:00 uur bellen naar tel: [REDACTED].

**Alvast hartelijk dank voor uw medewerking!**

## Over uzelf en uw relatie met de verdachte of dader

Om te beginnen willen we graag een paar dingen weten over uzelf en uw relatie met de verdachte of dader, degene aan wie het contact- en/of locatieverbod is opgelegd.

- **Wat is uw geboortedatum?**

-   -     (DD-MM-JJJJ)

- *Het verbod is opgelegd omdat u slachtoffer bent geworden van een of meerdere misdrijven.*

**Was de verdachte of dader voorafgaande aan deze misdrijven een bekende van u?**

- Ja
- Nee (Ga naar vraag 7)

*Het verbod geldt of gold voor een bepaalde periode:*

- **Was u in deze periode geheel of gedeeltelijk voor uw inkomsten afhankelijk van de verdachte of dader?**

*(Kies 'Anders, namelijk' indien uw antwoord verschilt in deze periode)*

- Geheel afhankelijk
- Gedeeltelijk afhankelijk
- Niet afhankelijk
- Anders, namelijk

*Het verbod geldt of gold voor een bepaalde periode:*

- **Had u in deze periode een relatie met de verdachte of dader?**

*(Kies 'Anders, namelijk' indien uw antwoord verschilt in deze periode)*

- Ja, gehuwd of partnerregistratie
- Ja, gehuwd of partnerregistratie maar scheiding is in gang gezet
- Ja, maar niet gehuwd of partnerregistratie
- Nee
- Anders, namelijk

- **Heeft u kinderen samen met de verdachte of dader? (Meerdere antwoorden mogelijk)**

- Ja, een of meer minderjarige biologische, pleeg- en/of adoptiekinderen
- Ja, een of meer meerderjarige biologische, pleeg- en/of adoptiekinderen (18 of ouder)
- Ja, anders, namelijk  (bijv. stiefkinderen)
- Nee, geen kinderen (Ga naar vraag 7)

*Het verbod geldt of gold voor een bepaalde periode:*

- **Woonde in deze periode ten minste één kind nog bij u in huis?**

*(Kies 'Anders, namelijk' indien uw antwoord verschilt in deze periode)*

- Ja
- Nee
- Anders, namelijk

## Over uzelf en uw relatie met de verdachte of dader (vervolg)

De volgende vragen gaan over de periode voorafgaand aan het misdrijf van deze zaak.

- Heeft u voordat het misdrijf van de zaak werd gepleegd lichamelijk, psychisch en/of seksueel geweld ervaren door de verdachte of dader?

(In geval van stalking gaat het om de periode voorafgaande aan het moment waarop het stalken begon) (Meerdere antwoorden mogelijk)

- Ja, eenmalig of enkele keren psychisch geweld
- Ja, eenmalig of enkele keren lichamelijk geweld
- Ja, eenmalig of enkele keren seksueel geweld
- Ja, regelmatig psychisch geweld
- Ja, regelmatig lichamelijk geweld
- Ja, regelmatig seksueel geweld
- Nee (Ga naar vraag 9)

8. Zo ja, in welk jaar vond het eerste incident volgens u plaats?

[Jaartal]

## Andere maatregelen naar aanleiding van de zaak

De volgende vragen gaan over andere maatregelen die u of anderen hebben genomen om u te beschermen.

9. Bent u gedurende het strafproces bijgestaan door een slachtofferadvocaat?

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

10. Welke van de volgende maatregelen zijn er voor en/of na de uitspraak van de rechter door u of anderen genomen om u tegen verdachte of dader te beschermen? (Meerdere antwoorden mogelijk)

- Ondersteuning door hulpverlening (wijkteam, maatschappelijk werk, psycholoog of psychiater, Veilig Thuis)
- Aandachtvestiging op locatie (AOL) door politie (notitie van uw adres in het politiesysteem, zodat de politie sneller kan reageren op meldingen)
- Rechtstreeks nummer van contactpersoon bij de politie
- Een alarmknop waarmee de politie gealarmeerd wordt (Aware-knop)
- Verblijf op anonieme opvanglocatie(s)
- Huisverbod voor verdachte (duur van 10-28 dagen, opgelegd door burgemeester of politie)
- Oplegging van een locatie- en/of contactverbod voor verdachte via een civiel proces
- Er is een stopbrief naar verdachte/dader gestuurd waarin staat dat u niet meer wilt dat hij of zij u benadert.
- Anders, namelijk



### Het contact- en/of locatieverbod

De volgende vragen gaan over de omschrijving van het verbod. Het kan zijn dat er meerdere verboden in uw zaak zijn opgelegd. Vul de vragen dan in op basis van het eerste verbod dat is opgelegd in de zaak.

Als u niet (meer) weet hoe dit verbod is omschreven, vul dan 'Weet ik niet' in.

#### 11. Wat is uw reactie op de onderstaande stellingen?

Ik vind het verbod duidelijk omschreven

Helemaal oneens 1 2 3 4 5 Helemaal eens 0 Weet ik niet

De inhoud van het verbod voldoet aan mijn wensen

Helemaal oneens 1 2 3 4 5 Helemaal eens 0 Weet ik niet

Vraag 12 hoeft u alleen in te vullen wanneer u de omschrijving of inhoud van het verbod graag anders had gezien.

#### 12. Wat had u graag anders gezien?

### Bereidheid om schendingen te melden

De volgende vragen gaan over uw bereidheid om eventuele schendingen te melden aan de politie.

#### 13. Bij de start van het verbod was mijn bereidheid om schendingen te melden...

Heel klein 1 2 3 4 5 Heel groot

#### 14. In de periode dat het verbod liep, was mijn bereidheid om schendingen te melden...

Veel minder geworden 1 2 3 4 5 Veel meer geworden

#### 15. Als uw bereidheid om te melden is veranderd, wat was daarvan de reden?

## Naleving en handhaving

De volgende vragen gaan over wat de politie tegen u heeft gezegd over wat ze zouden doen om de verdachte of dader het verbod te laten naleven.

### 16. Heeft de politie aan u verteld dat...

- ...zij zouden surveilleren in uw straat of op andere plekken?  Ja  Nee  Weet ik niet  
...een agent op huisbezoek(en) zou gaan bij verdachte of dader?  Ja  Nee  Weet ik niet  
...een agent op huisbezoek(en) zou gaan bij u?  Ja  Nee  Weet ik niet  
...er een gespecialiseerd politieteam bij betrokken zou zijn?  Ja  Nee  Weet ik niet  
...zij op een andere manier voor naleving zorgen, namelijk:

Indien de politie u geen informatie heeft gegeven over wat ze zouden doen om de verdachte of dader het verbod te laten naleven, dan kunt u vraag 17 overslaan.

### 17. Heeft de politie volgens u daadwerkelijk naar de acties van vraag 16 gehandeld?

- Ja  Nee  Soms  Weet ik niet

Het verbod kan voor meer personen gelden. De vragen 18 tot en met 31 gaan over schendingen tegen u.

### 18. Heeft de verdachte of dader volgens u het verbod overtreden?

- Ja, het contactverbod  
 Ja, het locatieverbod  
 Nee (*Ga naar vraag 32*)

### 19. Op wat voor manier heeft de verdachte of dader volgens u het verbod tegen u overtreden?

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- U tegen uw wil opzoeken of bezoeken  
 U tegen uw wil direct of indirect (via derden) contact via telefoon, email, of sociale media  
 U tegen uw wil online (bijvoorbeeld op social media) en/of offline volgen (bijvoorbeeld op straat)  
 Beledigende dingen gestuurd, geroepen of geschreeuwd  
 Bedreigingen met woorden of gebaren  
 Bedreigingen met meegebracht wapen  
 Vernieling van eigendommen zonder lichamelijk geweld  
 Lichamelijk geweld (bijvoorbeeld duwen, vastgrijpen, voorwerp naar u gegooid dat pijn kon doen, geschopt, geslagen of geraakt met voorwerp dat pijn kon doen)  
 Anders, namelijk

## Naleving en handhaving (vervolg)

20. Hoe vaak heeft de verdachte of dader het verbod tegen u overtreden?

keer

21. Wanneer vond de eerste schending tegen u plaats nadat het verbod volgens u gold?

- Binnen een week na oplegging
- Binnen een maand na oplegging
- Binnen drie maanden na oplegging
- Binnen een half jaar na oplegging
- Binnen een jaar na oplegging
- Langer dan een jaar na oplegging

22. Welke gevolgen had(den) de schending(en) voor u?

- Alleen psychische
- Alleen lichamelijke
- Lichamelijke en psychische
- Geen

23. Heeft u of iemand anders de politie op de hoogte gesteld van alle schendingen tegen u?

- Ja (*Ga naar vraag 27*)
- Nee
- Weet ik niet

24. Van hoeveel schendingen tegen u weet de politie volgens u niets af?

schendingen

De volgende vraag gaat over schending(en) die niet door u aan de politie zijn gemeld.

