

Tilburg University

Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland: Deel 1: Wettelijk kader en handhaving

van der Aa, S.; Lens, K.M.E.; Klerx-van Mierlo, F.; Bosma, A.K.; van den Bosch, M.

Publication date:
2013

Document Version
Peer reviewed version

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

van der Aa, S., Lens, K. M. E., Klerx-van Mierlo, F., Bosma, A. K., & van den Bosch, M. (2013). *Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland: Deel 1: Wettelijk kader en handhaving*. INTERVICT. <http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2183a-aard-omvang-en-handhaving-van-beschermingsbevelen-in-nederland-deel-1-wettelijk-kader-en-handhaving.aspx>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland.

Deel 1: Wettelijk kader en handhaving

Dr. mr. S. van der Aa
Drs. K. Lens
Drs. F. Klerx
A. Bosma, LL.B.
M. van den Bosch, Bsc

Tilburg, september 2012

INTERVICT
Universiteit van Tilburg
Postbus 90153
5000 LE Tilburg

Telefoon: 013-4663526
Fax: 013-4663546
E-mail: intervict@uvt.nl
Website: www.tilburguniversity.nl/intervict

Bezoekadres:
Montesquieu Gebouw
Warandelaan 2
5037 AB Tilburg

© 2012 WODC

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC. Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Voorwoord

Op 13 december 2011 is Richtlijn 2011/99/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees beschermingsbevel (de Richtlijn) van kracht geworden. Deze vormt de juridische basis voor wederzijdse erkenning door de lidstaten van beschermingsbevelen in strafzaken. Over een regeling voor wederzijdse erkenning van beschermingsbevelen in burgerlijke zaken wordt momenteel nog tussen de lidstaten onderhandeld. Met het oog op de omzetting van de Richtlijn en de toekomstige verordening betreffende wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken is het van belang zicht te krijgen op de verschillende beschermingsbevelen en de juridische modaliteiten op basis waarvan deze bevelen kunnen worden opgelegd. Het doel van onderhavig onderzoek, dat INTERVICT in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft uitgevoerd, is inzicht verkrijgen in de geldende regelgeving met betrekking tot straf-, civiel en bestuursrechtelijke beschermingsbevelen in Nederland en hun handhaving in de praktijk.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van twee onderzoeksmethoden: juridische deskresearch en semi-gestructureerde interviews. Er is gesproken met officieren van justitie, hulpofficieren van justitie, politieambtenaren, rechters, advocaten, deurwaarders, medewerkers van penitentiaire inrichtingen, reclasseringsmedewerkers, gemeenteambtenaren en casemanagers bij Steunpunten huiselijk geweld. Wij willen al deze respondenten hartelijk danken voor hun bereidheid hier – zelfs tijdens de vakantieperiode – tijd voor vrij te maken.

Het onderzoek is begeleid door een commissie, bestaande uit:

- Prof. mr. F.W. Bleichrodt (voorzitter, Erasmus Universiteit Rotterdam)
- Mevr. drs. A. ten Boom (Ministerie van Veiligheid en Justitie/WODC)
- Mevr. mr. H.M.J. Ezendam (Ministerie van Veiligheid en Justitie)
- Mevr. A. Andreas (Reclassering Nederland)
- Mevr. mr. J. van Dort (Rechtbank Rotterdam)
- Mevr. M. Christophe (Politie)
- Mr. R.W. Veldhuis (Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V.)

Wij zijn de leden van de begeleidingscommissie zeer dankbaar voor de bijzonder constructieve en plezierige manier waarop ze ons tijdens het onderzoek hebben begeleid. Door hun bemiddelende rol bij de interviews en hun zeer deskundige commentaar op een eerdere versie van het rapport hebben zij een grote bijdrage geleverd aan het eindresultaat, zonder daar verantwoordelijkheid voor te dragen.

Het onderzoek is uitgevoerd door drs. Kim Lens, drs. Fanny Klerx en mijzelf, met medewerking van Alice Bosma en Margriet van den Bosch. Prof. mr. Marc Groenhuijsen en prof. mr. Eric Tjong Tjin Tai hebben bij het onderzoek geadviseerd.

Tilburg, september 2012

Dr. mr. Suzan van der Aa (projectleider)

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	7
Samenvatting	8
1.1. Inleiding en probleemstelling	8
1.2. Onderzoeksmethoden	9
1.3. Resultaten	10
1.3.1. Het wettelijk kader	10
1.3.2. De handhaving in de praktijk	11
1.4. Discussie	14
Hoofdstuk 1. Inleiding	15
1.1. Het Europees beschermingsbevel	15
1.2. Beschermingsbevelen in Nederland	16
1.2.1. Strafrechtelijke beschermingsbevelen	17
1.2.2. Civielrechtelijke beschermingsbevelen	18
1.2.3. Bestuursrechtelijke beschermingsbevelen	19
1.4. Dataverzameling	21
1.4.1. Juridische deskresearch	21
1.4.2. Interviews met medewerkers van de handhavende instanties	22
1.5. Definitie beschermingsbevel	22
1.6. Leeswijzer	23
Hoofdstuk 2. Wettelijk kader beschermingsbevelen	25
2.1. Inleiding	25
2.2. Strafrechtelijke beschermingsbevelen	25
2.2.1. De rol van het slachtoffer bij de verkrijging van een strafrechtelijk beschermingsbevel ...	26
2.2.2. Bijzondere voorwaarde bij de schorsing van de voorlopige hechtenis	27
2.2.3. Rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde	29
2.2.4. Gedragsaanwijzing van de officier van justitie	30
2.2.5. Aanwijzing bij een strafbeschikking	33
2.2.6. Voorwaarde bij een voorwaardelijk sepot	35
2.2.7. Bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling	36
2.2.8. Voorwaarde bij een TBS met voorwaarden	39

2.2.9. Voorwaarde bij een voorwaardelijke plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders	41
2.2.10. Vrijheidsbeperkende maatregel	43
2.2.11. Bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke invrijheidstelling	45
2.2.12. Voorwaarde bij een voorwaardelijke beëindiging van de TBS	47
3.2.13. Verlof uit een TBS kliniek	49
2.2.14. Voorwaarde bij verlof uit een penitentiaire inrichting	50
2.2.15. Voorwaarde bij een voorwaardelijke gratie	52
2.3. Civielrechtelijke beschermingsbevelen	54
2.4. Bestuursrechtelijke beschermingsbevelen	57
2.4.1. Voorwaardelijke machtiging (Wet Bopz)	57
2.4.2. Voorwaardelijk verlof en voorwaardelijk ontslag uit een psychiatrisch ziekenhuis (Wet Bopz)	60
2.4.3. Het huisverbod	62
2.5. Samenvatting	64
Hoofdstuk 3. Handhaving in de praktijk	66
3.1. Inleiding	66
3.2. Onderzoeksmethode	66
3.3. Handhaving strafrechtelijke beschermingsbevelen in de praktijk	67
3.3.1. Vorderen en opleggen van strafrechtelijke beschermingsbevelen	68
3.3.2. Registratie strafrechtelijke beschermingsbevelen	68
3.3.3. Technische hulpmiddelen	69
3.3.4. Samenwerking tussen de ketenpartners	70
3.3.5. Toezicht	71
3.3.6. Reactie op een overtreding	73
3.3.7. Knelpunten	75
3.3.8. Succesfactoren	76
3.3.9. Suggesties ter verbetering	77
3.4. Handhaving civielrechtelijke beschermingsbevelen in de praktijk	78
3.4.1. Vorderen en opleggen van civielrechtelijke beschermingsbevelen	78
3.4.2. Registratie civielrechtelijke beschermingsbevelen	79
3.4.3. Technische hulpmiddelen	79
3.4.4. Samenwerking tussen de verschillende instanties	79
3.4.5. Toezicht	80
3.4.6. Reactie op een overtreding	80

3.4.7. Kosten handhaving	82
3.4.8. Knelpunten	83
3.4.9. Succesfactoren	84
3.4.10. Suggesties ter verbetering.....	84
3.5. Handhaving huisverboden in de praktijk.....	85
3.5.1. Registratie huisverboden	85
3.5.2. Technische hulpmiddelen.....	85
3.5.3. Samenwerking tussen de ketenpartners.....	86
3.5.4. Toezicht	86
3.5.5. Reactie op een overtreding	87
3.5.6. Knelpunten	90
3.5.7. Succesfactoren	91
3.5.8. Suggesties ter verbetering.....	92
3.6. Beperkingen onderzoeksmethode	92
3.7. Samenvatting.....	93
Hoofdstuk 4: Conclusie	95
4.1. Inleiding	95
4.2. Modaliteiten en formele regulering handhaving	95
4.3. Soorten beschermingsbevelen	98
4.4. Handhaving in de praktijk.....	99
4.5. Discussie	105
4.5.1. Wettelijk kader	105
4.5.2. Handhaving in de praktijk.....	106
4.5.3. Suggesties voor toekomstig onderzoek	107
English summary.....	109
Bijlage.....	116

Lijst met afkortingen

AU	Aanhouding en Uitreiking
AVG	Algemeen verlot
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bvt	Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden
BW	Burgerlijk Wetboek
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CVvi	Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
HOvJ	Hulpofficier van justitie
ISD	Inrichting voor stelselmatige daders
MvT	Memorie van Toelichting
NIK	Nationaal Informatieknooppunt
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van justitie
PI	Penitentiaire inrichting
Pw	Politiewet
RGV	Regimegebonden verlot
RiHG	Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld
RIK	Regionaal Informatieknooppunt
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
Rvt	Reglement verpleging ter beschikking gestelden
SHG	Steunpunt Huiselijk Geweld
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb	Staatsblad
Stcrt	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
T&C	Tekst & Commentaar
TBS	Terbeschikkingstelling
TUL	Tenuitvoerlegging
v.i.	Voorwaardelijke invrijheidstelling
vzr	Voorzieningenrechter
Wet Bopz	Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
Wth	Wet tijdelijk huisverbod

Samenvatting

1.1. Inleiding en probleemstelling

Veel geweldsslachtoffers hebben behoefte aan bescherming tegen de dader. Een manier om aan die behoefte tegemoet te komen is door het uitvaardigen van een beschermingsbevel: Een veelvoorkomend voorbeeld hiervan is een beschermingsbevel waarbij het de dader wordt verboden een bepaald gebied te betreden – zoals de straat waarin het slachtoffer woont – en contact op te nemen met het slachtoffer. In de onderhavige studie wordt de volgende definitie van de term beschermingsbevel gehanteerd, deels gebaseerd op de definitie uit Richtlijn 2011/99/EU:

Een beschermingsbevel is een beslissing, voorlopig of definitief, genomen in het kader van een civiel-, strafrechtelijk- of bestuursrechtelijke procedure, waarbij, ter bescherming van een persoon tegen een handeling die zijn leven, fysieke of psychologische integriteit, waardigheid, persoonlijke vrijheid of seksuele integriteit in gevaar kan brengen, gedragsregels (verboden, geboden of beperkingen) worden opgelegd aan een volwassen persoon.

Hoewel alle lidstaten van de Europese Unie de mogelijkheid kennen tot het uitvaardigen van een strafrechtelijk, civielrechtelijk en/of bestuursrechtelijk beschermingsbevel, werden deze tot voor kort niet wederzijds erkend. Slachtoffers die naar een andere lidstaat verhuisden of in een andere lidstaat verbleven moesten daar een nieuwe procedure beginnen om een vervangend beschermingsbevel te bemachtigen. Richtlijn 2011/99/EU (het Europees beschermingsbevel) heeft hier voor beschermingsbevelen in strafzaken verandering in gebracht. Voortaan worden beschermingsbevelen uitgevaardigd in de ene EU-lidstaat (beslissingsstaat) erkend in de andere EU-lidstaat (tenuitvoerleggingsstaat), waarbij deze laatste ter vervanging van het originele beschermingsbevel een maatregel kan opleggen 'die zij overeenkomstig haar nationaal recht in een gelijkaardige zaak adequaat en geschikt acht om de beschermdde persoon een voortgezette bescherming te verlenen'. Het vervangende beschermingsbevel hoeft dus niet identiek te zijn aan het originele bevel. Het idee is dat de tenuitvoerleggingsstaat het slachtoffer uit een ander EU-land dezelfde bescherming biedt als het de eigen ingezetenen in een vergelijkbaar geval zou bieden.

Nederland kent een breed scala aan zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke als civielrechtelijke modaliteiten waarop beschermingsbevelen kunnen worden gebaseerd. Momenteel staan ze weer volop in de belangstelling en het vertrouwen in hun effectiviteit is groot. Dit blijkt uit de creatie van nieuwe modaliteiten, zoals het huisverbod en de vrijheidsbeperkende maatregel, maar ook uit de grondige revisie van reeds bestaande modaliteiten. Er zijn intussen zoveel manieren om een beschermingsbevel op te leggen en de veranderingen volgen elkaar zo snel op, dat het moeilijk is door de bomen het bos te zien. Met het oog op de omzetting van de Richtlijn betreffende het Europees beschermingsbevel is het van belang zicht te krijgen op de verschillende beschermingsbevelen en de juridische modaliteiten op basis waarvan deze bevelen kunnen worden opgelegd. Nederland kan in de toekomst immers worden verzocht een buitenlands beschermingsbevel om te zetten in een nationaal beschermingsbevel. Ook kan een vergroting van de kennis van het juridisch instrumentarium bijdragen aan een vergroting van de slagvaardigheid van de handhaving door de ketenpartners. Dit onderzoek, uitgevoerd door INTERVICT in opdracht van het WODC, richt zich op het in kaart brengen van het wettelijk kader

aangaande beschermingsbevelen in Nederland. Daarnaast wordt nagegaan hoe de handhaving in de praktijk vorm krijgt.

De centrale probleemstelling van het onderzoek luidt:

Wat is de geldende regelgeving met betrekking tot civiel-, bestuurs- en strafrechtelijke beschermingsbevelen in Nederland en hoe ziet hun handhaving er in theorie en in de praktijk uit?

Afgeleide onderzoeksvragen zijn:

1. *Wat zijn de juridische modaliteiten op basis waarvan in Nederland een beschermingsbevel (zowel civiel-, bestuurs-, als strafrechtelijk) kan worden opgelegd en hoe is de handhaving van beschermingsbevelen formeel geregeld?*
2. *Welke soorten beschermingsbevelen (zowel civiel-, bestuurs- als strafrechtelijk) ter bescherming van het slachtoffer kennen we in Nederland?*
3. *Hoe verloopt de handhaving van beschermingsbevelen in de praktijk?*

1.2. Onderzoeksmethoden

De dataverzameling van dit onderzoek steunt op twee belangrijke onderzoeksmethoden. Allereerst heeft er een *juridische deskresearch* plaatsgevonden. Door middel van het bestuderen van relevante wet- en regelgeving, literatuur, jurisprudentie en parlementaire (beleids)documenten zijn de onderzoeksvragen 1 en 2 beantwoord.

Onderzoeksvraag 3 is beantwoord met behulp van *semi-gestructureerde interviews* met medewerkers van de handhavende instanties. In drie arrondissementen (Amsterdam, Den Haag en Assen) zijn medewerkers van het Openbaar Ministerie, de politie, de reclassering, de rechterlijke macht, de DJI, de Steunpunten huiselijk geweld, deurwaarders- en advocatenkantoren geïnterviewd. In ieder interview stond een bepaald rechtsgebied centraal, waarbij bepaalde respondenten over meerdere rechtsgebieden zijn geïnterviewd. Verdeeld over de rechtsgebieden zijn per arrondissement de volgende respondenten benaderd:

- voor het strafrecht: een officier van justitie, een politieambtenaar, een rechter, een reclasseringsmedewerker, een medewerker van een penitentiaire inrichting, een (slachtoffer)advocaat
- voor het civiele recht: een voorzieningenrechter, een gespecialiseerde advocaat, een deurwaarder
- voor het bestuursrecht: een casemanager van het steunpunt huiselijk geweld, een gemeenteambtenaar betrokken bij de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod, een politieambtenaar (bijv. coördinator huiselijk geweld), een hulpofficier van justitie

In totaal zijn 35 telefonische interviews gehouden, waarbij de verdeling over de verschillende beroepsgroepen en de verschillende arrondissementen redelijk tot goed gehandhaafd is gebleven.¹ Alle interviews zijn, met toestemming van de respondenten opgenomen, uitgewerkt en per subvraag geanalyseerd. De rapportage is geanonimiseerd.

¹Uit iedere beroepsgroep zijn minstens twee respondenten geïnterviewd. Er ontbreken enkel een strafrechter (Assen), een politieagent (Assen), een strafadvocaat (Den Haag) en een deurwaarder (Amsterdam).

Ondanks de evenwichtige samenstelling van de groep respondenten heeft het feit dat slechts drie arrondissementen werden geselecteerd mogelijk implicaties voor de generaliseerbaarheid van de bevindingen. Het gedeelte over de handhaving van beschermingsbevelen in de praktijk valt dan ook het beste te kwalificeren als een verkennende studie.

1.3. Resultaten

1.3.1. Het wettelijk kader

Het doel van het schetsen van het wettelijk kader van beschermingsbevelen was het verkrijgen van een compleet overzicht van de juridische modaliteiten waarop in Nederland een beschermingsbevel kan worden gebaseerd. De resultaten worden hieronder per onderzoeksvraag samengevat.

1. Wat zijn de civiel-, bestuurs-, en strafrechtelijke modaliteiten op basis waarvan in Nederland een beschermingsbevel kan worden opgelegd en hoe is de handhaving van beschermingsbevelen formeel geregeld?

