

HANDHAVING EN VEILIGHEID BIJ STRAFRECHTELIJKE CONTACT-, LOCATIE- EN GEBIEDSVERBODEN TER BESCHERMING VAN SLACHTOFFERS

Tamar Fischer, Irma Cleven & Sanne Struijk

Factsheet 2019

Strafrechtelijke verboden worden steeds vaker opgelegd aan verdachten of daders van een (gewelds)delict. Dit factsheet geeft de resultaten weer van het eerste grootschalige onderzoek naar de handhaving en veiligheid van deze verboden, met name gericht op:

1. Het proces van signalering van schendingen; knelpunten en succesfactoren

2. De handhavingsreacties bij schendingen; knelpunten en succesfactoren

3. De aard en omvang van schendingen en herhaald slachtofferchap; factoren die samenhangen met de kans op schendingen

4. De bijdrage van strafrechtelijke verboden aan het voorkomen van herhaald slachtofferchap volgens slachtoffers en professionals; factoren die hiermee samenhangen

5. De bijdrage van strafrechtelijke verboden aan veiligheidsbeleving volgens slachtoffers en professionals; factoren die hiermee samenhangen

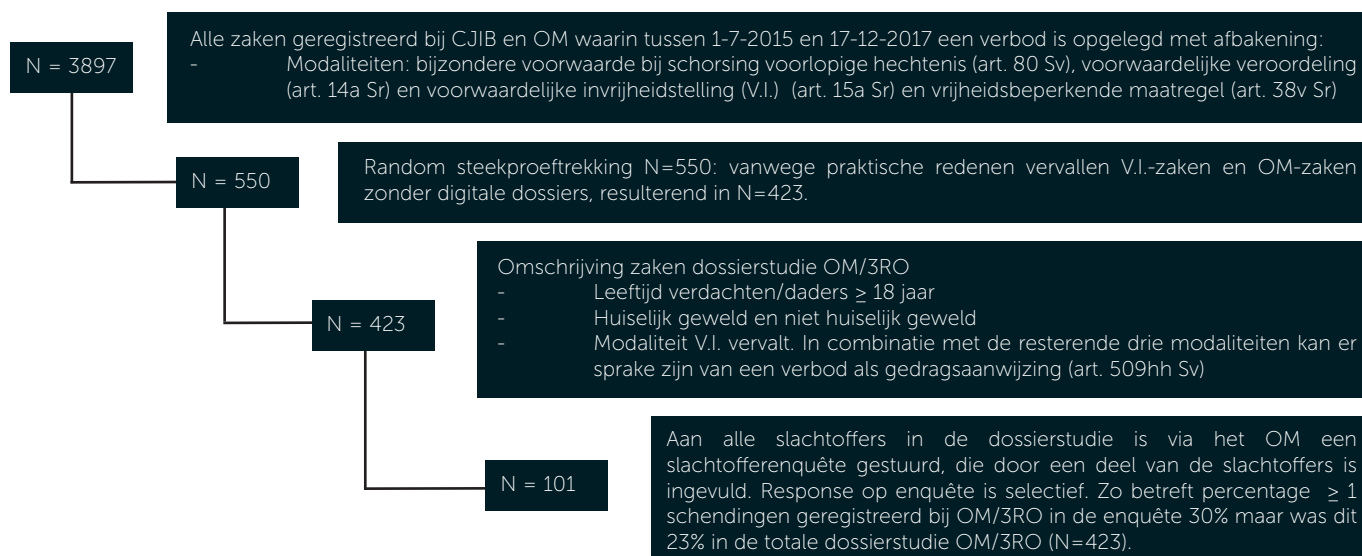
Het volledige rapport is te vinden op de website van het WODC:

<https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2710-effectiviteit-van-beschermingsbevelen.aspx>.

INTERPRETATIE VAN RESULTATEN: BESCHRIJVING ONDERZOCHE VERBODEN EN BEPERKINGEN

De resultaten komen voort uit een dossierstudie en slachtofferenquête en interviews met slachtoffers, verdachten, daders en professionals. De onderzochte zaken betreffen een selectie uit de totale verzameling verboden en de resultaten zijn daarom beperkt generaliseerbaar. In box 1 wordt de steekproeftrekking en afbakening van de zaken besproken.