25. Waarom heeft u deze schending(en) niet aan de politie gemeld?

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- Ik was niet op de hoogte van de schending(en)
- Ik wist niet zeker of het een schending was/schendingen waren
- Ik vond de schending(en) niet de moeite van het melden waard
- Ik vond de schending(en) niet erg genoeg
- Ik vond melden te belastend voor mijzelf
- Ik dacht dat niet bewezen zou kunnen worden wie het geweldsincident had gepleegd
- Ik was bang dat melden de situatie erger zou maken
- Ik wilde niet dat verdachte of dader problemen zou krijgen door mijn melding
- Ik vond dat de politie en/of justitie een eerdere melding niet naar wens had(den) afgehandeld
- Ik had geen vertrouwen in politie en/of justitie
- Iemand anders heeft de schending(en) aan de politie gemeld
- Politie was er bij toen het verbod werd overtreden
- Anders, namelijk

## Naleving en handhaving (vervolg)

U gaf aan dat de politie niet van alle schendingen op de hoogte is gesteld.

26. Is de politie van ten minste één schending op de hoogte gesteld?

- Ja
- Nee, de politie is van geen enkele schending op de hoogte (Ga naar vraag 32)

27. Wat heeft de politie met de melding gedaan?

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- Politie heeft aangifte opgenomen (proces-verbaal opgemaakt)
- Politie heeft geen aangifte opgenomen, maar een aantekening van de melding gemaakt
- Politie wilde de aangifte of melding niet opnemen, omdat:

Anders, namelijk

Weet ik niet

28. Als politie na melding geen aantekening of aangifte heeft opgemaakt, wilt u die schending dan hieronder beschrijven?

29. Wat gebeurde er na melding met de verdachte of dader?

(Bij meer schendingen, meerdere antwoorden mogelijk)

- Verdachte of dader heeft een waarschuwing gekregen (bijvoorbeeld van politie, de officier of toezichthouder van Reclassering)
- Officier heeft de rechter gevraagd een straf op te leggen, maar de rechter heeft de straf niet opgelegd
- De rechter heeft de straf opgelegd: de verdachte of dader heeft (enige tijd) vast gezeten.
- De rechter heeft een andere straf opgelegd dan vastzitten, namelijk

Ik weet niet wat de gevolgen voor de verdachte of dader waren

Anders, namelijk

De volgende vragen gaan over de informatie die u naar aanleiding van de melding heeft ontvangen van politie en het Openbaar Ministerie (OM).

Wilt u antwoord geven op de volgende stellingen:

30. Ik vind dat de politie mij voldoende op de hoogte heeft gehouden van hun acties naar aanleiding van de melding(en).

Helemaal oneens    1       2       3       4       5       Helemaal eens

31. Ik vind dat het OM mij voldoende op de hoogte heeft gehouden van hun acties naar aanleiding van de melding(en).

Helemaal oneens    1       2       3       4       5       Helemaal eens

Vraag 32 graag alleen beantwoorden als er voorafgaande aan het verbod sprake was van stalking of het herhaald voorkomen van geweld (lichamelijk, psychisch en/of seksueel geweld en/of bedreiging) door dezelfde verdachte/dader.

32. Is volgens u het aantal gevallen (van stalking of geweld) veranderd na oplegging van het verbod?

Veel minder geworden    1       2       3       4       5       Veel       meer  
geworden

Om verschillende redenen kunt u ondanks het verbod toch contact hebben gezocht met de verdachte of dader. De vragen 33 tot en met 36 gaan over dit contact.

33. Is er tijdens het verbod direct of indirect (via derden) contact met de verdachte/dader geweest op uw eigen initiatief?

- Ja
- Nee (ga naar vraag 37)

34. Kunt u uitleggen waarom u contact heeft opgenomen?

35. Was dit contact toegestaan door het verbod?

- Ja (Ga naar vraag 37)
- Nee
- Weet ik niet

36. Hoe vaak was er contact op uw initiatief?

- 1 of 2 keer
- 3 tot en met 5 keer
- Meer dan 5 keer

## Uw contact met politie en OM

De vragen 37 tot en met 40 gaan over uw beleving van het contact met politie en OM.

37. Heeft u contact gehad met de politie nadat het verbod was opgelegd?

Ja  Nee (Ga naar vraag 39)

38. Wilt u reageren op de volgende stellingen:

(Let op: bij sommige stellingen beginnen de antwoorden met eens, bij andere met oneens.)

In het contact met medewerkers van de politie had ik het gevoel dat ....

... ik serieus werd genomen.

Helemaal mee eens      1      2      3      4      5      Helemaal mee oneens

... er rekening gehouden werd met mijn wensen.

Helemaal mee oneens      1      2      3      4      5      Helemaal mee eens

... zij mij voldoende informatie gaven.

Helemaal mee eens      1      2      3      4      5      Helemaal mee oneens

....zij voldoende op de hoogte waren van mijn zaak.

Helemaal mee oneens      1      2      3      4      5      Helemaal mee eens

...zij op een eerlijke en rechtvaardige manier beslissingen namen.

Helemaal mee oneens      1      2      3      4      5      Helemaal mee eens

39. Heeft u contact gehad met de officier van justitie / het OM nadat het verbod was opgelegd?

Ja  Nee (Ga naar vraag 41)

40. Wilt u reageren op de volgende stellingen:

(Let op: bij sommige stellingen beginnen de antwoorden met eens, bij andere met oneens.)

In het contact met de officier van justitie / het OM had ik het gevoel dat....

... ik serieus werd genomen.

Helemaal mee eens      1      2      3      4      5      Helemaal mee oneens

... er rekening gehouden werd met mijn wensen.

Helemaal mee oneens      1      2      3      4      5      Helemaal mee eens

... zij mij voldoende informatie gaven.

Helemaal mee eens      1      2      3      4      5      Helemaal mee oneens

.... Zij voldoende op de hoogte waren van mijn zaak.

Helemaal mee oneens      1      2      3      4      5      Helemaal mee eens

... zij op een eerlijke en rechtvaardige manier beslissingen namen.

Helemaal mee oneens      1      2      3      4      5      Helemaal mee eens

De volgende vragen gaan over informatie van politie en/of OM over de mate waarin uw veiligheid in gevaar was. Indien dit niet van toepassing is, dan kunt u deze vragen overslaan en doorgaan naar vraag 45.

41. Kunt u voorbeelden geven van informatie die u graag had ontvangen zodat u beter kon inschatten of uw veiligheid gevaar was?

42. Waarom helpt dat u bij die inschatting?

43. Kunt u voorbeelden geven van informatie die u heeft gekregen over uw veiligheid die u liever niet had willen ontvangen?

44. Waarom wilde u die informatie liever niet ontvangen?

## Veiligheidsbeleving

De vragen die nu volgen, gaan over uw gevoel van veiligheid tijdens het verbod.

Mogelijk geldt er geen verbod meer, probeert u zich dan in te leven in hoe u zich toen voelde. Bijvoorbeeld, daar waar staat 'hoe bang *bent* u', leest u 'hoe bang *was* u'.

Mogelijk is het gevoel van veiligheid niet altijd hetzelfde (geweest). Geef dan het antwoord dat alles bij elkaar genomen uw gevoel tijdens de periode van het verbod zo goed mogelijk weergeeft. Als er grote verschillen zijn (geweest) over de tijd, wilt u deze dan bij vraag 50 beschrijven?

45. Hoe bang bent u dat de verdachte of dader (in)direct contact met u zal opnemen (contactverbod) of het verboden gebied zal betreden (locatieverbod)?

Helemaal niet bang 1 2 3 4 5 Heel bang

46. Hoe groot is volgens u de kans dat de verdachte of dader het verbod (in)direct contact met u zal opnemen (contactverbod) of het verboden gebied zal betreden (locatieverbod)?

Heel klein 1 2 3 4 5 Heel groot

*De vragen 47 tot en met 50 gaan over uw beleving van mogelijk psychisch, lichamelijk en/of seksueel geweld.*

47. Hoe bang bent u dat de verdachte of dader tijdens het verbod geweld zal plegen tegen...

...uzelf. Helemaal niet bang 1 2 3 4 5 Heel bang

...een dierbare. Helemaal niet bang 1 2 3 4 5 Heel bang

48. Hoe groot is volgens u de kans dat u tijdens het verbod slachtoffer zal worden van geweld door de verdachte of dader?

Heel klein 1 2 3 4 5 Heel groot

49. Hoe groot denkt u dat de nadelige gevolgen zullen zijn als u tijdens het verbod slachtoffer wordt van geweld door de verdachte of dader?

Heel klein 1 2 3 4 5 Heel groot

50. *Deze vraag graag alleen invullen als er grote verschillen zijn in uw gevoel van veiligheid tijdens het verbod.*

Kunt u deze verschillen beschrijven en aangeven waardoor zij volgens u komen?



## Welbevinden

We willen graag weten of en hoe het verbod volgens u tot nu toe heeft bijgedragen aan uw verdere welbevinden. Mogelijk geldt er geen verbod meer, probeert u zich dan in te leven in hoe u zich toen voelde.

### 51. Wilt u daarvoor reageren op de volgende stellingen:

*Let op, sommige stellingen beginnen met eens, anderen met oneens.*

Door het verbod...

...voel ik mij veiliger.

Helemaal mee eens 1 2 3 4 5 Helemaal mee oneens

... zal de verdachte of dader minder snel psychisch, lichamelijk en/of seksueel geweld tegen mij plegen

Helemaal mee oneens 1 2 3 4 5 Helemaal mee eens

...kan ik mijn normale leven beter oppakken.