Modaliteiten

Het straf(proces)recht kent maar liefst veertien modaliteiten op basis waarvan een beschermingsbevel kan worden opgelegd in Nederland. In figuur 1 in hoofdstuk twee zijn deze schematisch weergegeven. Beschermingsbevelen kunnen in alle fasen van het strafproces worden opgelegd en – afhankelijk van de juridische modaliteit waar het bevel op is gebaseerd – verschillen onderling in de toepassingsvoorwaarden, de mogelijke gevolgen van een overtreding, de maximumduur, de dadelijke uitvoerbaarheid van het bevel, etcetera. De wetgeving en beleidsdocumenten geven duidelijk blijk van de toegenomen aandacht voor gedragsbeïnvloeding en de wens tot een snelle justitiële reactie op een overtreding van de beschermingsbevelen.

Ook binnen het bestuursrecht is er een ontwikkeling waar te nemen waaruit de toegenomen aandacht voor gedragsbeïnvloeding blijkt, bijvoorbeeld door de introductie van de Wet tijdelijk huisverbod. Andere bestuursrechtelijke beschermingsbevelen vinden hun basis in de Wet Bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen (voorwaardelijke machtiging, verlof en ontslag uit een psychiatrisch ziekenhuis).

Het privaatrecht kent minder recente ontwikkelingen op dit gebied, maar biedt van oudsher de mogelijkheid tot het verkrijgen van een rechterlijk ge- of verbod, namelijk via de kortgedingprocedure.²

Formele regulering handhaving

Het toezicht op de strafrechtelijke modaliteiten ligt formeel in handen van het OM. De controle op de naleving van de beschermingsbevelen in de praktijk, wordt echter vaak overgedragen aan reclassering en politie.

² Het verkrijgen van een civielrechtelijk beschermingsbevel via een bodemprocedure is in theorie ook mogelijk, maar zal in de praktijk zelden voorkomen.

Na een overtreding van het strafrechtelijke beschermingsbevel kan het OM op verschillende manieren reageren. Deze reacties variëren van het geven van een waarschuwing tot het voor de rechter brengen van de verdachte (door te dagvaarden in geval van een strafbeschikking, alsnog te vervolgen bij een voorwaardelijk sepot, enzovoort). Een strafrechter heeft vervolgens de bevoegdheid om de voorwaarden waar het beschermingsbevel deel van uit maakt te wijzigen of de achterliggende sanctie ten uitvoer te leggen. Een overtreding tijdens het verlot kan worden gesanctioneerd door het intrekken van het verlot of door een negatief advies bij een volgende verlofaanvraag.

Als een beschermingsbevel is opgelegd in het kader van het burgerlijk recht is de handhaving overgelaten aan de eiser van het beschermingsbevel, hoewel deze vaak gemachtigd wordt om 'zodanig met behulp van de sterke arm' het beschermingsbevel ten uitvoer te leggen. Vaak zal de eiser (dan executant) na overtreding van het beschermingsbevel de hulp inroepen van een advocaat, die op zijn beurt de deurwaarder inschakelt. Afhankelijk van het executiemiddel genoemd in het onderliggende vonnis kan de deurwaarder ofwel de dwangsom incasseren, ofwel een uitvoerbaarverklaring bij lijfswang vorderen. De rechter komt slechts opnieuw met de zaak in aanraking indien de gedaagde de overtreding betwist of indien de eiser een nieuw executiemiddel (bijvoorbeeld lijfswang) eist.

In het kader van de Wet Bopz is het toezicht opgedragen aan de behandelaar van de betrokkene, terwijl het toezicht op het huisverbod bij de politie ligt. In geval van een overtreding van de voorwaarden van de Wet Bopz kan de geneesheer-directeur van het psychiatrisch ziekenhuis besluiten de betrokkene op te nemen, dan wel het verlot of het ontslag in te trekken; de overtreding van een huisverbod levert een strafbaar feit op. Het OM kan besluiten de uithuisgeplaatste te vervolgen en de burgemeester kan het huisverbod verlengen.

2. Welke soorten beschermingsbevelen (zowel civiel-, bestuurs- als strafrechtelijk) ter bescherming van het slachtoffer kennen we in Nederland?

Omdat veel wettelijke bepalingen geen aanwijzingen bevatten over welke bevelen wel en welke niet kunnen worden opgelegd, is het niet mogelijk een limitatieve opsomming te geven van alle soorten beschermingsbevelen die in Nederland kunnen worden toegepast. Zelfs indien er een nadere definiëring in de wet is opgenomen, is de exacte begrenzing onduidelijk door het gebruik van open formuleringen. Dit betekent dat er een grote vrijheid bestaat bij het bepalen van de voorwaarden. Er lijkt wel een trend te zijn waarbij het soort beschermingsbevelen (zoals een straat-, contact-, locatie- of gebiedsverbod) limitatief wordt opgesomd bij nieuwe modaliteiten en waarbij de reikwijdte van reeds bestaande modaliteiten nader wordt bepaald. Dit heeft veelal te maken met het feit dat enkel op basis van een wettelijke regeling die voldoet aan de eisen van kenbaarheid en voorzienbaarheid een bijzondere voorwaarde die een ingrijpende inbreuk maakt op een verdragsrechtelijk beschermd recht mag worden opgelegd. Ook gelden er enkele algemene beperkingen, zoals de proportionaliteit, het vereiste dat de voorwaarden het gedrag van de veroordeelde moeten betreffen en de bepaling dat de voorwaarden de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging en de staatkundige vrijheid niet mogen aantasten.

1.3.2. De handhaving in de praktijk

3. Hoe verloopt de handhaving van beschermingsbevelen in de praktijk?

De laatste deelvraag is beantwoord aan de hand van interviews afgenomen met diverse ketenpartners.

Bij het opleggen van een *strafrechtelijk beschermingsbevel* wordt er volgens de respondenten meer en meer aandacht besteed aan het zo goed mogelijk afbakenen van de reikwijdte ervan, dikwijls in overleg met de andere ketenpartners. Dit voorkomt onduidelijkheden en misverstanden in de executiefase. Na de uitvaardiging worden de bevelen geregistreerd in de eigen digitale systemen van de verschillende ketenpartners en dit verloopt naar de mening van de respondenten doorgaans goed al zijn er nog enkele aandachtspunten. Zo kunnen de voorwaarden bij een schorsing van de voorlopige hechtenis niet worden geregistreerd en worden ook niet alle overtredingen van een beschermingsbevel vastgelegd.

Het toezicht kan op verschillende manieren worden uitgevoerd; proactief en reactief. Een voorbeeld van proactief toezicht is het controleren van locatiegeboden of –verboden met behulp van elektronisch toezicht, zoals een (GPS)enkelband. Niet bij alle modaliteiten is elektronisch toezicht mogelijk (vaak heeft dit te maken met de proportionaliteit) en als de mogelijkheid wel bestaat, zal de reclassering positief over deze mogelijkheid moeten adviseren. Hierdoor komt elektronisch toezicht op het totaal aantal beschermingsbevelen relatief weinig voor. Andere vormen van proactief toezicht (huisbezoeken of extra surveillance door de politie) worden slechts in de meest ernstige zaken en/of de zaken met de grootste kans op recidive toegepast. Over het algemeen is het toezicht dan ook reactief: de politie wacht op een melding van het slachtoffer. Wel wordt er ingezet op een snelle reactie in geval van een melding.

Niet alleen de politie en (eventueel) de reclassering zijn op de hoogte van het bestaan van beschermingsbevelen, ook het slachtoffer wordt – als het goed is – op de hoogte gesteld, bijvoorbeeld als iemand voorwaardelijk vrijkomt. Zodra de politie een overtreding van het bevel constateert zal zij dit (vrijwel) altijd melden aan het OM. De reclassering maakt iets vaker gebruik van haar discretionaire ruimte in dezen en ziet lichte overtredingen nog wel door de vingers, maar ook voor de reclassering is melden voortaan een standaard reactie, aldus de respondenten.

Vanuit het OM kunnen er vervolgens verschillende reacties volgen, zoals uiteengezet in de beschrijving van het wettelijk kader. Bij een opheffing van de schorsing van de voorlopige hechtenis moet de overtreding aannemelijk zijn geworden, bij de overige modaliteiten gelden de gewone bewijscriteria (bewijsminima, wettig en overtuigend). Afhankelijk van de ernst van de overtreding, de rol van het slachtoffer en het gebrek aan kwade wil bij de overtreder kan worden uitgeweken naar een wijziging van de voorwaarden of een officiële waarschuwing. Voor de rechters gelden dezelfde overwegingen, al speelt contact op initiatief van het slachtoffer mogelijk een minder grote rol. Een overtreding begaan tijdens het verlov uit een penitentiaire inrichting wordt in de regel bestraft met een negatief advies bij een volgende verlofaanvraag.

De meeste respondenten zijn van mening dat de handhaving van strafrechtelijke beschermingsbevelen over het algemeen goed verloopt. Vooral het elektronisch toezicht, de (nieuwe) mogelijkheden tot dadelijke uitvoerbaarheid en voorlopige tenuitvoerlegging van modaliteiten, de soepele samenwerking tussen de verschillende ketenpartners en de verbeterde registratie van beschermingsbevelen kunnen hun goedkeuring wegdragen. Als knelpunten worden het gebrek aan capaciteit dat bestaat bij verschillende ketenpartners en de beperkte

mogelijkheden om echt (proactief) toezicht te houden op de naleving van beschermingsbevelen genoemd. Ook de registratie en het melden van beschermingsbevelen aan de andere partners kan nog verder verbeterd worden.

Eén voorzieningenrechter houdt bij het opleggen van een *civielrechtelijk beschermingsbevel* rekening met de handhavingspraktijk door middel van het helder afbakenen van een beschermingsbevel, de andere twee rechters houden zich hier minder mee bezig. Ook het toezicht op naleving van een civielrechtelijk beschermingsbevel is veel beperkter geregeld dan bij een strafrechtelijk beschermingsbevel: het toezicht komt geheel voor rekening van eiser en er kunnen geen technische controlemiddelen worden opgelegd.

In geval van overtreding kan de eiser proberen de dwangsom te incasseren. Dit gaat met behulp van de advocaat van eiser en de deurwaarder. Ook kan de politie worden ingeschakeld, al geven respondenten aan dat de politie hier vaak terughoudend in is. Zij zien het als een civiele kwestie en grijpen pas in als er een strafbaar feit wordt gepleegd. Andere agenten zien het civiele vonnis juist als een legitimering voor hun optreden. Om deze reden machtigen rechters de benadeelde vaak expliciet om de politie in te schakelen bij de executie. Indien de executie geen effect sorteert, kan er een hogere dwangsom of lijfswang worden gevorderd bij de rechter. De executiekosten komen in beginsel voor rekening van de overtreder, tenzij deze geen verhaal biedt.

Het terughoudende optreden van de politie is het eerste punt dat door respondenten als knelpunt bij deze modaliteit wordt gesignaleerd. Andere knelpunten zijn dat er soms sprake is van bewijsproblemen en dat sommige overtreders geen verhaal bieden, waardoor het beschermingsbevel aan effectiviteit verliest.

De laatste modaliteit waarvan de handhavingspraktijk is bekeken is het *bestuursrechtelijke* huisverbod. De ketenpartners zijn over het algemeen tevreden over de registratie van de huisverboden – zowel in het eigen registratiesysteem als in de gedeelde webapplicatie Khonraad – al klaagde een enkeling over het feit dat in Khonraad overtredingen niet (verplicht) kunnen worden vastgelegd en dat huisverboden dubbel moeten worden geregistreerd.

In geen van de regio's wordt gebruik gemaakt van technische hulpmiddelen bij het toezicht. Dit heeft vooral te maken met de duur van het huisverbod (10 dagen) en het ontbreken van rechterlijke tussenkomst. Wel is er in bepaalde regio's sprake van proactief toezicht in de vorm van extra surveillance en huisbezoeken door de wijkagent, al zijn de meningen verdeeld over de toegevoegde waarde hiervan. Alle respondenten geven aan dat zij in de controle op de naleving van het huisverbod sterk afhankelijk zijn van de informatie en signalering van de achterblijvers. Deze hebben echter soms een ambivalente houding tegenover het huisverbod en melden overtredingen niet altijd. Als de achterblijver op eigen initiatief contact opneemt met de uithuisgeplaatste, dan is de bereidwilligheid bij de professionals om in te grijpen minder groot.

In het geval van een overtreding wordt hier doorgaans een vorm van prioriteit aan toegekend bij de politie, maar niet altijd. Enkele respondenten zijn ontevreden over de reactiesnelheid van de politie. Volgens hen reageert de politie soms helemaal niet, tenzij er geweld aan te pas komt. Ook bij huisverboden geldt dat de politie een zaak in de regel zal melden aan het OM en dat de reclassering iets meer slag om de arm houdt. De strafrechtelijke reactie op een overtreding hangt, evenals in geval van overtreding van een strafrechtelijk beschermingsbevel, af van de ernst van de overtreding, de intentie van de uithuisgeplaatste, het bewijsmateriaal en het gedrag van de achterblijver. Verder kan de burgemeester besluiten het huisverbod te verlengen. Een overtreding van het huisverbod speelt bij de verlengingsbeslissing zeker een rol.

Als knelpunten worden genoemd: het capaciteitsgebrek bij de politie, het gebrek aan kennis bij enkele partners, de wisselende reacties vanuit het OM op overtredingen, en de ambivalente houding van de achterblijvers. Het (vermeende) spanningsveld tussen het strafrecht en het bestuursrecht levert ook problemen en misverstanden op. De ketenaanpak en de ketensamenwerking worden daarentegen als grote succesfactoren beschouwd.

1.4. Discussie

De afgelopen jaren zijn er – vooral binnen het strafrecht – zoveel modaliteiten bijgekomen op basis waarvan een beschermingsbevel kan worden opgelegd dat het moeilijk is door de bomen met bos te zien. De toegevoegde waarde van sommige modaliteiten is twijfelachtig. Wettelijke bepalingen die overbodig zijn en die bij hoge uitzondering worden toegepast kunnen worden geschrapt, zoals het rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde. De overgebleven strafrechtelijke, maar ook civielrechtelijke modaliteiten moeten in onderlinge samenhang worden bekeken, omdat de toepassingsvoorwaarden willekeurige verschillen vertonen. In het ergste geval zou dit de rechtspositie van de verdachte/gedaagde of de effectiviteit van het beschermingsbevel kunnen aantasten.

Bij de handhaving in de praktijk valt de pragmatische aanpak van de professionals op. Proactieve toezichtmethoden worden gereserveerd voor de ernstigste zaken en/of de zaken met het grootste risico op overtreding. Indien de meeste beschermingsbevelen gewoon worden nageleefd, dan valt deze aanpak te verdedigen. De capaciteit is immers beperkt, net als de mogelijkheden tot daadwerkelijk proactief toezicht. Vraag is echter of de vermeende effectiviteit van beschermingsbevelen ook daadwerkelijk in de praktijk tot uiting komt. Hier is nog nauwelijks onderzoek naar verricht, zeker niet in Nederland.

Eventueel zou meer gebruik kunnen worden gemaakt van het AWARE alarmsysteem en zou de inzet van wijkagenten kunnen worden vergroot. Toch is proactief en preventief toezicht in de meeste gevallen onhaalbaar en dan wordt het des te belangrijker om adequaat op meldingen te reageren. Hier vallen nog enkele verbeterlagen te maken (communicatie, registratie en inzicht bij handhavende instanties dat een consequente en snelle reactie van belang is). Tot slot zou bij het huisverbod aandacht kunnen worden besteed aan het (vermeende) spanningsveld tussen het bestuurs- en het strafrecht.

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1. Het Europees beschermingsbevel

Bescherming tegen de dader is een primaire behoefte van veel slachtoffers. Vooral bij delicten die worden gekenmerkt door meerdere incidenten en een verhoogde kans op recidive, zoals huiselijk geweld of belaging, is de behoefte aan bescherming groot. In een Canadees bevolkingsonderzoek stapte bijvoorbeeld 88% van de vrouwelijke slachtoffers van partnergeweld naar de politie in de hoop het geweld een halt toe te roepen en bescherming te vinden. Ter vergelijking: slechts 43% wilde dat hun partner werd gearresteerd en bestraft.³ Maar ook bij eenmalige incidenten, zoals verkrachting door een onbekende, kan het slachtoffer de behoefte voelen om beschermd te worden, bijvoorbeeld tegen onverhoedse confrontaties met de dader.⁴

Een manier om aan die behoefte tegemoet te komen is door het uitvoeren van beschermingsbevelen. Een beschermingsbevel bestaat over het algemeen uit een verbod een zeker gebied te betreden – zoals de straat waar het slachtoffer woont of werkt – vaak in combinatie met een verbod om, al dan niet via derden, contact op te nemen met het slachtoffer. De maatregel wordt opgelegd voor een bepaalde tijd, bijvoorbeeld een jaar, en overtreding van de maatregel is gesanctioneerd of de naleving wordt op andere wijze afgedwongen (bijvoorbeeld door middel van een dwangsom).

Alle Europese lidstaten beschikken over de mogelijkheid om beschermingsbevelen op te leggen, maar momenteel zijn die beschermingsbevelen alleen geldig op het grondgebied van de lidstaat waar ze zijn uitgevaardigd. Wanneer slachtoffers naar een andere lidstaat verhuizen, moeten zij een nieuwe procedure beginnen om een vervangend beschermingsbevel te bemachtigen. Dit kan erg belastend zijn voor het slachtoffer, zeker wanneer nieuw bewijsmateriaal moet worden verzameld. Bovendien is niet zeker dat de tweede procedure (in het land van bestemming) dezelfde uitkomst heeft als de eerste (het land van herkomst).