Box 1. Steekproeftrekking: beschrijving zaken dossierstudie en slachtofferenquête (hoofdstuk 4)



AFBAKENING

Het onderzoek geeft informatie met betrekking tot het signalerings- en handhavingproces uit registraties en dossiers van het OM en 3RO. Politiregistraties- en dossiers ontbreken. De respons op de slachtofferenquête is selectief op bepaalde kenmerken: er is sprake van een oververtegenwoordiging van slachtoffers van stalking en oudere slachtoffers (ouder dan 40 jaar). Voor de zaken waarin slachtoffers de enquête ingevuld hebben staan ook meer schendingen geregistreerd (N=101) dan voor het totaal aantal zaken in de dossierstudie (N=423).

RESULTATEN

1. HET PROCES VAN SIGNALERING BIJ SCHENDINGEN

Signalering door reclassering

In een meerderheid van de zaken is sprake van toezicht. Bij een klein aandeel van de zaken (5%) in de dossierstudie is sprake van Elektronische Monitoring (EM). Zonder de inzet van EM hangt signalering vooral af van melding van incidenten door slachtoffers. (zie hoofdstuk 9).

Signalering door politie

Volgens de slachtoffers die de enquête hebben ingevuld, is bij ongeveer:

- een vijfde van de zaken extra surveillance door de politie ingezet
- een derde van de zaken huisbezoeken bij de verdachte of dader en het slachtoffer door de wijkagent
- een tiende de inzet van een specialistisch team
- twee derde een of meer extra alarmeringsmaatregelen (zoals AOL, verstrekking van een direct nummer en of alarmknop) ingezet

Box 2. Samenvatting van resultaten over het verloop van het proces van signalering van schendingen; knelpunten en succesfactoren (hoofdstuk 5).

- Het proces van signalering door politie en 3RO verloopt meestal reactief.
- Het gebrek aan proactieve signalering is volgens zowel professionals als slachtoffers een probleem.
- Slachtoffers rapporteren in de slachtofferenquête dat zij het overgrote deel van de incidenten hebben gemeld.

Knelpunten volgens professionals en slachtoffers

- Tekort aan capaciteit bij de politie voor proactieve signalering.
- Kennis bij individuele politiemedewerkers over het bestaan en de inhoud van de verboden niet voldoende.
- Contextinformatie die nodig is voor goede afwegingen door de instanties (urgentie prioriteit/proportionaliteit/andere belangen) is onvolledig aanwezig.

Succesfactoren volgens professionals en slachtoffers

- 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.

SITUATIESCHETS

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 hulp-officier 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.

SITUATIESCHETS

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. (verdachte, huiselijk geweld, bedreiging met de dood, verbod bij schorsing voorlopige hechtenis en VV)

ONBEKENDHEID BIJ INDIVIDUELE POLITIE-MEDEWERKERS EN ONTBREKEN CONTEXT-INFORMATIE

Meldingen blijken 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 in het systeem van de politie is aanwezig, maar 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. Enkel voor bepaalde verboden is een algemene werkwijze beschikbaar. In de interviews bleek dat verschillende agenten op eigen initiatief de toegankelijkheid proberen te vergroten. Het meer systematisch doorvoeren van specifieke werkwijzen in de keten als het gaat om oplegging van en reacties bij schendingen van een verbod zou kunnen bijdragen aan het effectiever omgaan met meldingen. Hierdoor kunnen meldingen met het juiste gevoel voor urgentie worden afgehandeld.

ACTIEVE ROL WIJKAGENT

De wijkagent kan onder andere via huisbezoeken een belangrijke rol spelen bij het verzamelen van contextinformatie. Echter worden wijkagenten 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 en handhaving. Wanneer een agent dit wel doet, heeft dit volgens de respondenten een positieve invloed. Niet alleen op 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.

Box 3. Samenvatting resultaten over handhavingsreacties bij schendingen; knelpunten en succesfactoren (hoofdstuk 6)

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

Knelpunten

- Tekort aan capaciteit bij de politie voor proactieve signalering,
- Onvoldoende kennis bij individuele politiemedewerkers over het bestaan en de inhoud van de verboden.
- Contextinformatie die nodig is voor goede afwegingen door de instanties (urgentie/prioriteit/proportionaliteit/andere belangen) is onvolledig aanwezig.