Helemaal mee oneens 1 2 3 4 5 Helemaal mee eens

...kan ik me beter ontspannen.

Helemaal mee eens 1 2 3 4 5 Helemaal mee oneens

...voel ik minder gevoelens van woede over de situatie.

Helemaal mee oneens 1 2 3 4 5 Helemaal mee eens

...heb ik het gevoel zelf meer invloed op de situatie te hebben.

Helemaal mee oneens 1 2 3 4 5 Helemaal mee eens

...voel ik mij erkend als slachtoffer.

Helemaal mee eens 1 2 3 4 5 Helemaal mee oneens

...kan ik gemakkelijker hulp vragen bij instanties (zoals politie, OM en/of hulpverlening).

Helemaal mee oneens 1 2 3 4 5 Helemaal mee eens

*(De volgende stelling hoeft u alleen in te vullen indien u heeft overwogen om te verhuizen)*

...voel ik minder de noodzaak om te verhuizen vanwege verdachte of dader.

Helemaal mee eens 1 2 3 4 5 Helemaal mee oneens

...anders, namelijk (beschrijf hier eventuele andere belangrijke gevolgen van het verbod voor u en/of voor uw omgeving):

De volgende vragen gaan over eventueel contact met lotgenoten.

52. Heeft u behoefte aan contact met één of meerdere lotgenoten?

- Ja, en ik heb ook contact met lotgenoten (gehad) (Ga naar vraag 54)
- Ja, maar ik heb geen contact met lotgenoten (gehad)
- Nee (Ga naar vraag 55)
- Weet ik niet (Ga naar vraag 55)

53. Is het voor u belangrijk dat lotgenoten met wie u contact heeft (gehad) ook beschermd werden door een strafrechtelijk verbod?

(Meerdere antwoorden mogelijk)

- Ja, ik vind het belangrijk dat alle lotgenoten daarmee ervaring hebben
- Ja, maar niet elke lotgenoot hoeft daarmee ervaring te hebben
- Nee, ik vind het niet belangrijk of een lotgenoot daarmee ervaring heeft.

54. Vanaf welk moment had u contact met lotgenoten (gewild)?

- In de periode tussen aangifte en oplegging van het verbod
- In de periode dat het verbod van kracht was
- Na afloop van het verbod
- Anders, namelijk

55. Zijn er nog andere dingen die u aan ons wilt laten weten naar aanleiding van het verbod, waar hierboven nog niet naar is gevraagd? Noteer deze dan graag hieronder.

Tot slot:

56. Mogen wij u voor ons onderzoek in de toekomst benaderen voor een verdiepend interview over uw positieve of vervelende ervaring met het verbod?

- Ja, ik geef toestemming dat ik benaderd mag worden voor een verdiepend interview

Op welke manier wilt u uw contactgegevens aan ons doorgeven?

- Wij nemen contact met u op via de telefoon. Mijn telefoonnummer is:

- Wij nemen contact met u op via e-mail. Mijn e-mail adres is:

- ik stuur zelf een e-mail naar  met mijn contactgegevens

- Nee, u mag mij niet benaderen

## Toestemmingsverklaring

Volgens de regelgeving mogen wij uw antwoorden pas verwerken als wij hiervoor uw nadrukkelijke toestemming hebben. Door de vragenlijst in te vullen en op te sturen gaat u akkoord met het volgende:

*“Ik verklaar dat ik geïnformeerd ben over het doel van het onderzoek en stem geheel vrijwillig in met deelname. Ik weet dat de resultaten van het onderzoek anoniem en vertrouwelijk worden verwerkt. Ik weet dat de resultaten niet naar mij als persoon te herleiden zullen zijn.”*

## U heeft de vragenlijst afgerond.

U heeft meegewerkt aan een onderzoek over locatie- en contactverboden. Uw antwoorden zijn erg waardevol. Het doel van dit onderzoek is het verbeteren van de handhaving en naleving van deze verboden. Op die manier kunnen slachtoffers in de toekomst beter worden beschermd.

## Heeft u nog vragen

Voor vragen over het onderzoek kunt u contact opnemen met Irma Cleven (onderzoeker), door een e-mail te sturen naar [REDACTED]. Als u liever telefonisch contact heeft, dan kunt u van maandag tot en met vrijdag tussen 10:00 en 12:00 uur bellen naar tel: [REDACTED].

**Als dank bieden wij u graag een cadeaubon ter waarde van 10 euro aan.** Indien u het leuk vindt om deze bon te ontvangen, hebben wij een adres nodig. Dit hoeft niet uw eigen adres te zijn. Deze adresgegevens worden uitsluitend gebruikt voor het opsturen van de cadeaubon en worden vernietigd zodra de bon is verstuurd.

**Ja, ik vind het leuk om de cadeaubon te ontvangen en het kan opgestuurd worden naar het volgende adres:**

**Hartelijk dank voor het invullen van de vragenlijst!**

## Bijlage VII: Non-respons analyse slachtofferenquête

In onderstaande tabel is voor alle variabelen die gemeten konden worden op basis van de registraties of dossiers aangegeven of hierop de responsgroep significant afweek van de non-responsgroep. Daar waar afwijkingen aanwezig waren zijn de percentages op de verschillende categorieën in de non-respons en responsgroep weergegeven.

*Tabel VII.1 Verschillen tussen non-responsgroep en responsgroep per kenmerk*

Kenmerk	p-waarde	% in non-responsgroep (n=322)	% in responsgroep (n=101)
<b>Uitkomst</b>			
Registratie van schending/recidive in registers of dossiers	,07	21%	29%
<b>Delictkenmerken</b>			
Delict type	,00		
- Mishandeling		35%	15%
- Bedreiging		30%	24%
- Stalking		24%	54%
- Zeden		12%	8%
Maatschappelijke kwalificatie HG	ns		
<b>Verdachte of daderkenmerken</b>			
Geslacht	ns		
Leeftijd	,00		
- 18-30		35%	21%
- 31-40		29%	25%
- 41 en ouder		36%	55%
Werk	ns		
Financiële problemen	,02		
- geen beperkingen/ geen informatie		50%	63%
- schulden bekend		50%	37%
Relatie met andere partner	ns		
Kinderen met andere partner	ns		
Delictgeschiedenis	,09		
- Nee		30%	40%
- Ja		70%	60%
Eerder toezicht	,09		
- Nee		77%	85%
- Ja		23%	15%
Ontkennen delict	,09		
- Nee bekend		16%	18%
- Geen informatie		48%	57%
- (deels) ontkend/beroept op zwijgrecht		37%	25%
Psychische problemen	ns		
Middelenproblematiek	ns		
Licht Verstandelijke Beperking	ns		
Delictgeschiedenis geweld	ns		
<b>Slachtofferkenmerken</b>			
Geslacht	,02		
- Man		22%	11%
- Vrouw		78%	89%
Leeftijd (n=418/101)	,02		
- Jonger dan 31		42%	28%
- 31-40		22%	23%
- 41 en ouder		35%	59%

<b>Relatiekenmerken</b>			
Type relatie 5 categorieën	ns		
Ex-partners	,03		
- Nee		46%	34%
- Ja		54%	66%
Gezamenlijke kinderen	,01		
- Nee		76%	62%
- Ja		25%	38%
Kwaliteit relatie	ns		
Woonafstand	ns		
<b>Zaak en verbodskkenmerken</b>			
Modaliteit	,01		
- SVH		54%	44%
- VV		39%	39%
- VBM (38V)		7%	18%
Aantal modaliteiten waarin verbod opgelegd in zaak	ns		
Type verbod	ns		
Uitzonderingen op verbod	ns		
Reclasseringstoezicht	,02		
- Nee		12%	22%
- Ja		88%	78%
Electronische monitoring	ns		
Slachtoffer kon aangeven informatie te willen over verloop zaak	ns		
Slachtoffer heeft aangegeven informatie te willen ontvangen over verloop zaak (niet in analyses)	,00		
- niet		71%	52%
- wel		29%	49%

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

## Bijlage VIII: Extra tabellen bij hoofdstuk 6

*Tabel VIII.1 Gevonden toelichtingen bij handhavingsreacties OM/ZM*

---

### **Gedragsaanwijzing**

---

*Toelichting bij vordering afgewezen:*

- ZM: Niet wettig en overtuigend bewezen
- 

### **Voorwaarde schorsing voorlopige hechtenis**

---

*Toelichtingen bij overleg:*

- Afgesproken de (al geplande) zitting af te wachten. Betrokkene kwam zijn afspraken bij de reclassering voldoende na.