Om deze reden werd op 6 januari 2010 door twaalf lidstaten een initiatief ingediend voor een Richtlijn van het Europees parlement en de Raad over een Europees beschermingsbevel.⁵ Volgens de indieners van het initiatief zou met het oog op het vrije verkeer van personen dat geldt voor zowel de dader als het slachtoffer de bescherming niet beperkt moeten blijven tot het grondgebied van een lidstaat. Een dergelijke beperking zou ofwel de vrijheid van slachtoffers om zich vrijelijk door Europa te bewegen aantasten, ofwel hen dwingen de bescherming, die hen was verleend in de lidstaat van herkomst, op te geven en zich opnieuw aan gevaar bloot te stellen.

³ H. Johnson, *Measuring violence against women: Statistical trends 2006*, Ottawa: Statistics Canada 2006, p. 56. Ook in andere onderzoeken werd de behoefte aan bescherming als belangrijkste reden genoemd om contact op te nemen met de politie (R. Felson, S. Messner, A. Hoskin & G. Deane, 'Reasons for reporting and not reporting domestic violence to the police', *Criminology* (40) 2002-3, p. 617-647); D. Lievore, *Non-reporting and hidden recording of sexual assault: An international literature review*, Canberra: Commonwealth Office of the Status of Women 2003, p. 35; M. Heiskanen, 'Violence against women and victimization situations according to the International Crime Victims Survey', in: P. Nieuwebeerta (ed.), *Crime victimization in comparative perspective: Results from the International Crime Victims Survey, 1989-2000*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2002, p. 229-247).

⁴ Zie bijvoorbeeld het zogenaamde 'aanrander met de hond' arrest (HR 24 mei 1985, *RvdW* 1985, 112).

⁵ Raad van Europa, *Initiatief voor de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees beschermingsbevel*, Brussel, 22 januari 2010, 2010/0802 (COD).

Op 13 december 2011 is Richtlijn 2011/99/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees beschermingsbevel (de Richtlijn) van kracht geworden.⁶ Het vormt de juridische basis voor wederzijdse erkenning door de lidstaten van beschermingsbevelen in strafzaken. Over een regeling voor wederzijdse erkenning van beschermingsbevelen opgelegd in burgerlijke zaken wordt momenteel nog tussen de lidstaten onderhandeld.

Wanneer in een EU-lidstaat een strafrechtelijk beschermingsbevel is uitgevaardigd (de beslissingsstaat), dan hoeft het slachtoffer niet opnieuw een juridische procedure te beginnen wanneer hij of zij besluit in een andere lidstaat te gaan wonen of verblijven. Dankzij het Europees beschermingsbevel wordt de bescherming eenvoudigweg voortgezet in het land van bestemming (tenuitvoerleggingsstaat). Dit gebeurt op basis van de volgende drie stappen:

- Op verzoek van het slachtoffer vraagt de beslissingsstaat om een Europees beschermingsbevel;
- De tenuitvoerleggingsstaat erkent het Europees beschermingsbevel;
- De tenuitvoerleggingsstaat legt een maatregel op 'die zij overeenkomstig haar nationaal recht in een gelijkaardige zaak adequaat en geschikt acht om de beschermde persoon een voortgezette bescherming te verlenen'.

Het beschermingsbevel dat wordt opgelegd in de tenuitvoerleggingsstaat hoeft dus niet identiek te zijn aan het oorspronkelijke bevel uitgevaardigd in de beslissingsstaat. Omdat de juridische tradities in Europa verschillen komt het voor dat het nationale rechtstelsel van de tenuitvoerleggingsstaat niet in een bepaald soort maatregel voorziet. In dat geval hoeft de tenuitvoerleggingsstaat geen maatregelen toe te passen die verder gaan dan wat het nationale recht voorschrijft, maar kan ze een maatregel kiezen die in een vergelijkbaar geval, op basis van de eigen wetgeving, zou worden opgelegd. Het idee is dat de tenuitvoerleggingsstaat het slachtoffer uit een ander EU-land dezelfde bescherming biedt als het de eigen ingezetenen in een soortgelijk geval zou bieden.

Dit doet de vraag rijzen naar de mogelijkheden die het Nederlandse rechtssysteem kent op het gebied van beschermingsbevelen. Nederland kan immers in de toekomst ook te maken krijgen met verzoeken van andere EU-lidstaten tot erkenning van beschermingsbevelen. Op dat moment zal moeten worden bepaald welk bevel het beste kan worden toegepast. Kan identieke bescherming worden geboden of moet worden uitgeweken naar alternatieve bevelen, liefst met een vergelijkbaar beschermingsniveau? Welke straf-, civiel- en bestuursrechtelijke beschermingsbevelen of -maatregelen kent het Nederlandse rechtstelsel eigenlijk?⁷

1.2. Beschermingsbevelen in Nederland

Het Nederlandse rechtssysteem kent een lange traditie op het gebied van gedragsverboden en vrijheidsbeperkingen die kunnen dienen ter bescherming van het slachtoffer. Zo bestaat de bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling al sinds 1915. Momenteel staan gedragsverboden en vrijheidsbeperkingen echter weer volop in de belangstelling en het vertrouwen in hun effectiviteit is groot.⁸ De regering staat een snelle justitiële reactie op een

⁶Richtlijn 2011/99/EU betreffende het Europees beschermingsbevel, *PbEU* 2011, L 338/2.

⁷In het navolgende worden de termen beschermingsbevelen en beschermingsmaatregelen door elkaar gebruikt.

⁸F.W. Bleichrodt, 'Beperking van bewegingsvrijheid en beïnvloeding van gedrag in het Nederlands straf- en strafprocesrecht', in: F.W. Bleichrodt & S. de Decker, *Gedragsverboden en vrijheidsbeperkingen. Preadvies*

strafbaar feit en een frequenter gebruik van gedragsbeïnvloedende voorwaarden voor. Dit blijkt onder meer uit de creatie van nieuwe wettelijke mogelijkheden om beschermingsbevelen uit te vaardigen, zoals het huisverbod, de gedragsaanwijzing van de officier van justitie en de vrijheidsbeperkende maatregel. Verder zijn enkele reeds bestaande modaliteiten waarbinnen een beschermingsbevel kan worden opgelegd, zoals de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling, onlangs grondig herzien; zijn er nieuwe beleidsregels voor politie en justitie omtrent de handhaving van voorwaardelijke sancties opgesteld;⁹ en staan er ook in de nabije toekomst ingrijpende veranderingen op de agenda.¹⁰ Door de toegenomen populariteit is er inmiddels een ruim arsenaal aan straf-, civiel-, en bestuursrechtelijke beschermingsbevelen ontstaan. Er zijn intussen zoveel manieren om een beschermingsbevel op te leggen en de veranderingen volgen elkaar zo snel op, dat het soms moeilijk kan zijn door de bomen het bos te zien.

1.2.1. Strafrechtelijke beschermingsbevelen

Voor al het scala aan strafrechtelijke beschermingsbevelen is uitgebreid en onoverzichtelijk. Strafrechtelijke beschermingsbevelen kunnen namelijk in alle fasen van het strafproces worden opgelegd en binnen die fasen kunnen er allerlei verschillende juridische modaliteiten aan ten grondslag liggen. De schorsing van de voorlopige hechtenis, het voorwaardelijk sepot, de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling zijn waarschijnlijk de meest bekende modaliteiten, maar zij vormen slechts een kleine selectie uit het totale aantal modaliteiten dat de basis kan vormen voor een beschermingsbevel. Enkele minder bekende voorbeelden zijn het rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde (art. 540 e.v. Sv) en de voorwaardelijke gratie.

Een complicerende factor is dat al deze modaliteiten (nuance) verschillen kennen ten aanzien van de toepassingsvoorwaarden, het karakter van de modaliteit (ordemaatregel versus sanctie), de mogelijke gevolgen van een overtreding, de maximumduur van het beschermingsbevel, de dadelijke uitvoerbaarheid, enzovoort. Bovendien verschillen de strafrechtelijke beschermingsbevelen op het gebied van handhaving. In veel gevallen is het OM verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving en executie van beschermingsbevelen, maar ook de politie en de reclassering kunnen hierin een rol spelen.¹¹ Hoe het toezicht in de praktijk is vormgegeven en welke bevoegdheden het OM, de politie en de reclassering hebben ter handhaving van beschermingsbevelen is onduidelijk.¹²

Aantallen strafrechtelijke beschermingsbevelen

voor de jaarvergadering van de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht 2011, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011, p. 3. Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123 VI, nr. 84.

⁹ Aanwijzing advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties (2010A013), *Staatscourant* 2010, nr. 8767.

¹⁰ Zo is er momenteel een wetsvoorstel aanhangig dat de Wet Bopz beoogt te vervangen (*Kamerstukken II*, 2009/10, 32 399, nr. 2).

¹¹ Soms is de verantwoordelijkheid van het OM voor de uitvoering specifiek in de wet verankerd (bijvoorbeeld artikel 14d lid 1 Sr), terwijl ze bij andere modaliteiten moet worden afgeleid uit de algemene taakstelling in artikel 553 Sv.

¹² Zo is het bijvoorbeeld überhaupt niet zeker dat reclassering een (belangrijke) rol speelt in de handhaving van beschermingsbevelen. Jacobs, Van Kalmthout & Von Berg vonden dat de reclassering hier juist weinig bemoeienis mee heeft (M.J.G. Jacobs, A.M. van Kalmthout & M.Y.W. von Bergh, *Toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen*, Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en advies in opdracht van het WODC, 2006).

Hoewel de aard en omvang van de strafrechtelijke beschermingsbevelen onderdeel uitmaakt van de tweede deelstudie, kan hier alvast vermeld worden dat bepaalde modaliteiten in de praktijk zelden worden toegepast of zelden tot een beschermingsbevel als bedoeld in de onderhavige studie leiden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde en de gedragsaanwijzing van de officier van justitie.¹³ Andere modaliteiten worden vaker gebruikt om een beschermingsbevel op te leggen.¹⁴

1.2.2. Civielrechtelijke beschermingsbevelen

De juridische grondslag voor een civiel beschermingsbevel is de onrechtmatige daad in combinatie met een rechterlijk verbod (art. 6:162 jo. 3:296 BW). Een civiel beschermingsbevel zal doorgaans via de kortgedingprocedure (art. 254-260 Rv) worden verkregen. Wanneer de gedaagde onrechtmatig heeft gehandeld jegens de eiser of wanneer er een reële dreiging bestaat dat hij of zij dat in de toekomst zal doen, dan kan de rechter een straat- en/of contactverbod opleggen om herhaling van het gedrag of daadwerkelijke uitvoering van een bedreiging te voorkomen.¹⁵ De inhoud van deze verboden kan variëren van een straat- en contactverbod, tot een dorps- of buurtverbod. Er zijn zelfs voorbeelden van verboden die iemand verplichten om te verhuizen of zijn studie voort te zetten aan een andere instelling.¹⁶ De rechter verbindt meestal een dwangsom aan een straat- of contactverbod maar ook lijfswang is een mogelijk executiemiddel.¹⁷

De handhaving van civiele beschermingsbevelen ligt in handen van de deurwaarder. Indien de beschermde persoon een overtreding van het straat- of contactverbod constateert, dan kan hij of zij een deurwaarder inschakelen. Deze kan vervolgens overgaan tot het innen van de dwangsom.¹⁸ De rol van de politie in de executie van civiele beschermingsverboden is onduidelijk.¹⁹ In beginsel kan de deurwaarder of de beschermde persoon bij handhavingproblemen de politie vragen om assistentie – helemaal wanneer hij of zij hier door de voorzieningenrechter toe is gemachtigd – maar of de politie hier gehoor aan geeft en wat ze vervolgens kan doen dient nader onderzocht te worden.

Aantallen civielrechtelijke beschermingsbevelen

¹³ Een onderzoek uit 2004 wees uit dat het rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde in onbruik is geraakt. Het kwam in geen enkele registratie voor (A.G. Mein & A.R. Hartmann, *Evaluatierapport wijzigingen artikel 141 Wetboek van Strafrecht en artikel 540 e.v. Wetboek van Strafvordering*, Den Haag: B&A Groep Beleidsonderzoek & - Advies bv 2004, p. 10); In de periode 1 september 2010 t/m 1 april 2011 werd er slechts één gedragsaanwijzing van de officier van justitie opgelegd wegens overlast gericht op één persoon (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Toepassing in de praktijk*, 2011, p. 26).

¹⁴ Zo werden in de periode april 2009 tot en met juli 2011 als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke invrijheidstelling 39 maal een contactverbod en 13 maal een locatieverbod opgelegd (S. Flight, O. Nauta & J. Terpstra, *Voorwaardelijk vrij. Evaluatie van de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling*, Amsterdam: DSP-Groep in opdracht van het WODC 2011, p. 31).

¹⁵ Asser-Hartkamp 4-III, *De verbintenis uit de wet*, Deventer: Kluwer 2006, nr. 118 e.v.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld Rb. Maastricht (vzr.) 25 juli 2003, LJN AI1410 en J. Hes & K. van Ringen, *Blijf uit mijn buurt. Het straatverbod in kort geding: achtergronden en rechtspraak*, 's-Gravenhage: VUGA 1986, p. 96.

¹⁷ H.J. Sniijders, C.J.M. Klaassen & G.J. Meijer, *Nederlands burgerlijk procesrecht*, Deventer: Kluwer 2007, p. 475-480.

¹⁸ Hiervoor is vereist dat er twee getuigen zijn van de overtreding (M. Malsch, *De Wet Belaging. Totstandkoming en toepassing*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004, p. 28).

¹⁹ Malsch 2004, p. 29.

Civiele straat- en contactverboden worden regelmatig geëist. Uit gegevens van de Raad voor de Rechtspraak komt het volgende overzicht:²⁰

Uitstroomperiode (Jaar)	Aantal contact- en/of straatverboden
2000	500
2001	432
2002	443
2003	441
2004	393
2005	389
2006	432
2007	445
2008	450
2009	448
2010	455

Het probleem is dat invulling van de gegevensvelden op niveau 4 – het niveau waarop wordt aangegeven of er een straat- of contactverbod is opgelegd – niet verplicht is. Hierdoor is er een kans dat dit onvolledig gebeurt en dat de genoemde aantallen een onderschatting zijn van de werkelijke aantallen straat- en contactverboden. Verder gaat het hier enkel om de door de rechter behandelde zaken (uitstroom), maar is niet bekend of het geëiste straat- of contactverbod uiteindelijk ook is opgelegd of afgewezen.

1.2.3. Bestuursrechtelijke beschermingsbevelen

Op 1 januari 2009 is de Wet tijdelijk huisverbod (Wth) in werking getreden waarmee burgemeesters – in de praktijk vaak hulpofficieren van justitie – de mogelijkheid hebben gekregen om in een situatie waarin huiselijk geweld dreigt, de persoon van wie die dreiging uitgaat voor een periode van (in beginsel) tien dagen de toegang tot zijn of haar huis te ontzeggen. Het huisverbod kan worden opgelegd als de aanwezigheid van de plegger een bedreiging vormt voor de veiligheid van één of meer van zijn of haar huisgenoten en heeft tot doel om (escalatie van) huiselijk geweld te voorkomen. Gedurende de looptijd van het huisverbod mag de plegger zijn of haar woning niet meer in en geldt er een contactverbod tussen de uithuisgeplaatste en de achterblijver(s). Daarnaast voorziet het in een afkoelingsperiode voor plegger en slachtoffer(s) en biedt het de mogelijkheid om hulpverlening aan de betrokkenen te starten.

Overtreding van het huisverbod is een misdrijf en kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van de vierde categorie (art. 11 Wth). Handhaving van het huisverbod ligt in handen van politie en justitie, maar ook de hulpverlening heeft een belangrijke (signalerende) taak in dezen. Over hoe de handhaving in de praktijk verloopt, is weinig bekend. Eerder onderzoek wijst echter uit dat het huisverbod in een derde van de gevallen wordt overtreden terwijl aan een overtreding niet altijd gevolgen worden verbonden.²¹

²⁰ Dit overzicht is verstrekt door Frank van Tulder, medewerker van de Raad voor de Rechtspraak.

²¹ A. Schreijenberg, K.B.M. de Vaan, M.C. Vanoni & G.H.J. Homburg, *Procesevaluatie Wet tijdelijk huisverbod*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek (in opdracht van het WODC) 2010, p. 55-56 en p. 68.

Naast de Wet tijdelijk huisverbod zijn er binnen het bestuursrecht ook nog enkele modaliteiten op basis van de Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen (Wet Bopz) van belang. Ook in het kader van de voorwaardelijke machtiging, het voorwaardelijk verlof en het voorwaardelijk ontslag uit een psychiatrisch ziekenhuis kan namelijk een beschermingsbevel worden opgelegd.

Aantallen huisverboden

In tegenstelling tot de strafrechtelijke en de civielrechtelijke beschermingsbevelen zijn de aantallen bestuursrechtelijke beschermingsbevelen (huisverboden) wel nauwkeurig(er) in kaart gebracht. Sinds de inwerkingtreding van de Wet tijdelijk huisverbod zijn er ongeveer 7700 huisverboden opgelegd. In 2011 gebeurde dit bijna 3000 keer.²²

1.3. Doelstelling en onderzoeksvragen

Met het oog op de omzetting van de Richtlijn betreffende het Europees beschermingsbevel en de toekomstige verordening betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken is het van belang zicht te krijgen op de stand van zaken op het gebied van beschermingsmaatregelen. Maar ook los van het Europees beschermingsbevel is onderzoek gewenst. Voor veel slachtoffers is bescherming van primair belang en beschermingsbevelen – indien effectief – zouden in deze behoefte kunnen voorzien. Toch is er nog maar weinig bekend over beschermingsbevelen, vooral waar het hun handhaving betreft. Vergroting van de kennis van het juridisch instrumentarium kan bijdragen aan een vergroting van de slagvaardigheid van de ketenpartners op dit gebied.