Succesfactoren

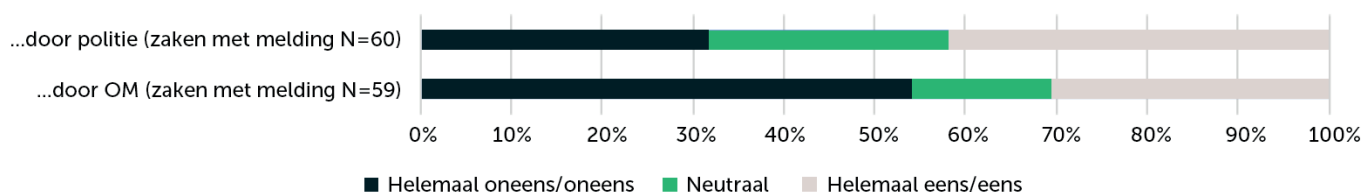
- De aanwezigheid van uitgebreide contextinformatie over de situatie waarin het verbod speelt
- De aanwezigheid van een gespecialiseerde politiefunctionaris of team met uitgebreide kennis over de situatie en de daarbij passende handhavingsreacties. Deze mogelijkheid wordt momenteel beperkt benut.
- Goed overleg tussen de ketenpartners.

2. DE HANDHAVINGSREACTIES BIJ SCHENDINGEN

VERSCHIL IN MENING TUSSEN SLACHTOFFERS EN HANDHAVERS OVER PASSENDE HANDHAVINGS-REACTIE

Uit interviews en de dossierstudie blijkt dat afwegingen van OvJ's en toezichthouders voor het uitblijven van een (bestraffende) handhavingsreactie veelal gaan over proportionaliteit, met inbegrip van het belang van behandeling en begeleiding en het niet willen doorkruisen van geplande overleggen of zittingen. Zij lijken zich daarmee meer te richten op het waarborgen van veiligheid op de lange termijn. Bij slachtoffers lijkt dit minder voorop te staan, zo blijkt uit de interviews. Dit kan mogelijk verklaard worden doordat OvJ's en toezichthouders optimistischer lijken te zijn over de mate waarin behandeling de risico's voor recidive kan inperken dan de slachtoffers. Dit komt mogelijk 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 directe veiligheid en zijn negatief over de soms beperkte gevolgen voor een verdachte of dader na aanhouding, of na eerdere waarschuwingen door de politie. Wanneer lijnen kort zijn 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. Hierdoor neemt het begrip en de acceptatie daarover toe en worden de verwachtingen beter afgestemd. Het is niet duidelijk hoe groot het aandeel zaken is waarin de afstemming thans onvoldoende is.

Stelling: Ik ben voldoende op de hoogte gehouden over acties naar aanleiding van de melding over schending...



Box 4. Samenvatting resultaten aard en omvang van schendingen van verboden en bijdrage aan voorkomen van herhaald slachtofferschap volgens slachtoffers en professionals (hoofdstuk 7)

Aard en omvang schendingen

- De aard van de schendingen is divers waarbij ook 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 en de Reclassering.

Voorkomen herhaald slachtofferschap

- 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 het voorkomen van nieuwe incidenten.

3. DE AARD EN OMVANG VAN SCHENDINGEN EN HERHAALD SLACHTOFFERSCHAP EN 4. EN BIJDRAGE AAN VOORKOMEN VAN HERHAALD SLACHTOFFERSCHAP VOLGENS SLACHTOFFERS EN PROFESSIONALS

FACTOREN DIE SAMENHANGEN MET DE KANS OP SCHENDING

Factoren die samenhangen met schending volgens eerdere studies en interviews worden maar deels in de analyse van de dossierinformatie en slachtofferenquêtes teruggevonden. Bevestiging wordt wel gevonden voor de verwachting dat er meer schendingen zijn:

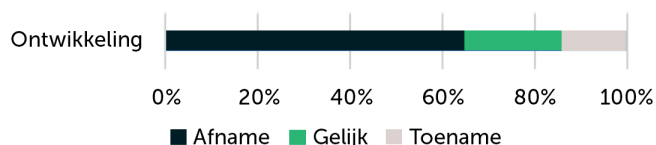
- wanneer er een wensenformulier voorafgaande aan de zitting naar slachtoffers is verstuurd
- bij stalking, huiselijk geweld, psychische problematiek
- bij een kleinere relationele afstand
- bij een geschiedenis van geweld

Gedrag in het verleden is dus voorspellend voor gedrag tijdens het verbod.