*Toelichtingen bij vordering afgewezen:*

- RC heeft beide keren beoordeeld dat er geen sprake was van een daadwerkelijke schending van het contactverbod.
  - RC oordeelt dat het belang dat verdachte doorgaat met het toezicht en behandeling op dit moment zwaarder weegt dan het vastzetten van verdachte. De schending van de voorwaarde is aanwezig, maar niet zodanig ernstig dat de vordering moet worden toegewezen.
  - Opheffing schorsing kon niet worden voltooid door een systeemwijziging die leidde tot een systeemfout.
- 

### **Voorwaarde voorwaardelijke veroordeling**

---

*Toelichtingen bij waarschuwing/zitting aangehouden:*

- OvJ wilde nu niet overgaan tot aanhouding mede omdat er op [datum] een casusoverleg staat gepland.
- Zaak aangehouden omdat verdachte niet is verschenen. (2x)

*Toelichtingen bij vordering afgewezen:*

- OvJ verzoekt zelf om afwijzing vordering of aanhouden omdat door nieuwe toezichthouder er weer medewerking van dader aan het toezicht is.
  - Bij regelmatig contact waaraan slachtoffer meewerkt, in eerste instantie geen aanhouding omdat casusoverleg gepland staat.
  - OvJ vordert dat de TUL wordt afgewezen. Het lijkt erop dat OM hiermee het advies van reclassering heeft nageleefd, om de dader wel het juridisch kader te laten voelen maar geen TUL te vorderen.
  - RC acht de voorlopige tenuitvoerlegging van de voormelde voorwaardelijke gevangenisstraf niet opportuun.
  - Onvoldoende bewijs.
  - VTUL afgewezen in afwachting van TUL zaak 3 maanden later.
  - RC vindt voorlopige TUL disproportioneel gelet op de aard van de mails in relatie tot eerdere feiten (mede gelet op feit dat HB is ingesteld waarbij er een goede kans is dat dader vrijgesproken wordt.)
  - Schending is nieuw delict en wordt opgevolgd in nieuwe strafzaak. (2x)
- 

### **Vrijheidsbeperkende maatregel**

---

*Toelichting bij afgewezen*

- De RC vindt dat de vordering moet worden afgewezen nu de hulpverlening nog niet op gang is gekomen en op korte termijn van start gaat. Naar het oordeel van de RC moet de veroordeelde de kans krijgen hiervan te profiteren. De RC heeft veroordeelde wel medegedeeld dat dit een laatste kans is. [NB bij een daarop volgende evidente schending is inderdaad wel vervangende hechtenis gelast]
- 

Bron: registratie- en dossierbestand; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

*Tabel VIII.2 Gevonden toelichtingen bij handhavingsreacties 3RO*

---

**Gedragsaanwijzing**

---

Geen toelichtingen gevonden

---

**Voorwaarde schorsing voorlopige hechtenis**

---

*Toelichting geen bekende reactie:*

- Slachtoffer wilde geen aangifte doen en de reclassering heeft geen bewijs ontvangen van het overtreden van het contactverbod.

*Toelichting overleg met OvJ:*

- Na overleg met OvJ is gekozen is om het toezicht voort te zetten, wachtende op de terechtzitting van deze zaak. (2x, waarbij in 1 zaak de zitting binnen een week zou zijn)

*Toelichting waarschuwing:*

- Vanwege [kenmerken verdachte] niet in staat om zich te houden aan regels rondom EM  
- In een zaak is tot 3x toe een officiële waarschuwing gegeven. Na de tweede waarschuwing volgde een advies tot opheffing schorsing waarvan de afloop niet bekend is; daarna is nog een derde waarschuwing gevonden.

*Toelichting berisping:*

- Gezien het feit dat het onderhavig delict voornamelijk bestond uit stalking middels e-mails, is er na intern overleg besloten om de ondertoezichtgestelde een schriftelijke berisping te geven voor deze schending.  
- Een berisping ontvangen voor het overtreden van het verboden gebied, gericht op het niet 'experimenteren' met het verboden gebied.

---

**Voorwaarde voorwaardelijke veroordeling**

---

*Toelichting geen reactie*

-Aan meerdere schendingen heeft de reclassering geen consequentie verbonden omdat het slachtoffer zelf ook contact met betrokkene zoekt. Vervolgens aangesproken, daarna een waarschuwing en na opnieuw schending een advies tot TUL uitgebracht.  
- Mail aanwezig bij RN van ketenpartner aan toezichthouder met PV van bevindingen voor verschillende schendingen van het verbod en bewijsmateriaal. Gevraagd wordt naar reactie daarop en toelichting over hoe het toezicht loopt. Echter, geen vervolg bekend en ook geen reactie van OvJ bekend in deze zaak.  
- Ze (RN) vinden dat dader zich niet voldoende beseft wat de consequenties van schending kunnen zijn. Ze zien echter ook dat hij problemen heeft waar hij veel ondersteuning bij nodig heeft, welke nog maar deels is geregeld. Een TUL zou betekenen dat er daarna geen verplicht kader meer is voor de hulpverlening en dat de problemen en risico's waarschijnlijk niet verminderd zijn.  
- Ondanks de schending van het contactverbod wil RN het reclasseringstoezicht continueren. Het reclasseringstoezicht is namelijk nog maar recent opgestart door fout in keten (niet aan dader te wijten).  
- Gebrek aan bewijs.

*Toelichting in gesprek met cliënt besproken:*

- Toezichthouder geeft aan dat zij vermoedt dat verdachte/dader oprecht niet geweten heeft dat dit volgens het contactverbod ook niet mag. Hij zag er geen kwaad in. Hij geeft aan dat als het niet mag, hij het niet meer zal doen.  
- Verdachte lijkt aan de ene kant maling te hebben aan de hulpverlening, aan de andere kant zoekt hij de hulpverlening wel op en accepteert hij grotendeels de hulp. Zijn verstandelijke beperking speelt mogelijk een rol bij het niet goed beseffen wat hij op het spel zet. De GGZ-behandeling gaat op het moment van schrijven van het advies niet-naleving van start en RN kan daarom niks zeggen over behaalde resultaten. Vinden het van belang dat verplichte hulpverlening voldoende kans van slagen krijgt.

---

- De gezinsmanager benadrukt dat ook de ex-partner van betrokkene een groot aandeel heeft in dit gebeuren. Zij zoekt het contact blijkbaar zelf ook weer op.

*Toelichting waarschuwing:*

- Naast waarschuwing voor de schendingen van het contactverbod ook geadviseerd om de bijzondere voorwaarden aan te passen en een locatieverbod toe te voegen. De betrokkene zou zich op die wijze beter aan de voorwaarden kunnen houden.

- Het was voor dader niet duidelijk dat hij op geen enkele wijze contact mocht hebben met het slachtoffer. Dit hebben wij hem duidelijk gemaakt en sindsdien zou hij zich hieraan houden.

- Al eerder gemerkt dat dader zich niet aan het verbod hield, daar op aangesproken. Nu tweemaal verbod overtreden, dus een officiële waarschuwing.

- In overleg met OvJ besloten om een waarschuwing te geven, mede omdat het toezicht net gestart was. Deze heeft hij van de politie ontvangen.

### **Vrijheidsbeperkende maatregel**

Geen toelichtingen gevonden

Bron: registratie- en dossierbestand; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

*Tabel VIII.3 Reactie van de politie bij meldingen schendingen door slachtoffer (meerdere antwoorden mogelijk)*

Reactie	Aantal gerapporteerd				
	Totaal (n=61)	Mishandeling (n=11)	Bedreiging (n=13)	Stalking (n=34)	Zeden (n=3)
Aangifte opgenomen/pv opgemaakt (n=58)	40	5	8	26	1
Alleen aantekening melding gemaakt (n=57)	24	6	7	9	2
Wilde aangifte/melding niet opnemen (n=55)	5	1	1	3	0
Iets anders (n=55)	6	2	1	2	1
Weet niet (n=54)	2	1	0	1	0

Bron: slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

*Tabel VIII.4 Reactie van de politie bij meldingen schendingen door slachtoffer (meerdere antwoorden mogelijk)*

Reactie	Aantal gerapporteerd			
	Totaal (n=61)	SVH (n=26)	VV (n=24)	VM (n=11)
Aangifte opgenomen /pv opgemaakt (n=58)	40	17	17	6
Alleen aantekening melding gemaakt (n=57)	24	10	9	5
Wilde aangifte/melding niet opnemen (n=55)	5	2	2	1
Iets anders (n=55)	6	2	2	2
Weet niet (n=54)	2	0	1	1

Bron: slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.



*Tabel VIII.5 Reactie van de politie bij meldingen schendingen door slachtoffer (meerdere antwoorden mogelijk)*

Reactie	Aantal gerapporteerd		
	Totaal (n=61)	Contactverbod (n=33)	Contact- en locatieverbod of alleen locatieverbod (n=28)
Aangifte opgenomen /pv opgemaakt (n=58)	40	20	20
Alleen aantekening melding gemaakt (n=57)	24	10	14
Wilde aangifte/melding niet opnemen (n=55)	5	3	2
Iets anders (n=55)	6	4	2
Weet niet (n=54)	2	0	2

Bron: slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

*Tabel VIII.4 Gevolgen voor de dader na melding/aangifte door slachtoffer*

Gevolgen	Aantal gerapporteerd				
	Totaal (n=61)	Mishandeling (n=11)	Bedreiging (n=13)	Stalking (n=34)	Zeden (n=3)
Verdachte of dader heeft waarschuwing gekregen (n=57)	20	4	3	12	1
OvJ heeft straf gevorderd maar rechter heeft niet opgelegd (n=55)	5	0	0	5	0
Rechter heeft straf opgelegd, de dader heeft vastgezet (n=56)	22	5	5	12	0
Rechter heeft andere straf opgelegd dan vastzitten (n=54)	9	1	2	6	0
Weet niet wat gevolgen zijn (n=57)	14	1	6	6	1
Iets anders (n=54)	9	2	3	3	1