Het doel van het onderhavige onderzoek is het in kaart brengen van het wettelijk kader van beschermingsbevelen in Nederland.²³ Op basis van welke modaliteiten kan een beschermingsbevel worden opgelegd en hoe is een en ander formeel geregeld? Daarnaast is het van belang om na te gaan hoe de handhaving van deze bevelen en in de praktijk vorm krijgt. De effectiviteit van wetgeving staat of valt immers met de uitvoering ervan in de praktijk.

De probleemstelling van het huidige onderzoek luidt dan ook als volgt:

Wat is de geldende regelgeving met betrekking tot civiel-, bestuurs- en strafrechtelijke beschermingsbevelen in Nederland en hoe ziet hun handhaving er in theorie en in de praktijk uit?

De probleemstelling van het onderzoek is verder uitgewerkt in de hierna genoemde onderzoeksvragen.

Onderzoekslijn a: wettelijk kader

²² Deze cijfers zijn te vinden op http://www.huiselijkgeweld.nl/dossiers/huisverbod/nieuws/2012/030112_aantal-huisverboden-neemt-nog-steeds-toe.

²³ Deze studie vormt onderdeel van een tweeluik. Het tweede deel van het onderzoek gaat in op de aard en omvang van beschermingsbevelen in Nederland en zal – naar verwachting – begin 2013 worden gepubliceerd.

1. Wat zijn de juridische modaliteiten (zowel civiel-, bestuurs, als strafrechtelijk) op basis waarvan in Nederland een beschermingsbevel kan worden opgelegd en hoe is de handhaving van beschermingsbevelen formeel geregeld?

Een eerste inventarisatie toonde reeds aan dat vooral de grote hoeveelheid strafrechtelijke beschermingsbevelen met hun verschillende toepassingsvoorwaarden, handhavingsmechanismen en competentieverdelingen een complex geheel vormt dat nadere bestudering behoeft, maar ook bij de civiele en bestuursrechtelijke beschermingsbevelen is aanvullend onderzoek nodig. Verder zal ook aandacht worden besteed aan bevelen die (voornamelijk) dienen ter bescherming van de openbare orde, zoals de gedragsaanwijzing van de officier van justitie. Per modaliteit worden eveneens de wettelijke kaders geschetst waarbinnen de handhaving dient te geschieden. Ook wordt aangegeven welke instantie/instanties bevoegd is/zijn tot handhaving.

2. Welke soorten beschermingsbevelen (zowel civiel-, bestuurs- als strafrechtelijk) ter bescherming van het slachtoffer kennen we in Nederland?

De meest bekende beschermingsbevelen zijn de straat-, contact- en locatieverboden, maar in welke andere vormen van bescherming de wet voorziet dient onderzocht te worden.

Onderzoekslijn b: handhaving

3. Hoe verloopt de handhaving van beschermingsbevelen in de praktijk?

Vragen die in het kader van onderzoeksvraag 4 aan de orde komen zijn:

- a. Wordt er bij het opleggen/vorderen van beschermingsbevelen rekening gehouden met de handhavingspraktijk?
- b. Hoe verloopt de registratie van beschermingsbevelen?
- c. Wordt er gebruik gemaakt van technische hulpmiddelen (AWARE of elektronisch toezicht)?
- d. Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende instanties?
- e. Wie voert de feitelijke regie over de handhaving?
- f. Hoe is het toezicht op de beschermingsbevelen georganiseerd (proactief of reactief)?
- g. Welke reactie volgt er doorgaans op een overtreding?
- h. Zijn er voor het slachtoffer/de benadeelde kosten verbonden aan de handhaving?
- i. Welke knelpunten worden er geconstateerd in de handhavingspraktijk?
- j. Wat zijn succesfactoren?
- k. Hoe zou de handhavingspraktijk kunnen worden verbeterd?

1.4. Dataverzameling

1.4.1. Juridische deskresearch

Om het wettelijk kader op het gebied van beschermingsbevelen in kaart te brengen (onderzoeksvragen 1 en 2) zijn de relevante wet- en regelgeving, literatuur, jurisprudentie en parlementaire (beleids)documenten bestudeerd, geïnterpreteerd en samengevat. Zo zijn bijvoorbeeld alle relevante Aanwijzingen van het College van Procureurs-generaal meegenomen

in het onderzoek. Op basis van deze bronnen is de toepasselijke wet- en regelgeving nauwkeurig geïnventariseerd en is een zo compleet mogelijk overzicht verkregen van de juridische modaliteiten waarop in Nederland een beschermingsbevel kan worden gebaseerd. Per modaliteit zijn vervolgens de procedure ter verkrijging van het beschermingsbevel, de toepassingsvoorwaarden, de mogelijke gevolgen van een overtreding, de maximumduur van het beschermingsbevel, de competentieverdeling en de regulering van de handhaving van beschermingsbevelen in kaart gebracht.

1.4.2. Interviews met medewerkers van de handhavende instanties

De handhaving in de praktijk (onderzoeksvraag 3) is met behulp van medewerkers van de handhavende instanties (verkennend) in kaart gebracht. Het perspectief van het slachtoffer staat in dit rapport dus niet centraal. In drie arrondissementen (Amsterdam, Den Haag en Assen) zijn medewerkers van het Openbaar Ministerie, de politie, de reclassering, de rechterlijke macht, de DJI, de Steunpunten huiselijk geweld, deurwaarders- en advocatenkantoren geïnterviewd. In ieder interview stond een bepaald rechtsgebied centraal, maar bepaalde respondenten zijn over meerdere rechtsgebieden geïnterviewd. Verdeeld over de rechtsgebieden zijn per arrondissement de volgende respondenten benaderd voor een interview:

- voor het strafrecht: een officier van justitie, een politieambtenaar, een rechter, een reclasseringsmedewerker, een medewerker van een penitentiaire inrichting, een (slachtoffer)advocaat
- voor het civiele recht: een voorzieningenrechter, een advocaat, een deurwaarder
- voor het bestuursrecht: een casemanager van het Steunpunt huiselijk geweld, een gemeenteambtenaar betrokken bij de uitvoering van de Wth, een politieambtenaar (bijv. coördinator huiselijk geweld), een hulpofficier van justitie

In totaal zijn 35 telefonische interviews gehouden.²⁴ Aan de hand van vooraf opgestelde, semi-gestructureerde interviewprotocollen is de respondenten gevraagd naar de realiteit van de handhaving van beschermingsbevelen. De gesprekken zijn met toestemming van de respondenten opgenomen, uitgewerkt, per relevante subvraag geanalyseerd en verwerkt in het rapport. Hierbij zijn verwijzingen die tot de specifieke respondenten of arrondissementen zijn te herleiden weggelaten. Voor een uitgebreider overzicht van de gehanteerde onderzoeksmethode en de beperkingen daarvan, zie hoofdstuk 3.

1.5. Definitie beschermingsbevel

Om het onderzoeksterrein enigszins af te bakenen wordt eerst het concept beschermingsbevel gedefinieerd. Hiervoor kan inspiratie worden gezocht bij de definitie in de Richtlijn. De Richtlijn definieert een beschermingsmaatregel als:

een in de beslissingsstaat volgens het nationale recht en procedures genomen beslissing in strafzaken waarbij, ter bescherming van een beschermde persoon tegen een strafbare handeling die zijn leven, fysieke of psychologische integriteit, waardigheid, persoonlijke vrijheid of seksuele integriteit in gevaar kan brengen, een of meer van de in artikel 5

²⁴ Ondanks de uitval is de verdeling over de beroepsgroepen en de arrondissementen redelijk tot goed gehandhaafd gebleven. Uit iedere beroepsgroep zijn minstens twee respondenten geïnterviewd. Er ontbreken enkel een strafrechter (Assen), een politieagent (Assen), een strafadvocaat (Den Haag) en een deurwaarder (Amsterdam).

bedoelde verboden of beperkingen worden opgelegd aan een persoon die gevaar veroorzaakt.

Artikel 5 bepaalt vervolgens dat een Europees beschermingsbevel enkel kan worden aangevraagd in geval van locatie-, gebieds- en contactverboden of maatregelen die de persoon die gevaar veroorzaakt verbieden de beschermde persoon tot binnen een bepaalde afstand te benaderen.

De Richtlijn is dus beperkt tot de strafrechtelijke beschermingsbevelen en bevat bovendien een limitatieve opsomming van de inhoud van dergelijke bevelen. Voor de onderhavige studie is deze definitie te beperkt. Om te beginnen zijn er meer soorten verplichtingen en verboden die onderdeel kunnen uitmaken van een beschermingsbevel, niet enkel die genoemd in artikel 5. In Nederland zijn in het verleden bijvoorbeeld ook wel beschermingsbevelen opgelegd die de personen die gevaar veroorzaken verboden contact op te nemen met de familie van de beschermde persoon, om te studeren aan een bepaald opleidingsinstituut of om nog langer in een bepaald gebied te wonen.²⁵ Verder kunnen in Nederland ook beschermingsbevelen worden opgelegd in het kader van een civiel- of bestuursrechtelijke procedure. Om deze redenen is gekozen voor de volgende, ruimere definitie:

Iedere beslissing, voorlopig of definitief, genomen in het kader van een civiel-, strafrechtelijk- of bestuursrechtelijke procedure, waarbij, ter bescherming van een persoon tegen een handeling die zijn leven, fysieke of psychologische integriteit, waardigheid, persoonlijke vrijheid of seksuele integriteit in gevaar kan brengen, gedragsregels (verboden of geboden) worden opgelegd aan een volwassen persoon.

Alle juridische gedragsverboden en vrijheidsbeperkingen die dienen ter bescherming van (een) bepaalde perso(n)en vallen dus binnen het bereik van deze studie. Beschermingsbevelen die in het kader van het jeugdstrafrecht kunnen worden opgelegd, zoals de bijzondere voorwaarde bij de voorwaardelijke jeugddetentie, blijven echter buiten beschouwing. Dit geldt ook voor eventuele ge- en verboden die in het kader van artikel 2 Politiewet kunnen worden opgelegd en gebiedsverboden uitgevaardigd door de burgemeester op basis van de artikelen 172 en 172a Gemeentewet.²⁶

Tot slot moet een onderscheid worden gemaakt tussen een beschermingsbevel en de modaliteit die aan het beschermingsbevel ten grondslag ligt. Het bevel heeft namelijk geen zelfstandige basis in de wet; de modaliteit vormt de juridische basis van het beschermingsbevel. Ter illustratie: een straatverbod dat wordt opgelegd als bijzondere voorwaarde bij de schorsing van de voorlopige hechtenis is een beschermingsbevel en de schorsing van de voorlopige hechtenis is de modaliteit.

1.6. Leeswijzer

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van alle straf-, civiel- en bestuursrechtelijke modaliteiten op basis waarvan in Nederland een beschermingsbevel kan worden opgelegd. Er wordt een beeld geschetst van de geldende regelgeving, zowel met

²⁵ J. Hes & K. van Ringen, *Blijf uit mijn buurt. Het straatverbod in kort geding: achtergronden en rechtspraak*, Den Haag: VUGA 1986, p. 96.

²⁶ Bij artikel 2 Pw is het de vraag of het hier daadwerkelijk een strafrechtelijke *procedure* betreft en de gebiedsverboden op basis van de Gemeentewet worden veelal in het kader van de bescherming van de openbare orde uitgevaardigd, niet ter bescherming van een individueel persoon.

betrekking tot de oplegging als de handhaving van beschermingsbevelen. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de manier waarop de handhaving in de praktijk wordt vormgegeven. Aan de hand van de interviews met de praktijkmedewerkers van de handhavende instanties wordt geprobeerd een antwoord te geven op de vraag hoe de *law in the books* zich verhoudt tot de *law in practice*. In hoofdstuk 4, ten slotte, volgt een overzicht van de belangrijkste conclusies en worden enkele discussiepunten aangekaart.

Hoofdstuk 2. Wettelijk kader beschermingsbevelen

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het wettelijk kader geschetst waarbinnen de verschillende beschermingsbevelen kunnen worden opgelegd. Een eerste inventarisatie toonde al aan dat vooral de grote hoeveelheid strafrechtelijke modaliteiten met hun verschillende toepassingsvoorwaarden en handavingsmechanismen een complex geheel vormt dat nadere bestudering behoeft, maar ook bij de civiele en bestuursrechtelijke modaliteiten is aanvullend onderzoek nodig.

Met behulp van een juridische deskresearch zal allereerst een compleet overzicht worden gegeven van alle *modaliteiten* waarop in Nederland een beschermingsbevel kan worden gebaseerd (onderzoeksvraag 1). Op basis van de relevante vakliteratuur, wet- en regelgeving en jurisprudentie zullen vervolgens voor iedere modaliteit de volgende aspecten beknopt in kaart worden gebracht:

- De procedure tot verkrijging van het beschermingsbevel
- De toepassingsvoorwaarden
- Het soort beschermingsbevelen dat binnen de modaliteit kan worden opgelegd
- De maximale looptijd van een beschermingsbevel
- De mogelijkheid tot dadelijke uitvoerbaarheid van het beschermingsbevel
- Het toezicht op naleving van het beschermingsbevel
- De mogelijke gevolgen van een overtreding van het beschermingsbevel

Hierbij wordt extra aandacht besteed aan de formele regulering van de handhaving van de beschermingsbevelen. In hoofdstuk 3 zal worden gekeken of de handhaving in wet- en regelgeving ('law in the books') overeenkomt met de handhaving in de praktijk ('law in practice'). De rol van het slachtoffer in de procedure tot verkrijging van het bevel wordt eveneens besproken, echter niet per afzonderlijke modaliteit, maar per rechtsgebied.

Ook wordt in dit hoofdstuk bekeken welke *soorten* beschermingsbevelen kunnen worden opgelegd (onderzoeksvraag 2). De meest bekende beschermingsbevelen zijn straat-, contact- en locatieverboden, maar in welke andere vormen van bescherming wordt voorzien dient onderzocht te worden. Sommige modaliteiten geven een limitatieve opsomming van de ge- en verboden die in dat kader kunnen worden toegepast, terwijl andere modaliteiten de bevoegde ambtenaar juist veel vrijheid laten bij het bepalen van het meest geschikte beschermingsbevel.

2.2. Strafrechtelijke beschermingsbevelen

Beschermingsbevelen kunnen in verschillende fasen van het strafproces worden opgelegd – tijdens het voorbereidend onderzoek, als vorm van buitengerechtelijke afdoening, als onderdeel van een vonnis of arrest en in het kader van de (beëindiging van de) tenuitvoerlegging van de straf of maatregel – en er kunnen verschillende juridische modaliteiten aan ten grondslag liggen (zie figuur 1).²⁷

²⁷ Enkele van deze juridische instrumenten hebben ook nog een equivalent in het jeugdstrafrecht, zoals de bijzondere voorwaarde bij de voorwaardelijke jeugddetentie (art. 77z Sr jo art. 2 Besluit gedragsbeïnvloeding

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 Gratiwet)

Een complicerende factor is dat al deze modaliteiten (nuance) verschillen kennen ten aanzien van de toepassingsvoorwaarden, het karakter van de modaliteit (ordemaatregel versus sanctie), de reactie op een overtreding, de maximumduur van de proeftijd, de dadelijke uitvoerbaarheid van de rechterlijke beslissing, enzovoort.

Ook op het gebied van handhaving verschillen de strafrechtelijke modaliteiten. Hoe het toezicht in de wetgeving is vormgegeven en welke bevoegdheden OM, politie en reclassering hebben ter uitvoering van het toezicht op de naleving van beschermingsbevelen zal per modaliteit worden beschreven.

2.2.1. De rol van het slachtoffer bij de verkrijging van een strafrechtelijk beschermingsbevel

De positie van het slachtoffer bij de verkrijging van strafrechtelijke beschermingsbevelen is niet wettelijk vastgelegd, maar het staat het slachtoffer in de praktijk vrij om de officier van justitie om een beschermingsbevel te verzoeken. Zo kan het onderwerp bijvoorbeeld ter sprake komen

jeugdigen), bij de voorwaardelijke invrijheidstelling uit jeugddetentie (art. 77j Sr) of bij de schorsing uit voorlopige hechtenis (art. 493 Sv). Het jeugdstrafrecht zal echter in het navolgende buiten beschouwing worden gelaten, net als artikel 2 Politiewet.

tijdens de aangifte of tijdens een (eventueel) slachtoffergesprek met de officier van justitie. Bij een aangifte van huiselijk geweld – hier valt ook belaging onder – dient de politieambtenaar expliciet te informeren naar de behoefte van het slachtoffer aan een straat- of contactverbod.²⁸

2.2.2. Bijzondere voorwaarde bij de schorsing van de voorlopige hechtenis

Inleiding. Uit artikel 5 EVRM kan worden afgeleid dat de verdachte in beginsel in vrijheid zijn proces mag afwachten en dat toepassing van de voorlopige hechtenis zoveel mogelijk dient te worden vermeden. Het voorarrest moet als *ultimum remedium* worden beschouwd. Enkel wanneer minder vergaande maatregelen niet volstaan om de met voorarrest beoogde doelen te bereiken, mag voorlopige hechtenis worden bevolen. In Nederland bestaat om die reden als alternatief op het voorarrest de mogelijkheid om de tenuitvoerlegging van een bevel tot voorlopige hechtenis op te schorten of te schorsen.²⁹ Het algemene doel van de schorsing is de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis voorkomen.³⁰ De voorwaarden die worden gesteld bij de schorsing dienen in ieder geval te strekken tot de verwezenlijking van het bijzondere doel van de voorlopige hechtenis in het concrete geval, bijvoorbeeld het voorkomen van recidive.³¹ De beschermingsbevelen die in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis kunnen worden afgedwongen hebben dan ook het karakter van een ordemaatregel.³²

Procedure tot verkrijging beschermingsbevel. De schorsing van de voorlopige hechtenis is geregeld in de artikelen 80 e.v. Sv. Zodra de verdachte, al dan niet onder zekerheidsstelling, belooft de gestelde voorwaarden na te leven, kan de rechter de schorsing bevelen (art. 80 lid 1 Sv). Hij kan dit ambtshalve, op vordering van het OM of op verzoek van de verdachte doen en de vordering of het verzoek moet met redenen zijn omkleed. De rechter kan op elk tijdstip en op iedere grond schorsen.³³ In de praktijk zal de rechter tijdens het verhoor de verdachte laten weten een schorsing te overwegen onder bepaalde voorwaarden en (eventueel) tegen een bepaalde zekerheidsstelling.³⁴ Als de verdachte zich vervolgens bereid verklaart hieraan te voldoen, kan de schorsing daadwerkelijk worden bevolen.