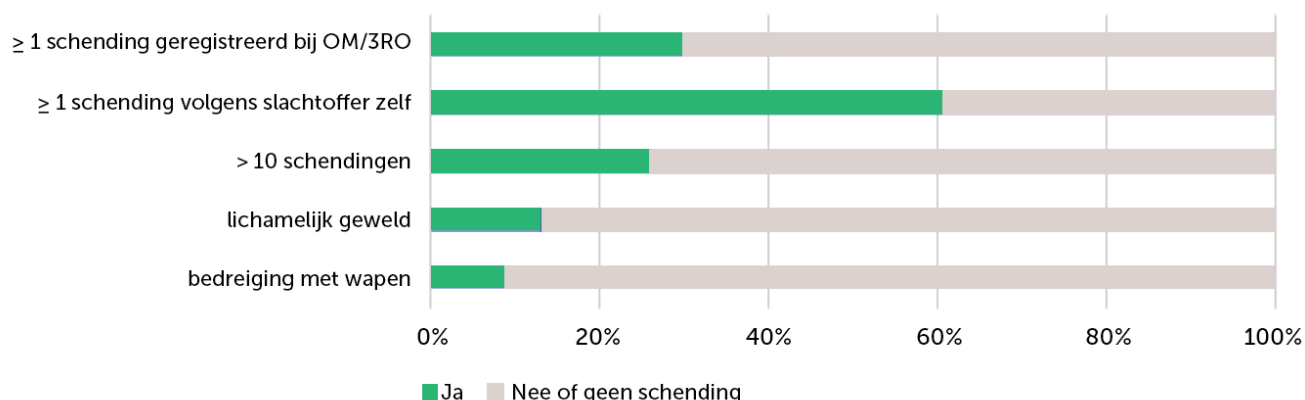
Wat betreft de perceptie die slachtoffers hebben over de *bijdrage van het verbod aan een afname van stalking en geweld*, wordt geconcludeerd dat deze:

- bij stalking als indexdelict *hoger* is
- 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.

Figuur 1. Slachtofferperceptie van ontwikkeling aantal incidenten stalking en geweld sinds oplegging verbod (N=101)



Figuur 2. Aard en omvang schendingen slachtofferenquête (N=101)



Box 5. Samenvatting resultaten bijdrage verboden aan veiligheidsbeleving slachtoffers (hoofdstuk 8)

- In 46% van de zaken van respondenten uit de slachtofferenquête voelen slachtoffers zich veiliger na oplegging van het verbod.
- 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.
- Slachtoffers en professionals beschrijven in de interviews verschillende mechanismen over de wijze waarop verboden bijdragen aan de veiligheidsbeleving, maar zij doen geen feitelijke uitspraken over hoe effectief verboden zijn voor de veiligheidsbeleving.
- Een groot deel van de slachtoffers is echter ondanks het verbod nog steeds (erg) bang voor schendingen (57%) en geweld (69%). Ook de angst voor de veiligheid van dierbaren speelt een grote rol.

Verboden dienen ertoe een persoon te beschermen tegen "een handeling die zijn leven, fysieke of psychologische integriteit, waardigheid, persoonlijke vrijheid of seksuele integriteit in gevaar kan brengen"

(Richtlijn 2011/99/EU)

AANDACHT VOOR SUBJECTIEVE VEILIGHEID EN DE ROL VAN INFORMATIE AAN SLACHTOFFERS

Ketenpartners richten zich onder andere om redenen van proportionaliteit, bewijsbaarheid en een gebrek in capaciteit vooral op het voorkomen van fysiek herhaald slachtofferschap. Voor slachtoffers 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.

5. DE BIJDRAGE VAN STRAFRECHTELIJKE VERBODEN AAN VEILIGHEIDSBELEVING VOLGENS SLACHTOFFERS EN PROFESSIONALS

Om met een verbod optimaal bij te dragen aan de subjectieve veiligheid is dus maatwerk nodig, door middel van:

- intensievere communicatie met slachtoffers om behoeften in kaart te brengen en informatievoorziening te optimaliseren.
- meer kennisopbouw bij politie, OM en de Reclassering over de veelomvattende, diverse endynamische invulling van veiligheidsbeleving
- de mogelijke inzet van andere maatregelen naast het verbod 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.
- opstellen van duidelijkere richtlijnen 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.
- een betere communicatie met het slachtoffer over de overwegingen die het OM of de rechter(commisaris) maakt bij beslissingen over handavingsreacties bij schendingen.

SITUATIESCHETS

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. (verdachte, huiselijk geweld, bedreiging met de dood, verbod bij schorsing voorlopige hechtenis en VV)