Bron: slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

*Tabel VIII.5 Gevolgen voor de dader na melding/aangifte door slachtoffer*

Gevolgen	Aantal gerapporteerd			
	Totaal (n=61)	SVH (n=26)	VV (n=24)	VM (n=11)
Verdachte of dader heeft waarschuwing gekregen (n=57)	20	11	5	4
OvJ heeft straf gevorderd maar rechter heeft niet opgelegd (n=55)	5	2	2	1
Rechter heeft straf opgelegd, de dader heeft vastgezet (n=56)	22	9	10	3
Rechter heeft andere straf opgelegd dan vastzitten (n=54)	9	4	3	2
Weet niet wat gevolgen zijn (n=57)	14	5	6	3
Iets anders (n=54)	9	3	4	2

Bron: slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

*Tabel VIII.6 Gevolgen voor de dader na melding/aangifte door slachtoffer*

Gevolgen	Aantal gerapporteerd		
	Totaal (n=61)	Contactverbod (n=33)	Contact- en locatieverbod of alleen locatieverbod (n=28)
Verdachte of dader heeft waarschuwing gekregen (n=57)	20	8	12
OvJ heeft straf gevorderd maar rechter heeft niet opgelegd (n=55)	5	3	2
Rechter heeft straf opgelegd, de dader heeft vastgezet (n=56)	22	10	12
Rechter heeft andere straf opgelegd dan vastzitten (n=54)	9	5	4
Weet niet wat gevolgen zijn (n=57)	14	6	8
Iets anders (n=54)	9	4	5

Bron: slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

*Tabel VIII.7 Informatie die slachtoffers hebben gemist in de communicatie*

Als mijn ex vrijkwam, mij hiervan op de hoogte stellen.
Aangeven waarom ze niet voldoende vonden om hem toch te straffen.
Bericht over wanneer ex-vriend vrij kwam zodat ik tijdelijk op een ander adres kon verblijven.
Dader woont dicht bij mij
Dat de laatste aangiftes nog steeds niet zijn behandeld, rechtszaken moet nog komen 2015 en 2016!
Dat die meerdere malen vrij gekomen is en ik daar niet van op de hoogte ben gesteld.
Datum vrijlating.
Na oppakken straf doorgeven 30/60/90 dagen?
Duur van het contactverbod
Woonplaats verdachte.
Er werd mij niet altijd gemeld of verdachte/dader nog wel of niet in hechtenis zat.
Geen waarschuwing bij ontslag uit de P.I. in september 2017. 3 weken detentie
Het niets weten, en toch dat het wezen op allerlei manieren toch contact zocht.
Hij heeft er verzoek ingediend dat het verbod opgeheven moest worden waarna ik een brief kreeg van zijn advocaat om in contact te komen met de kinderen. Zo kwam ik er achter dat het verbod van 500m naar 250m was gegaan.
Hoe groot locatie verbod was.
Hoe lang dit duurt.
Hoe lang enkelband.
Hoe lang vastzitten, wanneer komt hij vrij.
Inzicht in stukken.
Hoelang het verbod gold
Ik had graag informatie willen hebben over het feit dat mijn stalker in hoger beroep ging en daarom het vonnis niet meer telde
Ik had graag een gesprek gehad met de officier van justitie over het verdere verloop van de strafzaak

### *Vervolg: Informatie die slachtoffers hebben gemist in de communicatie*

Ik had graag informatie tijdig willen hebben ivm vrij laten e.d. door zaak coördinator. Ik overweeg klachtenprocedure.

Ik had graag op de hoogte gehouden willen worden van de ontwikkelingen via de politie en niet vanuit de kennissenkring of de buurt.

Ik had wel willen weten of ze zijn enkelband uit lezen of die nog bij mij in de buurt probeerde te komen

Ik heb geen informatie gekregen hiervoor. De bal lag bij mij. Als ik het gevoel had dat ik in gevaar was / zou komen dan moest ik aan de bel trekken.

Ik heb heel vaak gebeld naar OM maar vond wel heel erg dat het zo lang duurde. Na 1 jaar heb ik de formulier gehad van OM, ben zeker heel blij nu. Hoop dat het snel gaat want de daders moeten gestraft worden.

Ik hoor niks.

Ik kon via een omweg te weten komen wanneer mijn ex vast kwam te zitten ik vind dat dit voor slachtoffers wel belangrijke info wat gedeeld moet worden hetzelfde geldt voor vrijlating

Ik voelde me na het verbod alsnog niet veilig. Ik werd verder niet op de hoogte gehouden.

Ik wilde (en wil nog steeds) graag weten of de dader wel de opgelegde forensische hulp ontvangt.

Ik wilde weten of de dader in mijn buurt woonde (mijn dorp) en of ik hem dus in de supermarkt zou kunnen tegenkomen. Dit mochten ze niet zeggen en was voor mij onveilig.

Ingelicht worden wanneer meneer weer vrij was.

Ja contact van de politie met mij over de dader

Mijn ex (verdachte) moest zich ook melden e.d. bij reclassering. Maar vanaf het moment dat de rechtszaak klaar was hoor je niets meer over of hij dat naleeft e.d. Dat vind ik wel een minpunt.

Als hij weer op vrije voeten was gesteld. Politie beloofde bij elk incident me op de hoogte te brengen maar van al die keren ben ik 1x door hun gebeld.

Of de dader in detentie zit

Of mijn ex vast zat en wanneer hij zou vrijkomen

Schriftelijk wat het verbod inhield. En hoe te handelen bij gevaar.

Terugkoppeling van het gesprek met hem.

Toen meneer enkelband had doorgeknipt dag later verteld.

Wat er verder zou gaan gebeuren na de instelling waar hij in zat tot zover niets is bekend bij mij.

Dat hij hier bij mij in de buurt in een instelling werd gezet.

Was hij gesignaleerd in de straat zonder dat ik het wist.

Welk gebied hij niet mocht komen en of 't geldt in een andere provincie.

Wat te doen als iemand met andere naam contact opneemt maar de dader is.

Wellicht willen weten hoe gedrag en nakoming afspraken reclassering om recidive in te kunnen schatten

Zoals als het verbod ten einde loopt: wat te doen wanneer er contact gezocht wordt? Ik wil geen contact.

Bron: slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

Bijlage IX: Complete tabellen behorende bij hoofdstuk 7

Tabel IX\_7.4a Samenhang delict kenmerken met geregistreerde en gerapporteerde schendingen en verandering in stalking/geweld sinds verbod

Kenmerken	Geregistreerde schendingen (dossierstudie)			Slachtofferrapportage schendingen (slachtofferenquête)			Verandering in stalking/geweld sinds verbod (slachtofferenquête)		
	Geen % (aantal) n=324	Wel % (aantal) n=99	sig	Geen % (aantal) n=39	Wel % (aantal) n=62	sig	Gelijk/toename % (aantal) n=35	Afname % (aantal) n=66	sig
Delict type			<b>,00</b>			,42			,15
- Mishandeling	77% (97)	23% (29)		27% (4)	73% (11)		40% (6)	60% (9)	
- Bedreiging	78% (95)	22% (27)		38% (9)	63% (15)		42% (10)	58% (14)	
- Stalking	69% (89)	31% (41)		39% (21)	61% (33)		26% (14)	70% (40)	
- Zeden	96% (43)	4% (2)		63% (5)	38% (3)		63% (5)	38% (3)	
Stalking			<b>,01</b>			,95			<b>,05</b>
- Nee	80% (235)	20% (58)		38% (18)	62% (29)		45% (21)	55% (26)	
- Ja	69% (89)	32% (99)		39% (21)	61% (33)		26% (14)	74% (40)	
Zeden			<b>,00</b>			,15			<b>,09</b>
- Nee	74% (281)	26% (97)		37% (34)	63% (59)		32% (30)	68% (63)	
- Ja	96% (42)	4% (2)		63% (5)	38% (3)		63% (5)	38% (3)	
Maatschappelijke kwalificatie HG			<b>,01</b>			<b>,07</b>			,57
- Nee	84% (177)	16% (35)		48% (23)	52% (25)		38% (18)	63% (30)	
- Ja	70% (147)	30% (64)		30% (16)	70% (37)		32% (17)	68% (36)	

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

Tabel IX\_7.4b Samenhang verdachte of daderkenmerken met geregistreerde en gerapporteerde schendingen en verandering in stalking/geweld sinds verbod