Toepassingsvoorwaarden. De toepassingsvoorwaarden voor het schorsen van de voorlopige hechtenis zijn de volgende:

- Er is verdenking met ernstige bezwaren van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten;
- Een of meer van de gronden voor voorlopige hechtenis is aanwezig (art. 67a Sv);
- De met het voorarrest beoogde doelen kunnen ook worden bereikt door het stellen van voorwaarden;
- De verdachte verklaart zich bereid de voorwaarden na te leven;
- De verdachte stelt desgewenst zekerheid, zoals een borgsom.

²⁸ Zie Aanwijzing huiselijk geweld en eengerelateerd geweld, bijlage 2. Opvallend is dat een vergelijkbare verplichting in de Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik niet wordt genoemd.

²⁹ Waar in deze paragraaf wordt gesproken van schorsing, wordt ook opschorting bedoeld.

³⁰ Zie ook F.W. Bleichrodt, 'Beperking van bewegingsvrijheid en beïnvloeding van gedrag in het Nederlands straf- en strafprocesrecht', in: F.W. Bleichrodt & S. de Decker, *Gedragsverboden en vrijheidsbeperkingen. Preadvies voor de jaarvergadering van de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht 2011*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011, p. 18.

³¹ Reijntjes, aant. 12 bij art. 80.

³² Vergelijk Bleichrodt (2011), p. 20.

³³ J.M. Reijntjes, in: Melai/Groenhuijsen, *Wetboek van Strafvordering*, Deventer: Gouda Quint, aantekening 18 bij art. 80.

³⁴ Reijntjes, aant. 9 bij art. 80.

Soort beschermingsbevelen. Als algemene voorwaarde geldt dat de verdachte zich niet aan de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis mag onttrekken (art. 80 lid 2 Sv). Ook onttrekking aan een eventuele vrijheidsstraf voor het feit waarvoor de voorlopige hechtenis is bevolen is verboden. Verder moet de verdachte meewerken aan het vaststellen van zijn identiteit. Dit is enkel verplicht indien aan de schorsing voorwaarden zijn verbonden die betrekking hebben op het gedrag van de verdachte.

Naast de algemene voorwaarden kan de rechter ook bijzondere voorwaarden opleggen. Deze bijzondere voorwaarden zijn niet nader omschreven in de wet.³⁵ De rechter is dus een grote mate van vrijheid gelaten bij de vormgeving van de bijzondere voorwaarden, zolang ze maar proportioneel zijn.³⁶ De Aanwijzing 'advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties' geeft aan dat bij de schorsing van de voorlopige hechtenis met name de vrijheidsbeperkende voorwaarden geschikt zijn voor oplegging. Dit met het oog op de onschuldpresumptie.³⁷ In de praktijk worden dan ook vooral beschermingsbevelen als locatie-, straat- en contactverboden opgelegd,³⁸ maar een huisverbod of elektronisch toezicht behoren ook tot de mogelijkheden.³⁹

Looptijd. De rechter kan ambtshalve of op vordering van het OM de schorsing te allen tijde opheffen (art. 82 Sv). Zonder rechterlijke tussenkomst, loopt ze door totdat aan de voorlopige hechtenis een einde komt (art. 72 Sv).

Dadelijke uitvoerbaarheid. De schorsing van de voorlopige hechtenis is dadelijk uitvoerbaar (art. 86 Sv).

Handhaving van de schorsing van de voorlopige hechtenis

Toezicht. Aangezien de wet zich niet uitlaat over de vraag wie toezicht moet houden op de naleving van de voorwaarden, zal dit over het algemeen een taak van het OM zijn (art. 553 Sv). De rechter, die de schorsing beveelt, kan daarnaast de reclassering bij het toezicht betrekken en ook de politie kan in de praktijk een rol spelen bij het toezicht.

Mogelijke gevolgen overtreding. In reactie op een overtreding kan de officier van justitie de verdachte een waarschuwing geven.⁴⁰ Als de verdachte de voorwaarden niet naleeft, kan de officier van justitie ook zijn onmiddellijke aanhouding bevelen en de gehele of gedeeltelijke opheffing van de schorsing vorderen (art. 84 Sv).⁴¹ Politieambtenaren, inclusief hulpofficieren, hebben dus geen zelfstandige bevoegdheid tot het aanhouden van verdachte.⁴² De rechter *kan*

³⁵ Hoewel de regering, analoog aan de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling, zeker een meerwaarde ziet in het nader specificeren van de bijzondere voorwaarden bij de schorsing van de voorlopige hechtenis, wil ze eerst laten onderzoeken of vóór de berechting überhaupt voorwaarden aan verdachten kunnen worden gesteld (zie Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II* 2009/10 32 319, nr. 3, p. 4).

³⁶ Reijntjes, aant. 12 bij art. 80.

³⁷ Deze vrijheidsbeperkende voorwaarden zijn: contactverbod, een locatieverbod, een locatiegebod, een meldplicht en een verbod of het gebruik van verdovende middelen en/of alcohol.

³⁸ Zie M.J.G. Jacobs, A.M. van Kalmthout & M.Y.W. von Bergh, *Toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen*, Tilburg: IVA 2006, p. 81.

³⁹ Zie Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 6 en Reijntjes, aant. 12 bij art. 80.

⁴⁰ Zie Aanwijzing advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties. Dit kan per brief of op het parket.

⁴¹ Volgens de Aanwijzing advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties geeft de officier van justitie de politie opdracht de verdachte *binnen een week* aan te houden. Hierna kan hij aangeven of de verdachte actief moet worden opgespoord.

⁴² Reijntjes, aant. 5 bij art. 84 Sv.

vervolgens ambtshalve of op vordering van het OM de schorsing opheffen (art. 82 Sv).⁴³ De rechter is dit dus niet verplicht, ook niet wanneer de overtreding van de voorwaarde evident is.⁴⁴ Het gevolg van de opheffing is dat de verdachte weer in voorarrest wordt genomen. Ook kan de rechter de door de verdachte gestelde zekerheid aan de staat vervallen verklaren (art. 83 Sv), of de bijzondere voorwaarden wijzigen (art. 81 lid 1 Sv).

2.2.3. Rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde

Inleiding. Het rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde stamt uit 1921 en was aanvankelijk bedoeld als aanvulling op de voorlopige hechtenis.⁴⁵ In gevallen waarin geen voorlopige hechtenis kon worden toegepast, maar wel behoefte was aan een preventieve maatregel ter bescherming van de openbare orde kon het rechterlijk bevel worden gegeven. Op deze manier kon de toepassing van de voorlopige hechtenis gereserveerd blijven voor de meer ernstige feiten. In 2000 is de wettelijke regeling herzien.⁴⁶ Zo kunnen rechterlijke bevelen voortaan ook worden gegeven in gevallen waarin voorlopige hechtenis is toegestaan en kan de rechter-commissaris meteen overgaan tot inverzekeringstelling indien de beschermingsbevelen naar verwachting te weinig effect sorteren. Hierdoor is de regeling ook van toepassing op zwaardere feiten.⁴⁷

Procedure tot verkrijging beschermingsbevel. De artikelen 540 e.v. Sv vormen de juridische basis voor een rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde. De officier van justitie is bevoegd de verdachte te doen aanhouden en voor te geleiden (art. 541 lid 1 Sv). Hij mag getuigen (doen) oproepen en de verdachte voor ten hoogste twee dagen in verzekering stellen (art. 541 leden 2 en 3 Sv). De officier van justitie kan bepaalde bevelen vorderen. Nadat de verdachte is voorgeleid, beslist de rechter-commissaris op de vordering van de officier van justitie (art. 542 Sv).

Toepassingsvoorwaarden. In geval van ontdekking op heterdaad van een feit waardoor de openbare orde ernstig is aangerand, er tegen de verdachte gewichtige bezwaren bestaan en er groot gevaar is voor herhaling of voortzetting van dat feit, kan de rechter-commissaris een bevel tot handhaving van de openbare orde geven (art. 540 lid 1 Sv). Voorwaarde is wel dat de verdachte zich bereid verklaart de bevelen na te komen (art. 543 lid 2 Sv) en, desgewenst, een zekerheidsstelling biedt (art. 543 lid 3 Sv). Zodra de bereidverklaring wordt afgelegd en de verlangde zekerheid is gesteld, wordt de verdachte in vrijheid gesteld (art. 544 Sv). Werkt de verdachte hier niet aan mee, dan wordt hij in verzekering gesteld (art. 545 lid 1 Sv).

Soort beschermingsbevelen. Wat betreft de inhoud van het rechterlijk bevel blijft de wetgeving vaag. Er gelden enkel een doelcriterium – het bevel dient ter voorkoming van herhaling of voortzetting van het concrete feit waarvan de betrokkene wordt verdacht (art. 543 lid 2 Sv) – en de bepaling dat de bevelen de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging dan wel de

⁴³ De rechter die bevoegd is om over de voorlopige hechtenis te beslissen, is ook bevoegd tot de opheffing daarvan (art. 86 lid 1 Sv). Afhankelijk van de fase waarin de strafzaak zich bevindt, kan dit de rechter-commissaris, de rechtbank of het hof zijn.

⁴⁴ Reijntjes, aant. 3 bij art. 82 Sv.

⁴⁵ Bleichrodt (2011), p. 21.

⁴⁶ Wet van 25 april 2000, *Stb.* 2000, 174.

⁴⁷ Dit alles heeft echter niet voor een plotselinge opleving van de toepassing van het in onbruik geraakte instrument gezorgd. In de praktijk wordt deze procedure zelden toegepast (Zie A.G. Mein & A. R. Hartmann, *Evaluatierapport wijzigingen artikel 141 Wetboek van Strafrecht en artikel 540 e.v. Wetboek van Strafvordering*, Den Haag: WODC 2004, p. 23).

staatkundige vrijheid van verdachte niet mogen beperken (art. 543 lid 5 Sv). Binnen deze marges lijkt veel mogelijk, ook een op een individueel slachtoffer toegesneden beschermingsbevel.⁴⁸

Looptijd. De rechter-commissaris stelt een bepaalde looptijd vast voor de gelding van het bevel, maar deze termijn eindigt van rechtswege, zodra een onherroepelijk vonnis is gewezen in zake het strafbare feit (art. 543 lid 2 Sv). De looptijd mag uit het oogpunt van evenredigheid niet langer duren dan strikt noodzakelijk is.⁴⁹

Dadelijke uitvoerbaarheid. Hoewel de wet zich hier niet over uitlaat, mag worden aangenomen dat het rechterlijk bevel onmiddellijk ten uitvoer mag worden gelegd. De inverzekeringstelling, die wordt bevolen indien de verdachte zich niet bereid verklaart de voorwaarden na te leven of de verlangde zekerheid te stellen, is immers ook dadelijk uitvoerbaar (art. 545 lid 2 Sv).

Handhaving van het rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde

Toezicht. Bij gebrek aan een specifieke regeling, zal het toezicht op de naleving van de voorwaarden over het algemeen een taak van het OM zijn (art. 553 Sv). Het OM kan op zijn beurt de politie hiermee belasten. Over de handhaving van en toezicht op rechterlijke bevelen ter handhaving van de openbare orde in de praktijk is weinig bekend. Dit is niet verrassend gezien het feit dat de bevelen zelden worden toegepast. De voormalige minister van justitie sprak enkel de verwachting uit dat bij grootschalige ordeverstoringen en grote aantallen verdachten de naleving van dergelijke bevelen nauwelijks kan worden gecontroleerd.⁵⁰

Mogelijke gevolgen overtreding. Wanneer de verdachte het bevel overtreedt, kan hij door iedere opsporingsambtenaar onmiddellijk worden aangehouden en worden voorgeleid voor de officier van justitie. De politie mag hiertoe elke plaats betreden en doorzoeken (art. 547 lid 1 Sv).⁵¹ Indien blijkt dat de verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan een overtreding van het bevel, dan kan hij door de rechter-commissaris in verzekering worden gesteld (art. 548 lid 2 Sv). De grondslag voor de vrijheidsbeneming ligt mede in de schending van tegenover de rechter-commissaris aangegane verplichtingen.⁵² Bij niet-naleving van het bevel kan de rechter-commissaris eveneens bepalen dat de door de verdachte gestelde zekerheid vervalt aan de staat, zelfs wanneer verdachte op basis van artikel 548 lid 1 Sv op vrije voeten is gesteld (art. 548 lid 3 Sv).

2.2.4. Gedragsaanwijzing van de officier van justitie

Inleiding. Vanuit de wens ernstige en aanhoudende vormen van overlast tegen te gaan werd met de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast een nieuwe bevoegdheid voor de burgemeester en de officier van justitie geïntroduceerd.⁵³ Op basis van het nieuwe artikel 172a Gemeentewet kan de burgemeester voortaan een groepsverbod, gebiedsverbod en/of een meldingsplicht opleggen in gevallen waarin overlastgevend groepsgedrag zich opnieuw dreigt voor te doen. De officier heeft de bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing

⁴⁸ Zie Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 6.

⁴⁹ T&C aantekening 4.3. bij artikel 543 Sv.

⁵⁰ *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 825, nr. 3, p. 4.

⁵¹ Indien aanhouding niet mogelijk is, vordert de officier van justitie dat de rechter-commissaris een onderzoek hiernaar instelt (art. 547 lid 2 Sv)

⁵² *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 825, nr. 3, p. 9.

⁵³ Wet van 7 juli 2010, *Stb.* 325, in werking getreden op 1 september 2010.

gekregen (art. 509hh Sv).⁵⁴ Net als het rechterlijk bevel tot handhaving van de openbare orde beoogt de gedragsaanwijzing het voorkomen van verstoring van de openbare orde. Daarnaast wordt ook vrees voor gedrag dat belastend is voor personen of herhaald gevaar voor goederen oplevert genoemd.⁵⁵ Het betreft hier veelal gedrag dat zich al eerder heeft voorgedaan en dat zich opnieuw dreigt voor te doen. De regeling strekt dus tot het voorkomen van herhaling of voortzetten van strafbaar gedrag,

De gedragsaanwijzing maakt direct ingrijpen mogelijk in de periode tussen het moment van het begaan van het strafbare feit en de onherroepelijke veroordeling, zodat niet hoeft te worden gewacht op het vonnis van de rechter. Dit geldt zowel voor strafbare feiten waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, als voor strafbare feiten waarvoor dit wel mogelijk is, maar waar het vorderen van voorlopige hechtenis niet opportuun is.

Procedure tot verkrijging beschermingsbevel.⁵⁶ Na aanhouding van de verdachte, al dan niet op heterdaad, kan hij worden opgehouden voor verhoor en nader onderzoek (art. 61 Sv). Indien inverzekeringstelling niet mogelijk is, maar er voldoende informatie beschikbaar is over de verdachte, kan de officier van justitie nog binnen de termijn van zes uur (art. 61 Sv) een gedragsaanwijzing uitvaardigen. Indien binnen de termijn van ophouden onvoldoende informatie kan worden verzameld, zal het moment van aanhouding moeten worden uitgesteld. De officier van justitie kan verdachte horen in verband met de gedragsaanwijzing, maar hij is daartoe niet verplicht. De gedragsaanwijzing met daarin alle voorwaarden, termijnen en redenen die tot de aanwijzing hebben geleid wordt aan de verdachte op schrift ter beschikking gesteld (art. 509hh lid 3 Sv).

Toepassingsvoorwaarden. De toepassingsvoorwaarden van de gedragsaanwijzing staan beschreven in art 509hh lid 1 Sv:

- De aanwijzing kan worden opgelegd tegen een *verdachte*;
- Tegen deze verdachte moeten *ernstige bezwaren* bestaan;⁵⁷
- De verdenking is gericht op een strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig verstoord is, en waarbij grote vrees bestaat voor herhaling (sub a), dan wel in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van verdachte jegens personen (sub b), dan wel in verband waarmee vrees bestaat voor verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert (sub c).

In tegenstelling tot de hiervoor behandelde schorsing van de voorlopige hechtenis en het rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde hoeft de verdachte zich niet bereid te verklaren tot naleving van de aanwijzing. Ook hoeft hij geen zekerheid te stellen.

Soort beschermingsbevelen. De mogelijke gedragsaanwijzingen zijn limitatief opgesomd in artikel 509hh lid 2 Sv. De officier van justitie kan de verdachte bevelen:

- zich niet op te houden in een bepaald gebied (gebiedsverbod);
- zich te onthouden van contact met een bepaalde persoon of bepaalde personen (contactverbod);⁵⁸

⁵⁴ Enkel deze laatste bevoegdheid bevat de mogelijkheid tot het opleggen van beschermingsbevelen. In het navolgende zal het burgemeestersbevel daarom buiten beschouwing worden gelaten.