Kenmerken	Geregistreerde schendingen (dossierstudie)			Slachtofferrapportage schendingen (slachtofferenquête)			Verandering in stalking/geweld sinds verbod (slachtofferenquête)		
	Geen % (aantal) n=324	Wel % (aantal) n=99	Sig	Geen % (aantal) n=39	Wel % (aantal) n=62	sig	Gelijk of toename % (aantal) n=35	Afname % (aantal) N=66	sig
Geslacht - Man - Vrouw	76% (310) 74% (14)	23% (94) 26% (5)	,47 <sup>1</sup>	39% (37) 40% (2)	62% (59) 60% (3)	,64 <sup>1</sup>	35% (34) 20% (1)	65% (64) 80% (4)	,43 <sup>1</sup>
Leeftijd - 18-30 - 31-40 - 41 en ouder	84% (112) 73% ( 86) 73% (126)	16% (21) 27% (32) 27% (46)	,04	38% (8) 24% (6) 46% (25)	62% (13) 76% (19) 55% (30)	,19	52% (11) 24% (6) 33% (18)	48% (10) 76% (19) 67% (37)	,12
Leeftijd - 18-30 - 31 en ouder	84% (112) 73% (212)	16% (21) 27% (78)	,01	38% (8) 39% (31)	62% (13) 61% (49)	,96	52% (11) 30% (24)	48% (10) 70% (56)	,06
Werk - Geen - Tijdelijk/onzeker - Vast/eigen bedrijf	78% (211) 74% (63) 76% (50)	22% (61) 26% (22) 24% (16)	,79	39% (22) 32% (8) 45% (9)	61% (34) 68% (17) 55% (11)	,67	32% (18) 40% (10) 35% (7)	68% (38) 60% (15) 65% (13)	,79
Financiële problemen - geen beperkingen/ geen informatie - schulden bekend	76% (171) 78% (153)	24% (55) 22% (44)	,63	44% (28) 30% (11)	56% (36) 70% (26)	,16	34% (22) 35% (13)	66% (42) 65% (24)	,94
Relatie met andere partner - Nee - Ja	76% (231) 80% (93)	25% (75) 21% (24)	,39	35% (25) 48% (14)	65% (47) 52% (15)	,21	33% (24) 38% (11)	67% (48) 62% (18)	,66
Kinderen met andere partner - Nee/onbekend - Ja	75% (234) 82% (90)	25% (79) 18% (20)	,13	38% (30) 39% (9)	62% (48) 61% (14)	,95	31% (24) 48% (11)	70% (54) 52% (12)	,13
Delictgeschiedenis - Nee - Ja	79% (109) 75% (215)	21% (29) 25% (70)	,42	45% (18) 34% (21)	55% (22) 66% (40)	,29	33% (13) 36% (22)	68% (27) 64% (39)	,71
Eerder toezicht - Nee - Ja	77% (258) 75% ( 66)	23% (77) 25% (22)	,69	40% (34) 33% (5)	61% (52) 67% (10)	,65	34% (29) 40% (6)	66% (57) 60% (9)	,64

vervolg tabel: <i>IX_7.4b</i> <b>Kenmerken</b>	Geregistreerde schendingen (dossierstudie)			Slachtofferrapportage schendingen (slachtofferenquête)			Verandering in stalking/geweld sinds verbod (slachtofferenquête)		
Ontkennen delict - Nee bekend - Geen informatie - (deels) ontkend/beroept op zwijgrecht	77% (53) 81% (170) 71% (101)	23% (16) 19% (41) 29% (42)	,10	39% (7) 45% (26) 24% (6)	61% (11) 55% (32) 76% (19)	,20	44% (8) 31% (18) 36% (9)	56% (10) 69% (40) 64% (16)	,57
Psychische problemen - Geen aanwijzingen - Geen info bekend - Aanwijzingen in RISC/dossier - Diagnose in RISC	82% ( 41) 77% ( 80) 77% (147) 72% ( 76)	18% (9) 23% (24) 23% (37) 28% (29)	,59	39% (5) 45% (13) 49% (19) 10% (2)	62% (8) 55% (16) 51% (20) 90% (18)	,03	23% (3) 45% (13) 31% (12) 35% (7)	77% (10) 55% (16) 68% (27) 65% (13)	,50
Middelenproblematiek - Geen aanwijzingen - Geen info bekend - (mogelijke) aanwijzingen in RISC/dossier - Duidelijke aanwijzingen RISC	76% (79) 80% (91) 74% (79) 77% (75)	24% (25) 20% (23) 26% (28) 24% (23)	,77	36% (12) 46% (13) 40% (8) 30% (6)	64% (21) 54% (15) 60% (12) 70% (14)	,70	33% (11) 32% (9) 45% (9) 30% (6)	67% (22) 68% (19) 55% (11) 70% (14)	,74
Licht Verstandelijke Beperking - Geen aanwijzingen - Aanwijzingen in RISC/dossier - Aanwezig volgens RISC	77% (250) 76% (51) 74% (23)	23% (75) 24% (16) 26% (8)	,94	40%(31) 33% (5) 33% (8)	60% (46) 67% (10) 67% (6)	,83	30% (23) 47% (7) 56% (5)	70% (54) 53% (8) 44% (4)	,18
Licht Verstandelijke Beperking - Geen aanwijzingen - Aanwijzingen RISC/dossier of Aanwezig volgens RISC	77% (250) 76% (74)	23% (75) 24% (24)	,77	40% (31) 33% (8)	60% (46) 67% (16)	,54	30% (23) 50% (12)	70% (54) 50% (12)	,07
Delictgeschiedenis geweld - Nee - Ja	78% (130) 76% (194)	22% (36) 25% (63)	,50	37% (17) 40% (22)	63% (29) 60% (33)	,75	35% (16) 34% (19)	65% (30) 66% (36)	,98

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

<sup>1</sup>Significantie van het verband bepaald met een Fisher exact-toets.

Tabel IX\_7.4c Samenhang slachtofferkenmerken met geregistreerde en gerapporteerde schendingen en verandering in stalking/geweld sinds verbod

Kenmerken	Geregistreerde schendingen (dossierstudie)			Slachtofferrapportage schendingen (slachtofferenquête)			Verandering in geweld/stalking sinds verbod (slachtofferenquête)		
	Geen % (aantal) n=324	Wel % (aantal) n=99	Sig	Geen % (aantal) n=39	Wel % (aantal) n=62	sig	Gelijk of toename % (aantal) n=35	Afname % (aantal) n=66	sig
Geslacht			<b>,00</b>			,20 <sup>1</sup>			,59
- Man	90% (73)	10% (8)		55% (6)	46% (5)		27% (3)	73% (8)	
- Vrouw	73% (251)	28% (91)		57% (33)	63% (57)		36% (32)	64% (58)	
Leeftijd (n=418/101)			,25			,25			,31
- Jonger dan 31	81% (131)	19% (31)		36% (10)	64% (18)		46%	54%	
- 31-40	73% (69)	27% (25)		26% (6)	74% (17)		30%	70%	
- 41 en ouder	74% (119)	26% (43)		46% (23)	54% (27)		30%	70%	
Leeftijd (n=418/101)			<b>,08</b>			,71			,12
- jonger dan 31	81% (131)	19% (31)		36% (10)	64% (18)		46% (13)	54% (15)	
- 31 en ouder	73% (188)	27% (68)		40% (29)	60% (44)		30% (22)	70% (51)	

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

<sup>1</sup>Significantie van het verband bepaald met een Fisher exact-toets,

Tabel IX\_7.4d Samenhang relatiekenmerken met geregistreerde en gerapporteerde schendingen en verandering in stalking/geweld sinds verbod

Kenmerken	Geregistreerde schendingen (dossierstudie)			Slachtofferrapportage schendingen (slachtofferenquête)			Verandering in geweld/stalking sinds verbod (slachtofferenquête)		
	Geen % (aantal) n=324	Wel % (aantal) n=99	Sig	Geen % (aantal) n=39	Wel % (aantal) n=62	Sig	Gelijk of toename % (aantal) n=35	Afname % (aantal) n=66	sig
Type relatie			<b>,00</b>			--- <sup>2</sup>			--- <sup>2</sup>
- Partners	69% (29)	31% (13)		---	---		---	---	
- Ex-partners	68% (136)	32% (64)		---	---		---	---	
- Familie	78% (31)	23% (9)		---	---		---	---	
- Bekenden anders	88% (97)	12% (13)		---	---		---	---	
- Onbekenden	100% (31)	0% (0)		---	---		---	---	
Verdachte of dader en slachtoffer (ex)partners			<b>,00</b>			<b>,01</b>			,59
- Nee	88% (159)	12% (22)		56% (19)	44% (15)		33% (22)	67% (45)	
- Ja	68% (165)	32% (77)		30% (20)	70% (47)		38% (13)	62% (21)	
Gezamenlijke kinderen			<b>,00</b>			<b>,00</b>			,28
- Nee	83% (253)	17% (53)		51% (30)	49% (29)		39% (23)	61% (36)	
- Ja	61% (71)	39% (46)		21% (9)	77% (33)		29% (12)	71% (30)	
Relatie tijdens het verbod (n=96)			,92			,19			,12
- Nee (inclusief scheiding ingang gezet)	70% (56)	30% (24)		43% (34)	58% (46)		30% (24)	70% (56)	
- Ja	69% (11)	31% (5)		25% (4)	75% (12)		50% (8)	50% (8)	
Contact vanuit het slachtoffer (n=96)			,55			,54			,34
- Nee									
- Ja	70% (58) 62% (8)	30% (25) 39% (5)		37% (31) 46% (6)	63% (52) 54% (7)		33% (27) 46% (6)	68% (56) 54% (7)	
Geschiedenis van geweld in relatie (n=97)			<b>,02</b>			<b>,00</b>			,72
- Geen	83% (19)	17% (4)		70% (16)	30% (7)		39% (9)	71% (14)	
- Incidenteel	90% (17)	11% (2)		42% (8)	58% (11)		42% (8)	58% (11)	
- Regelmatig	60% (33)	40% (22)		26% (14)	78% (41)		33% (18)	67% (37)	
Geschiedenis van geweld in relatie (n=97)			<b>,01</b>			<b>,00</b>			,43
- Geen/Incidenteel	86% (36)	14% (6)		57% (24)	43% (18)		41% (17) 33% (18)	60% (29) 67% (37)	
- Regelmatig	60% (33)	40% (22)		26% (14)	75% (41)				



Vervolg tabel IX_7.4d	Geregistreerde schendingen (dossierstudie)			Slachtofferrapportage schendingen (slachtofferenquête)			Verandering in geweld/stalking sinds verbod (slachtofferenquête)		
<b>Kenmerken</b>									
<b>Kwaliteit relatie</b>			<b>,00</b>			<b>,14</b>			<b>,91</b>
- Geen informatie	86% (120)	14% (20)		52% (15)	48% (14)		38% (11)	62% (18)	
- Wisselend	68% (116)	32% (54)		28% (11)	72% (28)		33% (13)	67% (26)	
- Slecht	78% (88)	22% (25)		39% (13)	61% (20)		33% (11)	67% (22)	
<b>Woonafstand (n=412/101)</b>			<b>,67</b>			<b>,30</b>			<b>,04</b>
- Binnen 1 km	77% (60)	23% (18)		38% (6)	63% (10)		56% (9)	44% (7)	
- 1 tot 5 km	80% (86)	20% (22)		52% (12)	48% (11)		17% (4)	83% (19)	
- 5 km en verder	75% (170)	25% (56)		34% (21)	66% (41)		36% (22)	65% (40)	

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

<sup>1</sup>Significantie van het verband bepaald met een Fisher exact-toets,

<sup>2</sup> Geen verband bepaald want de celvulling is te laag voor toetsing.

Tabel IX\_7.4e Samenhang zaak- en verbodskennmerken met geregistreerde en gerapporteerde schendingen en verandering in stalking/geweld sinds verbod

Kenmerken	Geregistreerde schendingen (dossierstudie)			Slachtofferrapportage schendingen (slachtofferenquête)			Verandering in geweld/stalking sinds verbod (slachtofferenquête)		
	Geen % (aantal) n=324	Wel % (aantal) n=99	sig	Geen % (aantal) n=39	Wel % (aantal) n=62	Sig	Gelijk of toename % (aantal) n=35	Afname % (aantal) n=66	sig
Modaliteit			,30			,91			,70
- SVH	75% (164)	25% (55)		36% (16)	64% (28)		39% (17)	61% (27)	
- VV	80% (131)	20% (32)		41% (16)	59% (23)		33% (13)	67% (26)	
- VBM (38V)	71% (29)	29% (12)		39% (7)	61% (11)		28% (5)	72% (13)	
Aantal modaliteiten waarin verbod opgelegd in zaak			,03			--- <sup>2</sup>			--- <sup>2</sup>
- Een	81% (187)	19% (43)		---	---		---	---	
- Twee	72% (126)	28% (49)		---	---		---	---	
- Drie	61% (11)	39% (7)		---	---		---	---	
Aantal modaliteiten waarin verbod opgelegd in zaak			,01			,18			,58
- Een	81% (187)	19% (43)		45% (23)	55% (28)		37% (19)	63% (32)	
- Twee of meer	71% (137)	29% (56)		32% (16)	68% (34)		32% (16)	68% (34)	
Type verbod			,08			--- <sup>2</sup>			--- <sup>2</sup>
- Contactverbod	79% (182)	21% (49)		---	---		---	---	
- Locatieverbod	94% (15)	6% (1)		---	---		---	---	
- Contact- en locatieverbod	72% (127)	28% (49)		---	---		---	---	
Type verbod twee categorieën			,24			,02			,57
- Contactverbod	79% (182)	21% (49)		49% (26)	51% (27)		32% (17)	68% (36)	
- Locatieverbod of contact- en locatieverbod	74% (142)	26% (50)		27% (13)	73% (35)		38% (18)	63% (30)	
Uitzonderingen op verbod			,06			,06			,15
- Nee of onbekend	79% (256)	21% (69)		44% (33)	56% (42)		39% (29)	61% (46)	
- Ja	69% (68)	31% (30)		23% (6)	77% (20)		23% (6)	77% (20)	
Reclasseringstoezicht			,41			,08			,75
- Nee	81% (50)	19% (12)		55% (12)	46% (10)		32% (7)	68% (15)	
- Ja	76% (274)	24% (87)		34% (27)	66% (52)		35% (28)	65% (51)	
Electronische monitoring			,00			,50 <sup>1</sup>			,43 <sup>1</sup>
- Nee	78% (316)	22% (87)		39% (38)	61% (59)		34% (33)	66% (64)	
- Ja	40% (8)	60% (12)		25% (1)	75% (3)		50% (2)	50% (2)	

Vervolg tabel IX_7.4e <b>Kenmerken</b>	Geregistreerde schendingen (dossierstudie)			Slachtofferrapportage schendingen (slachtofferenquête)			Verandering in geweld/stalking sinds verbod (slachtofferenquête)		
Slachtoffer kon aangeven informatie te willen over verloop zaak			<b>,00</b>			<b>,01</b>			,95
- Geen formulier verzonden	69% (115)	31% (52)		23% (9)	78% (31)		35% (14)	65% (26)	
- Wel formulier verzonden	82% (209)	18% (47)		49% (30)	51% (31)		34% (21)	66% (40)	
Verbod niet duidelijk volgens slachtoffer (n=97)			,97			,77			<b>,04</b>
- wel duidelijk	71% (52)	29% (21)		38% (28)	62% (45)		27% (20)	73% (53)	
- niet duidelijk/niet bekend	71% (17)	29% (7)		42% (10)	58% (14)		50% (12)	50% (12)	
Verbod naar wens slachtoffer (n=101)			,96			<b>,07</b>			<b>,02</b>
- wel naar wens of neutraal	70% (47)	30% (20)		45% (30)	55% (37)		27% (18)	73% (49)	
- niet naar wens	71% (24)	29% (10)		27% (9)	74% (25)		50% (17)	50% (17)	
Proactieve signalering politie (n=101)			,28			,20			,83
- Nee	74%	26%		44% (27)	57% (35)		36% (22)	65% (40)	
- Ja of soms	64%	36%		31% (12)	69% (27)		33% (13)	67% (26)	
Maatregelen ter verhoging reactiesnelheid (AOL, Alarmknop, direct nummer) (n=101)			<b>,01</b>			,19			,12
- Nee	86%	14%		47% (17)	53% (19)		44% (16)	56% (20)	
- Ja	62%	39%		34% (22)	66% (43)		29% (19)	71% (46)	

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

<sup>1</sup>Significantie van het verband bepaald met een Fisher exact-toets,

<sup>2</sup> Geen verband bepaald want de celvulling is te laag voor toetsing.

Tabel IX\_7.5a Logistische regressie van geregistreerd schendingen op delict, dader, slachtoffer, relatie, verbods- en handhavingskenmerken (n=423).

	Complete model					Beste (meest spaarzame) model				
	B	Wald	Df	Sig	Exp (B)	B	Wald	df	sig	Exp (B)
<i>Delictkenmerken</i>										
Delict type		6,38	3,00	,09			8,18	3,00	,04	
- Mishandeling (ref)	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
- Bedreiging	-,33	,91	1,00	,34	,72	-,25	,57	1,00	,45	,78
- Stalking	,12	,13	1,00	,72	1,13	,28	,79	1,00	,37	1,32
- Zeden	-1,74	4,54	1,00	,03	,18	-1,77	5,02	1,00	,03	,17
Maatschappelijke kwalificatie HG (0=nee; 1=ja)	-,09	,08	1,00	,78	,92					
Aantal modaliteiten waarin verbod (1-3)	,38	2,89	1,00	,09	1,46	,38	3,10	1,00	,08	1,46
<i>Dader, slachtoffer en relatiekenmerken</i>										
Verdachte of dader 31 of ouder	,28	,71	1,00	,40	1,33					
Slachtoffer is vrouw	,84	3,33	1,00	,07	2,32	,77	3,00	1,00	,08	2,17
Slachtoffer 31 of ouder	,26	,70	1,00	,40	1,30					
Relatie slachtoffer en verdachte/dader		8,19	2,00	,02			10,95	2,00	,00	
- geen partners of ex-partners	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
- partners of ex-partners zonder kinderen	,19	,21	1,00	,65	1,20	,25	,48	1,00	,49	1,28
- gezamenlijke kinderen (meestal partners)	,98	5,90	1,00	,02	2,65	1,00	8,74	1,00	,00	2,72
Kwaliteit relatie		1,04	2,00	,59						
- Geen informatie (ref.)										
- Wisselend	,31	,67	1,00	,41	1,37					
- Slecht	,02	,00	1,00	,95	1,02					
<i>Verbod en handhavingskenmerken</i>										
Type verbod of verboden		2,54	2,00	,28						
- Alleen contactverbod (ref)	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
- Alleen locatie/gebiedsverbod	-1,78	2,46	1,00	,12	,17					
- Contact en locatie/gebiedsverbod	,02	,01	1,00	,93	1,02					
Uitzonderingen op verbod	-,07	,06	1,00	,81	,93					
Elektronische monitoring	1,73	8,43	1,00	,00	5,64	1,66	8,65	1,00	,00	5,25
Slachtoffer kon aangeven informatie te willen over verloop van de zaak	-,49	3,41	1,00	,06	,61	-,57	4,80	1,00	,03	,57
Constante	-2,96					-2,53				
Chi-kwadraat (df) (p)	70,50 (17) (,00)					62,34 (9) (,00)				
Nagelkerke R	,23					,21				

Registratie- en dossierbestand; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

Tabel IX\_7.5b Logistische regressie van door slachtoffers gerapporteerde van schendingen op delict, dader, slachtoffer, relatie, verbods- en handhavingskenmerken (n=101).