⁵⁵ *Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 18.*

⁵⁶ *Zie Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 20-21.*

⁵⁷ Het vereiste van 'ernstige bezwaren' houdt in dat er meer moet zijn dan een redelijk vermoeden van schuld: er is een hogere graad van verdenking vereist.

- zich op bepaalde tijdstippen te melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar (meldingsplicht);
- zich te doen begeleiden bij hulpverlening die van invloed kan zijn op het plegen van strafbare feiten door de verdachte (begeleidingsplicht).⁵⁹

Andere dan de hierboven opgesomde aanwijzingen zijn niet mogelijk. Bovendien dient de gedragsaanwijzing proportioneel te zijn, mag het gebiedsverbod zich niet uitstrekken tot de vaste woon- of verblijfplaats van verdachte en mag de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging en de staatkundige vrijheid van verdachte niet worden aangetast door de gedragsaanwijzing.⁶⁰

Looptijd. De termijn waarbinnen de gedragsaanwijzing van toepassing is, bedraagt maximaal 90 dagen of totdat een onherroepelijk vonnis is gewezen (art. 509hh lid 4 Sv). Deze termijn dient ertoe de periode tot de berechting zo kort mogelijk te houden. Wanneer de verdachte wordt veroordeeld, dan kan de gedragsaanwijzing worden vervangen door een voorwaarde bij een voorwaardelijke straf. Gaat de verdachte echter tegen het vonnis in beroep en kan de voorwaardelijke straf nog niet ten uitvoer worden gelegd, dan blijft de gedragsaanwijzing van kracht. In dit geval is drie maal een verlenging van 90 dagen mogelijk. Verlenging is niet mogelijk indien tegen verdachte geen vervolging wordt ingesteld.

Dadelijke uitvoerbaarheid. De verdachte kan tegen de gedragsaanwijzing in beroep gaan bij de rechtbank (art. 509hh lid 5 Sv), maar dit heeft geen opschortende werking. De gedragsaanwijzing kan met onmiddellijke ingang ten uitvoer worden gelegd.

Handhaving van de gedragsaanwijzing van de officier van justitie

Toezicht. Voor het toezicht op een gebiedsverbod of een meldplicht is volgens de Memorie van Toelichting een belangrijke rol voor de politie weggelegd. De politie kan een overtreding signaleren, maar ook een dossier bijhouden over verdachte. Daarnaast kan ze bijhouden of de verdachte zich houdt aan de meldingsplicht. Het toezicht op contactverboden is waarschijnlijk moeilijker te realiseren.⁶¹ Omdat contact op velerlei manieren kan plaatsvinden, zal een overtreding van het verbod vaak alleen door het slachtoffer kunnen worden geconstateerd.

Mogelijke gevolgen overtreding. Niet-naleving van artikel 509hh Sv is strafbaar op grond van artikel 184 Sv (niet voldoen aan een ambtelijk bevel). Hierop staat een gevangenisstraf van maximaal drie maanden of een geldboete van de tweede categorie. Wanneer de gedragsaanwijzing is opgelegd omdat de verdachte bijvoorbeeld een slachtoffer of een getuige bedreigt (art. 509hh lid 1 sub b Sv) levert overtreding een strafbaar feit met een maximum van één jaar of een geldboete van de derde categorie op (art. 184a Sv). In dat geval is ook voorlopige hechtenis toegelaten. Het is aan de officier van justitie om te bepalen of daadwerkelijk vervolgd zal worden. Een mogelijke alternatieve reactie is het wijzigen van de gedragsaanwijzing (art.

⁵⁸ Met betrekking tot het contactverbod wordt in de Memorie van Toelichting ook nog opgemerkt dat deze aanwijzing in beginsel enkel voor zwaarwegende gevallen in aanmerking komt, omdat ze meer dan andere verboden ingrijpt op de persoonlijke levenssfeer (*Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 20*).

⁵⁹ Deze laatste gedragsaanwijzing heeft slechts een beperkte strekking. De verdachte kan niet verplicht worden om een behandeling of contact met de hulpverlening te starten, enkel om een lopende behandeling te hervatten. Dit is bijvoorbeeld aan de orde wanneer een drugsverslaafde na enkele sessies is gestopt het een afkickprogramma. De aanwijzing kan verdachte verplichten deelname aan het programma voort te zetten (*Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 20*).

⁶⁰ Deze laatste beperkingen staan niet expliciet in het wetsartikel, maar worden in de Memorie van Toelichting genoemd (*Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 20 en p. 40*)

⁶¹ *Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 20*.

509hh lid 6 Sv).⁶²De gedragsaanwijzing is niet opgenomen in Aanwijzing ‘advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties’, maar de mogelijkheid van een waarschuwing of een oproep ten parkette lijkt ook hier aannemelijk.

2.2.5. Aanwijzing bij een strafbeschikking

Inleiding. Beschermingsbevelen kunnen in de toekomst ook in het kader van een strafbeschikking (art. 257a e.v. Sv) worden opgelegd. Bij de Wet OM-afdoening⁶³ werd de strafbeschikking geïntroduceerd en momenteel wordt zij gefaseerd ingevoerd. Doel is de zittende magistratuur ontlasten door het OM bepaalde veelvoorkomende misdrijven en alle overtredingen zelf te laten bestraffen. In tegenstelling tot de transactie, strekt de strafbeschikking niet tot het voorkomen van de vervolging, maar vormt zij juist een daad van strafvervolging en bestraffing. Naast de in lid 2 vervatte straffen, zoals een taakstraf of een geldboete, kan de officier van justitie op grond van artikel 257a lid 3 ook aanwijzingen opleggen, waaronder gedragsaanwijzingen (sub e). Door de gefaseerde invoering is dat het thans nog niet mogelijk is om een gedragsaanwijzing op te leggen.⁶⁴

Procedure tot verkrijging beschermingsbevel. De procedure waarbinnen een strafbeschikking kan worden uitgevaardigd is veelal gelijk aan die van een AU-afdoening (Aanhouding en Uitreiking), met dit verschil dat in plaats van een transactie of een dagvaarding een strafbeschikking wordt uitgereikt.⁶⁵ Nadat de aangehouden verdachte op het politiebureau is verhoord, beslist de hulpofficier van justitie of de zaak in aanmerking komt voor een AU-afdoening, dan wel of verdachte voorgeleid dient te worden bij de officier van justitie. Indien een AU-afdoening aangewezen is, wordt een parketsecretaris ingeschakeld en krijgt de verdachte een strafbeschikking uitgereikt.

Een bijkomende procedurele voorwaarde voor het opleggen van een gedragsaanwijzing is echter dat voorafgaand aan de strafbeschikking de verdachte door de officier van justitie is gehoord en zich bereid heeft verklaard de gedragsaanwijzing na te leven (art. 257c lid 1 Sv). Aangezien in artikel 257c Sv geen nadere eisen worden gesteld aan het horen, mag dit zelfs telefonisch gebeuren.⁶⁶

Toepassingsvoorwaarden. Een strafbeschikking kan worden opgelegd in geval van een overtreding of een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren is gesteld (art. 257a lid 1 Sv). Verder moet de verdachte, in geval van een gedragsaanwijzing, zich bereid hebben verklaard de strafbeschikking na te leven (art. 257c lid 1 Sv). Naast de wettelijke uitsluitingsgrond (misdrijven met gevangenisstraf van meer dan zes jaar) gelden er (tijdelijk) enkele dwingende en facultatieve contra-indicaties, waaronder het opleggen van een gedragsaanwijzing.⁶⁷

⁶² Ook de rechter, voor wie de gedagvaarde verdachte verschijnt, kan de gedragsaanwijzing opheffen of wijzigen (art. 509hh lid 4 Sv).

⁶³ Wet van 7 juli 2006 (*Stb.* 2006, 330) die per 1 januari 2008 gedeeltelijk in werking is getreden. Ook (buitengewoon) opsporingsambtenaren mogen een strafbeschikking uitvaardigen. Omdat deze beschikking enkel een geldboete kan inhouden blijft ze hier verder buiten beschouwing. Wanneer we spreken over strafbeschikking bedoelen we de OM-beschikking.

⁶⁴ Zie Aanwijzing OM-afdoening (2012A010), bijlage 1A.

⁶⁵ Zie voor een beschrijving van de procedure *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 49-50.

⁶⁶ Zie Aanwijzing OM-afdoening.

⁶⁷ Zie Aanwijzing OM-afdoening bijlagen 1A en 1B voor een overzicht van alle contra-indicaties.

Soort beschermingsbevelen. De open formulering van artikel 257a lid 3 ('andere aanwijzingen, het gedrag van de verdachte betreffend') laat de officier van justitie veel ruimte. Het is echter maar de vraag of de vrijheid van de officier van justitie werkelijk zo ongelimiteerd is. Doordat de wettelijke regeling van de voorwaardelijke veroordeling op het punt van de gedragsvoorwaarden nader is gespecificeerd – waarover in paragraaf 2.2.6 meer – ligt het in de rede dat ook de OM-afdoening beperkt zal moeten worden geïnterpreteerd. Het OM mag immers aan dezelfde beperkingen als de strafrechter gebonden worden geacht.⁶⁸ De Aanwijzing advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties lijkt ook in die richting te wijzen.⁶⁹ Ten slotte geldt ook hier de wettelijke beperking dat de OM-beschikking de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging en de staatkundige vrijheid van verdachte niet mogen aantasten (art. 257a lid 3 Sv).

Looptijd. Analoog aan de taakstraf is de maximumduur van de gedragsaanwijzing gesteld op één jaar. Een langere termijn werd onwenselijk geacht gezien het feit dat bij niet-naleving van de aanwijzing, alsnog voor het oorspronkelijke strafbare feit moet worden vervolgd.⁷⁰

Dadelijke uitvoerbaarheid. Veertien dagen na de uitreiking of de toezending kan het OM beginnen met de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking (art. 257g lid 1 Sv), tenzij de verdachte binnen die periode het rechtsmiddel van verzet aanwendt (art. 257e lid 1 Sv). In dat geval wordt de tenuitvoerlegging geschorst of opgeschort (art. 257g lid 2 Sv). Na het doen van verzet komt de zaak in handen van de strafrechter, die de zaak integraal behandelt (art. 257f lid 3 Sv). Als de bestrafte afstand doet van het recht van verzet, bijvoorbeeld door vrijwillig aan de strafbeschikking te voldoen, kan de tenuitvoerlegging al eerder aanvangen (art. 257g lid 1 Sv). De strafbeschikking hoeft dus niet per se in kracht van gewijsde te zijn gegaan.

Handhaving van de aanwijzing bij een strafbeschikking

Toezicht. De tenuitvoerlegging van een strafbeschikking is in handen van het OM (art. 553 Sv jo art. 78b Sr). Over het toezicht op de naleving van de strafbeschikking wordt in de wettekst weinig gezegd, maar de Aanwijzing 'advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties' dicht de reclassering een grote rol toe in het toezicht op naleving van bijzondere voorwaarden. Het medetoezicht door de politie is echter van cruciaal belang. De reclassering heeft onvoldoende capaciteit om de naleving van een contact- of locatieverbod te controleren. Hier zou extra toezicht door een wijkagent uitkomst kunnen bieden, aldus de Aanwijzing.

Mogelijke gevolgen overtreding. Wanneer een overtreding wordt geconstateerd door een politieambtenaar, dan moet hij dit melden aan het OM; een reclasseringsmedewerker kan, afhankelijk van de ernst van de overtreding en het risiconiveau, besluiten de onder toezicht gestelde eerst nog een waarschuwing te geven. Als de gestrafte de aanwijzing niet naleeft, kan de officier van justitie hem dagvaarden. In dat geval zal de officier van justitie in beginsel een zwaardere strafeis dan die in de strafbeschikking vorderen. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met het gedeelte van de sanctie dat reeds ten uitvoer is gelegd. Om opportuniteitsredenen kan bij geheel of gedeeltelijk mislukken van de strafbeschikking ook worden afgezien van dagvaarding en kan de zaak worden geseponeerd.⁷¹ Ook kan de

⁶⁸ Zie Bleichrodt (2011), p. 33-34. Zie ook *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 3, p. 66.

⁶⁹ In deze Aanwijzing worden de bijzondere voorwaarden – ook voor de strafbeschikking – nader gespecificeerd, waarbij wordt uitgegaan van de bijzondere voorwaarden die in het kader van een voorwaardelijke veroordeling kunnen worden opgelegd. Ze verklaart met name de vrijheidsbeperkende, herstellende en gedragsbeïnvloedende bijzondere voorwaarden geschikt voor oplegging bij strafbeschikking.

⁷⁰ *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 3, p. 67.

⁷¹ Zie Aanwijzing gebruik sepotgronden, *Staatscourant* 2009, 12653.

strafbeschikking worden gewijzigd (art. 257e lid 8 Sv) of kan de gestrafte worden gewaarschuwd.⁷²

2.2.6. Voorwaarde bij een voorwaardelijk sepot

Inleiding. Op basis van artikel 167 Sv mag het openbaar ministerie om opportuiniteitsredenen van vervolging afzien. Niet alleen de haalbaarheid van de zaak (technisch sepot), maar ook de vraag of met het oog op het algemeen belang van vervolging behoort te worden afgezien (beleidssepot) spelen een rol bij deze beslissing. In geval van een beleidssepot mag het OM aan het afzien van vervolging voorwaarden verbinden. Tot voor kort was het voorwaardelijk sepot geheel niet in de wet geregeld – de regeling werd enkel impliciet erkend – maar daar is sinds de Wet OM-aftoening verandering in gekomen.⁷³ De artikelen 167 lid 2, 244 lid 3 en 245 lid 3 Sv vormen de juridische basis voor het voorwaardelijk sepot, respectievelijk de kennisgeving van (niet) verdere vervolging.⁷⁴ De regeling blijft echter summier.

Procedure tot verkrijging beschermingsbevel. De procedure tot verkrijging van het bevel is dezelfde als die voor de strafbeschikking (zie paragraaf 2.2.4). Het idee is dat de strafbeschikking het voorwaardelijk sepot op termijn deels zal vervangen. Bij misdrijven met een maximale straf boven de zes jaar, wanneer de strafbeschikking niet mogelijk is, blijft het voorwaardelijk sepot een zelfstandige betekenis houden, maar waarschijnlijk zal het voorwaardelijk sepot in de toekomst spaarzaam gebruikt gaan worden.⁷⁵

Toepassingsvoorwaarden. Een voorwaardelijk sepot is alleen mogelijk, wanneer van vervolging kan worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend (art. 167 lid 2). Enkel in geval van een beleidssepot mogen voorwaarden worden gesteld, niet bij een technisch sepot. Uit de literatuur blijkt dat het openbaar ministerie niet mag proberen 'zwakke zaken erdoor te slepen'.⁷⁶ Er moet er een gereede verwachting bestaan dat de zaak zou standhouden, indien ze aan de rechter zou worden voorgelegd. Ten slotte wordt aangenomen, dat de verdachte *vrijwillig* de voorwaarden dient te accepteren al hoeft de instemming van verdachte niet met zoveel woorden te blijken.⁷⁷ Het is daarom handig als de OvJ tijdens het horen van verdachte nagaat of hij tot naleving bereid is. Voor de kennisgeving van niet verdere vervolging geldt als extra voorwaarde dat verdachte hier om moet verzoeken (art. 244 lid 3 Sv).

Soort beschermingsbevelen. De wet gaat niet in op de vraag welke voorwaarden mogen worden verbonden aan het voorwaardelijk sepot. Voor een bespreking van de inhoud van de voorwaarden wordt dan ook veelal aangesloten bij de regeling van de voorwaardelijke veroordeling (art. 14c lid 2 Sr).⁷⁸ Verder wordt wel betoogd dat in beginsel geen voorwaarden

⁷² Zie Aanwijzing advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties.

⁷³ Wet van 7 juli 2006, *Stb.* 330, in werking getreden op 1 februari 2008.

⁷⁴ In het navolgende staat het voorwaardelijk sepot centraal. Waar de regeling van de kennisgeving van voorwaardelijke niet verdere vervolging afwijkt van die van het voorwaardelijk sepot, zal dit worden aangegeven. Overigens bepalen de artikelen 167, 244 lid 3 en 245 lid 3 *niet* dat er geen verdere vervolging zal plaats hebben wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan, enkel dat het OM voor zijn vervolgingsbeslissing een langere termijn mag nemen (M.S. Groenhuijsen & A.M. van Kalmthout, 'Transactie en voorwaardelijk sepot: lood OM oud ijzer?', *DD* (13) 1984-6, p. 474-487).

⁷⁵ Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 25. Bleichrodt bepleit spaarzame toepassing en ziet enkel nog ruimte voor een voorwaardelijk sepot onder de algemene voorwaarde dat verdachte geen nieuw strafbaar feit zal begaan (Bleichrodt, 2011, p. 36).

⁷⁶ Zie Reijntjes (2002), aant. 17.2 bij art. 167.

⁷⁷ Reijntjes, aant. 17.6 bij art. 167.

⁷⁸ Bijv. Reijntjes, aant. 17.3 bij art. 167 en Bleichrodt (2011), p. 34.

mogen worden opgelegd die zwaarder zijn dan de eventuele veroordeling voor het strafbare feit door de rechter.⁷⁹ Bovendien moet het in de macht van verdachte liggen om aan de voorwaarden te kunnen voldoen – ze moeten betrekking hebben op zijn eigen gedrag – en lijkt het ongepast om voorwaarden op te leggen die elders met meer waarborgen zijn omkleed (bijvoorbeeld een transactie). Ook beperkingen die een ingrijpende inbreuk op een grondrecht maken liggen door de summiere regeling van het voorwaardelijk sepot niet in de rede.⁸⁰ Ten slotte is wel bepleit dat geen voorwaarden mogen worden opgelegd die primair leedtoevoeging beogen.⁸¹ Met andere woorden, het voorwaardelijk sepot mag niet leiden tot een soort ‘surrogaatstraf’. Vrijheidsbeperkende verboden, zoals een meldplicht, een contactverbod of een gebiedsverbod behoren wel tot de mogelijkheden.⁸²

Looptijd. Ook de termijn waarop aan de voorgestelde voorwaarden moet zijn voldaan is niet nader bepaald. Over het algemeen wordt aangenomen dat de regeling van art. 14b lid 2 Sr. analoog moet worden toegepast.⁸³ Dit betekent dat de termijn voor gedragsaanwijzingen ten hoogste twee jaar mag bedragen (art. 14b lid 2 jo art. 14c lid 2 sub 5 Sr) en dat de proeftijd ingaat op de vijftiende dag na betekening (art. 14b lid 3 Sr).