	Complete model					Beste (meest spaarzame) model				
	B	Wald	df	sig	Exp (B)	B	Wald	df	sig	Exp (B)
<i>Delictkenmerken</i>										
Maatschappelijke kwalificatie HG (0=nee; 1=ja)	-,27	,19	1,00	,67	,77					
<i>Dader, slachtoffer en relatiekenmerken</i>										
Psychische problematiek dader		6,05	3,00	,11			7,41	3,00	,06	
- geen aanwijzingen	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
- geen informatie	,05	,00	1,00	,95	1,05	,16	,04	1,00	,84	1,18
- (mogelijke) aanwijzing in dossier	-,48	,33	1,00	,56	,62	-,47	,36	1,00	,55	,62
- diagnose in Risc	1,84	2,77	1,00	,10	6,27	1,98	3,56	1,00	,06	7,25
Relatie slachtoffer en verdachte/dader		3,47	2,00	,18			5,65	2,00	,06	
- geen partners of ex-partners	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
- partners of ex-partners zonder kinderen	,60	,62	1,00	,43	1,82	,67	1,18	1,00	,28	1,95
- gezamenlijke kinderen (meestal partners)	1,48	3,31	1,00	,07	4,38	1,43	5,65	1,00	,02	4,18
Historie van regelmatig geweld tussen slachtoffer en verdachte of dader	,41	,46	1,00	,50	1,50					
<i>Verbod en handhavingskenmerken</i>										
Type verbod locatie/gebied of contact en locatie/gebiedsverbod (versus alleen contact)	1,03	3,45	1,00	,06	2,80	1,00	3,71	1,00	,05	2,73
Uitzonderingen op verbod	-,11	,02	1,00	,88	,90					
Slachtoffer kon aangeven informatie te willen over verloop van de zaak	-1,09	3,61	1,00	,06	,34	-1,24	5,11	1,00	,02	,29
Verbod niet naar wens slachtoffer	,85	2,03	1,00	,15	2,34					
Constante	-,41					-,07				
Chi-kwadraat (df) (p)	33,25 (11) (.00)					30,54 (7) (.00)				
Nagelkerke R	,39					,37				

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

Tabel IX\_7.5c Logistische regressie van slachtofferperceptie van de afname van incidenten door het verbod op delict, dader, slachtoffer, relatie, verbods- en handhavingskenmerken (n=96).

	Complete model					Beste (meest spaarzame) model				
	B	Wald	df	sig	Exp (B)	B	Wald	df	sig	Exp (B)
<i>Delictkenmerken</i>										
Delict type		3,93	2,00	,14	2,67	,91	6,26	2,00	,04	2,49
- Mishandeling of bedreiging (ref)	,98	2,09	1,00	,15	,30	-1,46	2,05	1,00	,15	,23
- Stalking	-1,21	1,15	1,00	,28			2,33	1,00	,13	
- Zeden										
<i>Dader, slachtoffer en relatiekenmerken</i>										
Verdachte of dader 31 of ouder	1,24	2,51	1,00	,11	3,45	1,23	3,07	1,00	,08	3,42
LVB aanwijzingen RISc/dossier of Aanwezig volgens RISc	-,74	,96	1,00	,33	,48					
Slachtoffer 31 of ouder	-,21	,09	1,00	,77	,81					
Slachtoffer en verdachte/dader nog relatie tijdens verbod	-,22	,08	1,00	,78	,80					
Woonafstand	4,71	9,23	2,00	,01	110,53	4,46	9,75	2,00	,01	86,62
- Binnen 1 km	1,20	9,21	1,00	,00	3,32	1,47	9,49	1,00	,00	4,37
- 1 tot 5 km		2,38	1,00	,12			4,10	1,00	,04	
- 5 km en verder										
<i>Verbod en handhavingskenmerken</i>										
Verbod onduidelijk volgens slachtoffer	-,94	1,47	1,00	,23	,39					
Verbod niet naar wens slachtoffer	-1,86	4,96	1,00	,03	,16	-2,23	10,52	1,00	0,00	,11
Maatregelen ter verhoging reactiesnelheid	-,33	,22	1,00	,64	,72					
Constante	-,35					-1,19				
Chi-kwadraat (df) (p)	31,75 (11) (,00)					29,36 (6) (,00)				
Nagelkerke R	,41					,38				

Registratie- en dossierbestand, slachtofferenquête 2018; Verboden opgelegd tussen 1-7-2015 t/m 17-12-2017.

## Bijlage X: Extra tabel bij hoofdstuk 8

*Tabel X.1 Wat had u graag anders gezien aan het verbod?*

Contactverbod ook graag op mijn kind gericht
Dat de verdachte zwaarder was gestraft omdat dit niet de 1e keer was.
Dat het langer dan 3 jaar wordt.
Dat hij mij ook een bedrag had betaald want heb er zoveel last van gehad.
De omschrijving is onduidelijk
De stalker benadert naast mijzelf ook anderen in mijn omgeving. Ik begrijp dat dat moeilijk te omschrijven is, maar ik had graag gezien dat niet alleen een contactverbod met mij, maar ook met anderen in mijn omgeving was opgelegd.
Duidelijker ivm politie het ook niet snapte ivm geen contact via derde.
Had het verbod ook voor kinderen gewild
Een blijvend straat en post verbod!
Een groter gebied voor het verbod. In mijn geval mijn eigen dorp. dit is niet zo heel groot. voelde me alsnog gevolgd.
Er is een contactverbod opgelegd, maar de inhoud heb ik nooit meegekregen.
Ook was ik niet op de hoogte van de duur van het contactverbod.
Er zat een 3jarig termijn aan. Ik had liever onbepaalde tijd gehad, nu kan het straks weer opnieuw beginnen.
Gebied is verkeerd en fout van OM.
Groter locatieverbod.
Het straatverbod was fout dus kwam mijn ex nog steeds aan de deur.
Het straatverbod had ik liever gehad, over groter gebied.
Het stukje indirect is erg onduidelijk er is door verdachte/dader contact gelegd met mijn familie.
Het was maar iets van 100 meter straatverbod, had graag meer gezien.
Hoelang het verbod geldig was, was onduidelijk.
Ik denk dat het effectiever is o ook dwangsom op te leggen bij overtreding verbod.
Ik had de omschrijving en de inhoud graag gezien. Ik ben telefonisch geïnformeerd dat de verboden zijn opgelegd maar duur en de exacte inhoud ben ik niet van op de hoogte.
Ik had graag geweten of de dader in mijn dorp woonde. Dit mocht ik niet weten en gaf me een onveilig gevoel.
Ik heb nooit schriftelijk wat ontvangen. Alleen telefonische uitleg.
Ik woon in een dorp en dan is een verbod lastig op te leggen als je allebei in hetzelfde dorp woont.
Langere duur van verbod
Liefst willen dat hij zou moeten verhuizen uit de regio
Na 4 weken contactverbod is/was er helemaal niets meer. Geen hulp van Veilig Thuis. De verdachte aan alle kanten hulp kreeg om recidive te voorkomen, slachtoffer helemaal niets!!
Na het verbod van 2 jaar graag meer bescherming. Het gedonder lijkt nu opnieuw te beginnen.
Na verhuizing door mij als slachtoffer, aanpassing van het locatieverbod.
Onduidelijk wanneer het contactverbod en locatieverbod eindigt
Personen wonen in omgeving en dat wil ik niet ivm angst.
Totaal verbod van [woongemeente slachtoffer] en omgeving [woongemeente slachtoffer]. Liever dat dader zijn eigen gemeente niet uit mag zodat het slachtoffer weer normaal kan leven.
Van mij had de dader veel zwaarder gestraft moeten worden.
Wilde een stad-verbod i.p.v. straatverbod
Zwaardere straf. Hij kreeg 20km vanaf mijn huis verbod. (NB zaak met EM)

NB Op deze vraag werden vaak antwoorden gegeven (16x) die niet de omschrijving van het verbod maar het gebrek aan optreden bij meldingen of het uitblijven van informatie betroffen. Deze zijn niet opgenomen in dit overzicht.

## Bijlage XI: Samenstelling van de begeleidingscommissie

De heer prof. dr. A.J.A. Felling (voorzitter)	hoogleraar methodenleer, Radboud Universiteit
Mevr. dr. A. ten Boom	projectbegeleider WODC/Ministerie van Justitie en Veiligheid
Mevr. dr. K.A. Beijersbergen	onderzoeker WODC/Ministerie van Justitie en Veiligheid
Mevr. mr. B.W.A. Jue-Volker	docent en promovenda Universiteit Leiden
Mevr. mr. drs. M.M. de Boer	advocaat
De heer R. van der Zand	Ministerie van Justitie en Veiligheid (tot 11-2018)
Mevr. E.T. de Lange	Ministerie van Justitie en Veiligheid (vanaf 11-2018)