Dadelijke uitvoerbaarheid. Tegen een voorwaardelijk sepot staat geen rechtsmiddel open. De verdachte moet hier vrijwillig aan meewerken.

Handhaving van het voorwaardelijk sepot

Toezicht. De Aanwijzing advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties is ook van toepassing op het voorwaardelijk sepot (zie paragraaf 2.2.5).

Mogelijke gevolgen overtreding. Wanneer de verdachte zich niet aan de gestelde voorwaarden houdt, mag het OM het voorwaardelijk sepot herroepen en de verdachte voor het strafbare feit vervolgen. Wijziging of aanvulling van de voorwaarden en een eenmalige verlenging van de proeftijd met een jaar (vgl. art. 14f lid 1 Sr) is eveneens mogelijk, al zal de verdachte hier wederom vrijwillig aan mee moeten werken.⁸⁴ Het openbaar ministerie kan het ook laten bij een waarschuwing of een oproep ten parkette.

2.2.7. Bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling

Inleiding. Al in 1915 werd in het Wetboek van Strafrecht de mogelijkheid tot voorwaardelijke sanctionering (art. 14a e.v. Sr) opgenomen. Het biedt de kans om het gedrag van personen gedurende langere tijd te beïnvloeden. In de literatuur wordt de voorwaardelijke veroordeling wel aangemerkt als een straf.⁸⁵ De met de straf beoogde leedtoevoeging bestaat dan uit de gebondenheid aan voorwaarden in relatie tot de strafdreiging en het eventueel moeten dulden

⁷⁹ Zie Reijntjes, aant. 17.3 bij art. 167 en Groenhuijsen & Van Kalmthout (1983).

⁸⁰ Bleichrodt (2011), p. 36. Het opleggen van een huisverbod, bijvoorbeeld, zou met het oog op artikel 8 EVRM wel eens te ver kunnen gaan (Deze mogelijkheid wordt genoemd in de Memorie van Toelichting bij de Wet tijdelijk huisverbod (Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 6.)

⁸¹ Reijntjes, aant. 17.3 bij art. 167.

⁸² Bleichrodt (2011), p. 36 en *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 13.

⁸³ Zie Reijntjes, aantekening 17.3 bij artikel 167.

⁸⁴ Reijntjes, aant. 17.6 bij art. 167 Sv.

⁸⁵ Zie Bleichrodt (1996), p. 34-35. De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van o.a. de voorwaardelijke veroordeling erkent dat bepaalde voorwaarden in combinatie met de lange duur van de proeftijd zwaarder kunnen zijn voor een dader dan een korte gevangenisstraf (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 2).

van toezicht. Toch beogen de op grond van artikel 14c Sr opgelegde beschermingsbevelen geen leedtoevoeging, maar veeleer het tegengaan van recidive of het voorkomen van een confrontatie tussen slachtoffer en veroordeelde. Kortom, het doorbreken van criminele gedragspatronen lijkt centraal te staan.⁸⁶

Recent is de lijst met bijzondere voorwaarden uitgebreid, waarbij onder andere het contactverbod en het locatieverbod nader zijn gespecificeerd. De uitbreiding beoogde geen verruiming van de mogelijkheden tot het stellen van voorwaarden – zij zou zelfs een inperking kunnen betekenen⁸⁷ – maar werd ingegeven door de wens een meer effectieve wettelijke regeling te creëren die beter kenbaar en voorzienbaar was.⁸⁸

Procedure tot verkrijging beschermingsbevel. Een voorwaardelijke veroordeling kan worden opgelegd bij een veroordelend vonnis, waarin de bijzondere voorwaarden (art. 358 lid 2 Sv), de duur van de proeftijd (art. 358 lid 2 Sv) en eventueel een motivering van de gestelde bijzondere voorwaarden (art. 359 lid 2 Sv) zijn opgenomen. Er bestaat geen wettelijke verplichting voor de rechter om de voorwaarden te specificeren in het vonnis. De rechter zou kunnen volstaan door te zeggen dat de verdachte of veroordeelde zich dient te gedragen naar de aanwijzingen van de reclassering. Omdat dit te weinig houvast biedt in de executiefase, dient de officier van justitie de rechter te bewegen de bijzondere voorwaarden nader te omschrijven, door de gewenste voorwaarden te specificeren in de strafeis.⁸⁹

Toepassingsvoorwaarden. In beginsel kunnen alle straffen geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk worden opgelegd.⁹⁰ Een voorwaardelijke straf is echter niet van toepassing op de vervangende hechtenis en ze mag niet worden toegepast op gevangenisstraffen van meer dan vier jaar. In geval van veroordeling tot een gevangenisstraf van twee tot vier jaar, kan slechts een gedeelte van de straf (maximaal twee jaar) voorwaardelijk worden opgelegd (art. 14a lid 2 Sr). Ook zullen overwegingen van vergelding en generale preventie zich niet tegen een voorwaardelijke veroordeling mogen verzetten en moet de verwachting bestaan dat veroordeelde niet tijdens zijn proeftijd zal recidiveren.⁹¹

Soort beschermingsbevelen. Aan de voorwaardelijke veroordeling is altijd de algemene voorwaarde verbonden dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig mag maken aan een strafbaar feit (art. 14c lid 1 sub b onder a Sr). Verder dient de veroordeelde mee te werken aan identificatie en reclasseringstoezicht in geval er ook bijzondere voorwaarden zijn opgelegd (onder b). In artikel 14c lid 2 Sr is een lijst opgenomen van de mogelijke bijzondere voorwaarden. Naast dertien specifieke voorwaarden – waaronder een locatieverbod, een contactverbod en een meldplicht – is er ook een restcategorie voorwaarden ‘het gedrag van de veroordeelde betreffende’.⁹² Deze restcategorie laat de rechter de ruimte om de bijzondere voorwaarden op de persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde toe te spitsen. Maar ook de specifieke voorwaarden, zoals een locatieverbod en een contactverbod geven geen uitsluitel over de exacte reikwijdte van het beschermingsbevel. Valt het achtervolgen van een persoon of

⁸⁶ Zo ook de Memorie van Toelichting bij de vrijheidsbepalende maatregel (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 2 en 19.).

⁸⁷ Zie Bleichrodt (2011), p. 46.

⁸⁸ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 6.

⁸⁹ Aanwijzing advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties.

⁹⁰ F.W. Bleichrodt, *Onder voorwaarde. Een onderzoek naar de voorwaardelijke veroordeling en andere voorwaardelijke modaliteiten* (diss. KU Nijmegen), Deventer: Gouda Quint 1996, p. 45.

⁹¹ Zie Bleichrodt (1996), p. 45.

⁹² Opvallend is dat het gebiedsverbod niet is opgenomen in de opsomming van artikel 14c Sr.

het laten bezorgen van cadeaus bijvoorbeeld onder een contactverbod? En wat is de precieze reikwijdte van een locatieverbod?⁹³

Verder moet de naleving van de voorwaarde in de macht van de veroordeelde liggen en dient de voorwaarde in verhouding dient te staan tot het doel dat ermee wordt nagestreefd.⁹⁴ De bepaling dat de bijzondere voorwaarden de vrijheid van de veroordeelde zijn godsdienst of levensovertuiging te belijden en de staatkundige vrijheid niet mogen beperken is in de nieuwe wet achterwege gelaten. Gezien het huidige arsenaal aan grond- en verdragsrechten kan ze worden gemist.⁹⁵

Looptijd. De maximumduur voor de proeftijd bedraagt drie jaar, maar kan oplopen tot tien jaar indien er ernstig rekening moet worden gehouden met recidive van de veroordeelde waarbij een of meer personen fysiek gevaar lopen (art. 14b Sr). Tenzij de verdachte een rechtsmiddel aanwendt, gaat de proeftijd in op de 15^e dag na de einduitspraak of de betekening (art. 14b lid 3 Sr). Ze mag op verzoek van het OM één keer met ten hoogste twee jaar worden verlengd (art. 14f Sr).

Dadelijke uitvoerbaarheid. Tot voor kort was de voorwaardelijke veroordeling niet dadelijk uitvoerbaar. De executie van de voorwaarden en het toezicht werden opgeschort totdat er een onherroepelijk vonnis lag. In het nieuwe artikel 14e Sr wordt de rechter de mogelijkheid geboden het bevel dadelijk uitvoerbaar te verklaren. De rechter kan dit enkel doen 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.⁹⁶ In hoger beroep kan het bevel tot dadelijke uitvoerbaarheid worden opgeheven.⁹⁷

Handhaving van de voorwaardelijke veroordeling

Toezicht. Het OM is met het toezicht op de naleving van de voorwaarden belast (art. 14d lid 1 Sr) en kan de politie inschakelen ter controle van vrijheidsbeperkende beschermingsbevelen.⁹⁸ De rechter kan elektronisch toezicht aan de bijzondere voorwaarden verbinden (art. 14c lid 3 Sr)⁹⁹ en de reclassering opdracht geven de veroordeelde bij de naleving van de voorwaarden hulp en steun te verlenen (art. 14d lid 2 Sr). Indien de reclassering een overtreding constateert, kan zij dit melden aan het OM.¹⁰⁰

⁹³ Hoewel Bleichrodt van mening is dat het locatieverbod in het wetsvoorstel geen ruimte laat voor een gebiedsverbod van enige omvang, zijn er volgens de wetgever nog steeds vergaande beperkingen mogelijk. Zo noemt de Memorie van Toelichting het voorbeeld van een locatieverbod dat in de praktijk neerkomt op een verhuisplicht voor de veroordeelde. Uiteraard kan dit alleen in de ernstigste gevallen *Kamerstukken II 2009/10*, 32 319, nr. 3, p. 8.

⁹⁴ Bleichrodt (1996), p. 72.

⁹⁵ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 319, nr. 3, p. 20.

⁹⁶ Dit is opvallend, want in de literatuur wordt juist de verwachting dat de veroordeelde tijdens de proeftijd zal recidiveren als contra-indicatie voor het opleggen van een voorwaardelijk gedeelte van de straf gezien (zie noot 89).

⁹⁷ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 319, nr. 3, p. 12-13.

⁹⁸ Zie Aanwijzing advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties.

⁹⁹ Het elektronisch toezicht is vooral geschikt om naleving van contact- en locatieverboden of locatiegeboden te controleren. Elektronisch kan voor de gehele proeftijd worden opgelegd, maar kan ook van kortere duur zijn (*Kamerstukken II 2009/10*, 32 319, nr. 3, p. 20).

¹⁰⁰ Volgens de MvT dient melding van een overtreding aan het OM zelfs de norm te zijn (*Kamerstukken II 2009/10*, 32 319, nr. 3, p. 3).

Mogelijke gevolgen overtreding. De tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke veroordeling is geregeld in de artikelen 14f t/m 14i Sr. De nieuwe wet staat een snelle en consequente handhaving van de voorwaarden voor.¹⁰¹ Om deze reden is de mogelijkheid tot onmiddellijke aanhouding en voorlopige insluiting van de veroordeelde door de rechter-commissaris geopend (art. 14fa Sr).¹⁰² Het OM dient in dat geval zowel een vordering tot voorlopige tenuitvoerlegging in bij de rechter-commissaris als een vordering tot tenuitvoerlegging bij de rechtbank. In afwachting van de beslissing van de rechter over de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf zit de veroordeelde dus vast. Onder de oude regeling kon met de tenuitvoerlegging slechts worden begonnen na een onherroepelijk vonnis.

Het huidige beleid is om in geval van substantiële of stelselmatige schending van de voorwaarden steviger in te zetten op tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf. Er zijn echter ook alternatieve reacties mogelijk. Wanneer (gedeeltelijke) tenuitvoerlegging disproportioneel is, kan de rechter in plaats daarvan besluiten tot een verlenging van de proeftijd (art. 14f lid 1 Sr) en/of een wijziging van de voorwaarden (art. 14f lid 2 Sr). Hoewel het geven van een waarschuwing door de officier van justitie niet als zodanig in de wet is vastgelegd, behoort dit ook tot de mogelijkheden.¹⁰³

2.2.8. Voorwaarde bij een TBS met voorwaarden

Inleiding. De maatregel terbeschikkingstelling (TBS) kan worden opgelegd aan een verdachte die geheel of verminderd toerekeningsvatbaar is (art. 39 Sr). De TBS met voorwaarden is het best te karakteriseren als een beveiligingsmaatregel.¹⁰⁴ Doel van de voorwaarden is het beveiligen van personen of goederen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen twee soorten TBS: TBS met dwangverpleging (art. 37a Sr) en TBS met voorwaarden (art. 38 Sr). Het voordeel van de TBS met voorwaarden is voor de dader dat deze ambulante uitvoer kan worden gelegd zolang de ter beschikking gestelde zich aan de voorwaarden houdt.

Procedure tot verkrijging beschermingsbevel. Op grond van artikel 150 Sv (officier van justitie) en artikel 227 Sv (rechter-commissaris) kan de verdachte van een TBS-waardig feit die zich in voorlopige hechtenis bevindt aan een pro justitia-onderzoek worden onderworpen. Wanneer het OM, op basis van de uitkomsten van dit onderzoek, een TBS met voorwaarden wil vorderen, vraagt het de reclassering een maatregelrapport op te maken, waarin reclassering aangeeft of en onder welke voorwaarden zij begeleidingsmogelijkheden ziet.¹⁰⁵ Het OM zal geen TBS met voorwaarden vorderen indien de reclassering geen mogelijkheden voor begeleiding ziet.¹⁰⁶ Meer procedurele bepalingen zijn te vinden in de artikelen 509f t/m 509n Sv.

Toepassingsvoorwaarden. De TBS met voorwaarden is vastgelegd in artikel 38 Sr. Voorwaarde voor opleggen van de maatregel is dat verdachte een ernstig strafbaar feit heeft begaan waarvoor TBS kan worden opgelegd. Afhankelijk van de ernst van het delict, het gevaar voor recidive en de bereidheid van de betrokkene om mee te werken aan bepaalde voorwaarden kan

¹⁰¹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 11.

¹⁰² In spoedeisende zaken is zelfs de hulpofficier van justitie bevoegd de aanhouding te bevelen (art. 14fa Sr).

¹⁰³ Bleichrodt (1996), p. 165 en *Kamerstukken II* 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 11.

¹⁰⁴ Zie *Kamerstukken II* 2008/09, 31 823, nr. 3, p. 11.

¹⁰⁵ Eventueel wordt ook vermeldt voor welke zorgcategorie de verdachte in aanmerking komt. Voorts bevat het maatregelrapport een aparte bijlage met een advies van een GGz-instelling over de behandelbaarheid van de verdachte en een verklaring van bereidheid tot behandeling of opname in deze GGz-instelling (Aanwijzing TBS met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging dwangverpleging, *Staatscourant* 2010, nr. 14627).

¹⁰⁶ Aanwijzing TBS met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging dwangverpleging.

de rechter de TBS met dwangverpleging (art. 37b Sr) achterwege laten en in plaats daarvan, al dan niet in combinatie met een gevangenisstraf, bepaalde voorwaarden stellen.¹⁰⁷ Hiervoor is vereist, dat de ter beschikking gestelde zich bereid verklaart de voorwaarden na te leven (art. 38 lid 5 Sr).

Soort beschermingsbevelen. Artikel 38 lid 1 Sr bevat een doelcriterium: De voorwaarden moeten dienen ter bescherming van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen. De rechter is verder vrij in het bepalen van de concrete voorwaarden, mits zij maar het gedrag van de ter beschikking gestelde betreffen (art. 38 lid 1 Sr) en ze de vrijheid de godsdienst of levensovertuiging te belijden en de staatkundige vrijheid niet beperken (art. 38a lid 4 Sr). In artikel 38a lid 1 Sr staan enkele voorbeelden van mogelijke voorwaarden, maar deze betreffen geen van allen een beschermingsbevel als bedoeld in onderhavige studie. Een contact- of gebiedsverbod wordt echter gezien als een mogelijke optie.¹⁰⁸ Ter ondersteuning van het toezicht op een locatieverbod kan het OM, op advies van de reclassering, elektronisch toezicht vorderen als bijzondere voorwaarde.¹⁰⁹

Looptijd. In beginsel geldt de TBS met voorwaarden voor een periode van twee jaar vanaf het onherroepelijk worden van de uitspraak (art. 38d lid 1 Sr). Gedurende een periode van maximaal vier à negen jaar kan de rechter, op vordering van het OM, deze periode telkens met een of twee jaar verlengen (art. 38d leden 1 en 2 Sr).¹¹⁰ Verlenging kan enkel indien de veiligheid van anderen of de algemene veiligheid van personen of goederen dit eist.

Dadelijke uitvoerbaarheid. Tot voor kort kon de TBS met voorwaarden pas ingaan, nadat de uitspraak van de rechter in kracht van gewijsde was gegaan. Dit had als ongewenst gevolg dat er soms een toezichtloze periode tussen de beëindiging van de voorlopige hechtenis en het ingaan van de TBS met voorwaarden ontstond.¹¹¹ Bij wet van 1 juli 2010 is dit probleem opgelost.¹¹² De rechter kan voortaan de TBS met voorwaarden dadelijk uitvoerbaar verklaren (art. 38 lid 6 Sr). Hij kan dit ambtshalve of op vordering van de OvJ doen.

Handhaving van de TBS met voorwaarden

Toezicht. De executie- of TBS-officier van justitie van het uitvoerend parket is belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden, maar ook de reclassering speelt hierin een centrale rol.¹¹³ Zonder begeleiding vanuit de reclassering wordt een TBS met voorwaarden niet eens gevorderd.¹¹⁴ De reclassering rapporteert iedere drie maanden aan de OvJ en aan de Directie Forensische Zorg en in hun rapportage betrekken ze onder andere de naleving van de voorwaarden.¹¹⁵ Wanneer een overtreding wordt geconstateerd, dient de reclassering dit zo snel mogelijk te rapporteren aan de Directie Forensische Zorg en het OM.¹¹⁶ Justitie bepaalt

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 823, nr. 3, p. 3.

¹⁰⁸ E.J. Hofstee, aantekening 4 bij artikel 38a Sr, in: C.P.M. Cleiren & J.F. Nijboer, 'Strafrecht. Tekst en Commentaar', Deventer: Kluwer 2008, p. 283.

¹⁰⁹ Zie Aanwijzing TBS met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging dwangverpleging.

¹¹⁰ Verlenging van een TBS voor onbepaalde tijd is niet aan een maximum gebonden (art. 38e lid 3 Sr).

¹¹¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 823, nr. 3, p. 1.

¹¹² Wet van 1 juli 2010 (Aanpassingen TBS met voorwaarden), *Staatsblad* 2010, 270.

¹¹³ Zie *Kamerstukken II* 2008/09, 31 823, nr. 3, p. 15 en de Aanwijzing TBS met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging dwangverpleging (*Staatscourant* 2010, nr. 14627). In deze Aanwijzing is ook een uitgebreid protocol opgenomen over de samenwerking tussen het OM en de reclassering aangaande de TBS.

¹¹⁴ Aanwijzing TBS met voorwaarden.

¹¹⁵ Aanwijzing TBS met voorwaarden.

¹¹⁶ Aanwijzing TBS met voorwaarden.

vervolgens zo spoedig mogelijk welke stappen worden ondernomen naar aanleiding van de melding. De mogelijkheid om de politie te betrekken in het toezicht op de naleving van de voorwaarden komt in de Aanwijzing TBS met voorwaarden niet voor. Dit is in zoverre logisch, omdat de in het kader van de TBS met voorwaarden gestelde ge- en verboden vooral zullen zien op de behandeling of opname van de ter beschikking gestelde. Toch kan de politie ook hier van nut zijn bij het constateren van schendingen van eventuele vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals een straat- of contactverbod.

Mogelijke gevolgen overtreding. Op overtreding van de voorwaarden kunnen drie reacties volgen: een waarschuwing vanuit het OM,¹¹⁷ omzetting in TBS met dwangverpleging (art. 38c Sr) of wijziging van de gestelde voorwaarden (art. 38b Sr). Met de Wet aanpassingen TBS met voorwaarden is deze laatste optie uitgebreid. Voortaan kunnen de gestelde voorwaarden dusdanig worden gewijzigd dat de ter beschikking gestelde op grond van artikel 509jbis jo art 38b Sr tijdelijk onder dwang kan worden opgenomen in een forensisch psychiatrische inrichting (tijdelijke crisisopname van maximaal zeven weken). Na de tijdelijke crisisopname keert de TBS-gestelde weer terug in het oorspronkelijke regime van voorwaarden.

Wanneer een waarschuwing of een crisisopname niet afdoende zijn, kan het OM de verpleging van overheidswege vorderen (art. 38c Sr).¹¹⁸ In dat geval draagt de officier van justitie de politie op de TBS-gestelde aan te houden (art. 509i lid 1 Sv). Na aanhouding dient de OvJ een vordering tot voorlopige verpleging in bij de rechter-commissaris (art. 509i lid 3 Sv), die binnen drie dagen na aanhouding, na het horen van de TBS-gestelde, op deze vordering beslist (art. 501i lid 4 Sv). Wanneer de vordering tot voorlopige verpleging wordt toegewezen dient de officier van justitie de vordering ex artikel 38c Sr onmiddellijk in bij de rechtbank, die in eerste aanleg kennis heeft genomen van de zaak (art. 509j lid 3 Sv). De rechtbank beslist binnen een maand of de TBS-gestelde moet worden opgenomen (art. 509j lid 6 Sv).

2.2.9. Voorwaarde bij een voorwaardelijke plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders

Inleiding. Ter bestrijding van (ernstige) maatschappelijke overlast van criminaliteit gepleegd door stelselmatige daders is in 2004 de ISD maatregel ingevoerd (art. 38m t/m 38u Sr). Voorheen werden stelselmatige daders door de geringe ernst van de losstaande vergrijpen hoogstens tot (een opeenvolging van) korte vrijheidsstraffen veroordeeld. Het criminele gedrag werd hier nauwelijks door beïnvloed en het recidiverisico bleef onverminderd hoog.¹¹⁹ Dankzij de ISD-maatregel kunnen veelplegers voortaan gedurende maximaal twee jaar in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD) worden geplaatst. Hoofddoelstelling van de maatregel is het beveiligen van de maatschappij en het voorkomen van recidive van de verdachte (art. 38m lid 2 Sr). Maar ook het helpen oplossen van de achterliggende (verslavings)problematiek wordt genoemd (art. 38m lid 3 Sr). Op basis van artikel 38p Sr kan de ISD-maatregel ook voorwaardelijk worden opgelegd.

Procedure tot verkrijging beschermingsbevel. Een voorwaardelijke ISD-maatregel kan bij veroordelend vonnis worden opgelegd. Het OM kan de maatregel vorderen, waarbij het rekening zal houden met de beschikbare capaciteit voor de tenuitvoerlegging van de maatregel.¹²⁰ Ook

¹¹⁷ *Kamerstukken II 2009/10*, 31 823, nr. 6, p. 9.

¹¹⁸ Omzetting in dwangverpleging kan echter niet worden gevorderd na het vierde jaar TBS met voorwaarden (Aanwijzing TBS met voorwaarden).

¹¹⁹ *Kamerstukken II 2003/03*, 28 980, nr. 3, p. 2.

¹²⁰ Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers (w.o. vordering van de maatregel ISD bij stelselmatige daders (2009R004).

ambtshalve oplegging is mogelijk. De rechter legt de maatregel enkel op indien hij een met redenen omkleed advies over de wenselijkheid of noodzakelijkheid van de maatregel heeft ontvangen (art. 38m lid 4 Sr).¹²¹

Toepassingsvoorwaarden. De toepassingsvoorwaarden voor de voorwaardelijke ISD staan vermeld in artikel 38m Sr:

- De verdachte wordt veroordeeld voor een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan;
- De verdachte is in de vijf jaar voorafgaand aan het strafbare feit tenminste driemaal wegens een misdrijf onherroepelijk veroordeeld en de daarbij opgelegde sancties moeten ten uitvoer zijn gelegd (m.a.w. de verdachte moet in het verleden ook al ernstige overlast hebben veroorzaakt wegens eerder gepleegde delicten);
- Er moet ernstig rekening worden gehouden met recidive van verdachte;
- De veiligheid van personen of goederen eist het opleggen van de maatregel.

De Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers voegt hier nog aan toe dat het een persoon van 18 jaar of ouder moet betreffen die over een periode van vijf jaren meer dan tien processen-verbaal tegen zich zag opmaken, waarvan tenminste één in het afgelopen kalenderjaar of in het lopende kalenderjaar. Verder mag de dader niet ontoerekeningsvatbaar zijn.

Soort beschermingsbevelen. Artikel 38p Sr laat zich beknopt uit over de mogelijke inhoud van de voorwaarden. Wederom geldt als algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig mag maken aan een strafbaar feit, moeten de voorwaarden het gedrag van veroordeelde betreffen, en geldt als algemene regel dat de voorwaarden de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en staatkundige vrijheid niet mogen beperken (art. 38p leden 3, 4 en 7 Sr). Verder wordt in lid 5, als voorbeeld van een mogelijke voorwaarde, ambulante of intramurale behandeling genoemd, waarbij intramurale behandeling slechts mogelijk is indien de veroordeelde zich hiertoe bereid heeft verklaard. Bereidverklaring lijkt dus niet nodig voor andere denkbare voorwaarden die de rechter zou kunnen opleggen. Binnen de hierboven genoemde grenzen, zijn allerlei voorwaarden mogelijk.¹²²

Looptijd. De maximumduur van de proeftijd is drie jaar (art. 38p lid 2 Sr).

Dadelijke uitvoerbaarheid. In tegenstelling tot de TBS met voorwaarden en de voorwaardelijke veroordeling is de voorwaardelijke ISD-maatregel niet dadelijk uitvoerbaar. Dit betekent dat er een toezichtloze periode kan zitten tussen de voorlopige hechtenis en het onherroepelijk worden van het vonnis.

Handhaving van de voorwaardelijke ISD maatregel

Toezicht. Het OM is belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden (art. 38p lid 8 Sr). Wanneer de rechter de reclassering heeft opgedragen de veroordeelde hulp en steun te verlenen bij de naleving van de voorwaarden (art. 38p lid 4 Sr), dan ligt het in de rede dat ook de reclassering een oogje in het zeil houdt. Hoewel dit nergens expliciet wordt vermeld, zou voor de politie eveneens een rol kunnen zijn weggelegd.

¹²¹ Volgens T&C Sr, aantekening 5 bij art. 38m Sr zal het hier vaak een advies gebaseerd op het risicotaxatie instrument RISc betreffen. Als de verdachte weigert mee te werken aan het onderzoek dat aan het advies ten grondslag ligt, mag de rechter zich baseren op andere adviezen en rapporten (art. 38m lid 5 Sr).

¹²² Zie Rechtbank Den Bosch (vzr.) 9 december 2009, *LJN BK7902* voor een voorbeeld van een voorwaardelijke ISD-maatregel met contactverbod.

Mogelijke gevolgen overtreding. Na overtreding van de voorwaarden kan de rechter die in eerste aanleg de ISD-maatregel heeft opgelegd (art. 509z lid 2 Sv) bepalen dat de maatregel alsnog ten uitvoer wordt gelegd (art. 38r Sr). Hij kan dit enkel op vordering van het OM doen. Een andere mogelijkheid is om de voorwaarden aan te vullen of te wijzigen. Dit kan op vordering van het OM, ambtshalve of op verzoek van de verdachte (artikel 38q Sr). Het verlengen van de proeftijd is echter niet mogelijk.¹²³ De procedurele vereisten voor de behandeling van de vordering tot tenuitvoerlegging of wijziging van de voorwaarden staan beschreven in de artikelen 509y t/m 509gg Sv. Hoewel dit nergens is vastgelegd, behoort een waarschuwing vanuit het OM waarschijnlijk ook tot de mogelijkheden.

2.2.10. Vrijheidsbeperkende maatregel

Inleiding. Vanuit de wens om (notoire) overlastgevers adequater aan te kunnen pakken is de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr) in het leven geroepen. Het kan gaan om relatief lichte strafbare feiten die desondanks de openbare orde ernstig verstoren, zoals samenscholing, openlijk drank- of drugsgebruik of vandalisme, maar ook het lastigvallen of bedreigen van slachtoffers en getuigen vallen binnen het bereik van de vrijheidsbeperkende maatregel. De maatregel kan worden opgelegd bij vrees voor herhaling van het overlastgevende gedrag. In tegenstelling tot de voorwaardelijke veroordeling, die voornamelijk strekt tot blijvende gedragsverandering bij de veroordeelde in zware zaken, beoogt de vrijheidsbeperkende maatregel volgens de Memorie van Toelichting juist het herstel van de geschonden rechtsorde bij lichtere feiten.¹²⁴

Procedure tot verkrijging beschermingsbevel. Een vrijheidsbeperkende maatregel kan ambtshalve of op vordering van het OM bij veroordelend vonnis worden opgelegd. Toepassing van snelrecht is mogelijk.¹²⁵

Toepassingsvoorwaarden. Het toepassingsbereik van artikel 38v Sr is ruim: Een vrijheidsbeperkende maatregel kan worden opgelegd in geval van veroordeling wegens een strafbaar feit. Hierbij moet vooral worden gedacht aan relatief lichte feiten (zoals buurtoverlast en voetbalvandalisme) en ernstig belastend gedrag jegens slachtoffer of getuigen, maar artikel 38v Sr is niet tot deze feiten beperkt.¹²⁶ De enige andere voorwaarde is dat de maatregel moet dienen 'ter beveiliging van de maatschappij of ter voorkoming van strafbare feiten'. Een vrijheidsbeperkende maatregel mag dus alleen worden opgelegd wanneer er vrees bestaat dat de verdachte na veroordeling opnieuw een strafbaar feit zal plegen of zich belastend naar personen zal gedragen.

Soort beschermingsbevelen. In tegenstelling tot veel van de voorgaande modaliteiten zijn de concrete beschermingsmaatregelen die in het kader van de vrijheidsbeperkende maatregel kunnen worden opgelegd wel limitatief opgesomd: Alleen een gebiedsverbod, een contactverbod en/of een meldplicht behoren tot de mogelijkheden (art. 38v lid 2 Sr). Deze bevelen kunnen apart of in combinatie met elkaar en met andere straffen en maatregelen worden opgelegd (art. 38v lid 6 Sr). Het vonnis dient verder een zo exact mogelijke omschrijving van de inhoud en reikwijdte van de verplichtingen en verboden te bevatten en de rechter moet bij het opleggen van de

¹²³ Dit gaat in de praktijk wel eens fout (zie bijvoorbeeld Rechtbank Amsterdam 31 augustus 2011, *LJN* BR6456 en Gerechtshof Arnhem 30 maart 2010, *LJN* BM1571).

¹²⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 18-20. Zie Bleichrodt (2011, p. 49-50) voor een kritische beschouwing.

¹²⁵ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 22.

¹²⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 6.

maatregel altijd streven naar een zo gering mogelijke beperking van de grondrechten van de verdachte.¹²⁷ Zo verdient een verbod zich gedurende bepaalde tijdstippen, dagen of data in een gebied te bevinden de voorkeur boven een algemeen gebiedsverbod. Ook moet rekening worden gehouden met de woon- en werkplaats van de verdachte.

Looptijd. De maatregel duurt maximaal twee jaar (art. 38v lid 3 Sr).

Dadelijke uitvoerbaarheid. Net als de voorwaardelijke veroordeling en de TBS met voorwaarden kan ook de vrijheidsbeperkende maatregel dadelijk uitvoerbaar worden verklaard (art. 38v lid 4 Sr). In de Memorie van Toelichting wordt de keuze hiervoor gerechtvaardigd, doordat de maatregelen slechts beperkt van karakter zijn en aan directe uitvoerbaarheid geen onomkeerbare gevolgen kleven.¹²⁸ Onmiddellijke uitvoering mag echter enkel worden bevolen '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' (art. 38v lid 4 Sr). De appelrechter kan het bevel tot dadelijke uitvoerbaarheid opheffen (art. 38v lid 5 Sr).

Handhaving van de vrijheidsbeperkende maatregel

Toezicht. In de Memorie van Toelichting worden enkele woorden gewijd aan het toezicht op de naleving van de vrijheidsbeperkende maatregel. Volgens de indieners van het wetsvoorstel zal het toezicht in de regel door de politie en door de slachtoffers zelf moeten worden verzorgd. Het OM zal hiertoe lokaal beleid moeten voeren. De reclassering speelt geen rol, omdat de nadruk ligt op de vrijheidsbeperking, niet op begeleiding bij gedragsbeïnvloeding op de langere termijn.¹²⁹ Ook het inzetten van technische middelen is niet mogelijk, omdat het niet in verhouding zou staan met de door de maatregel beoogde geringe vrijheidsbeperking.¹³⁰ Verder wordt onderkend dat een contactverbod niet eenvoudig te handhaven zal zijn, omdat contact op allerlei manieren kan worden gelegd. Met behulp van het slachtoffer, eventuele technische ontwikkelingen (zoals nummerherkenning op telefoons) en een wijkagent die op de hoogte is van de problematiek verwachten de indieners dat een overtreding toch kan worden geconstateerd.¹³¹

Mogelijke gevolgen overtreding. De handhaving van de vrijheidsbeperkende maatregel wijkt af van die van andere modaliteiten. Zo staat op overtreding vervangende hechtenis van tenminste drie dagen voor iedere keer dat de betrokkene zich niet aan de regels houdt (art. 38w lid 2 Sr). In totaal bedraagt de vervangende hechtenis ten hoogste zes maanden (art. 38w lid 3 Sr). De veroordeelde mag hiertoe worden aangehouden op bevel van de officier van justitie of – indien de OvJ niet kan worden afgewacht – de hulpofficier van justitie (art. 38x lid 1 Sr). De rechter-commissaris beslist vervolgens binnen drie dagen op de vordering tot gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis (art. 38x lid 3 Sr). Deze beslissing is definitief al staat hoger beroep bij de rechter die de maatregel in eerste aanleg heeft opgelegd open.¹³² Een alternatieve reactie – zoals wijziging van de voorwaarden of het waarschuwen van de veroordeelde – is niet als mogelijkheid in de wet opgenomen.¹³³

¹²⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 5.

¹²⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 11.

¹²⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 9.

¹³⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 9.

¹³¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 6.

¹³² Dit in tegenstelling tot de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling waar de beslissing van de rechter-commissaris een voorlopige is.

¹³³ Het College van Procureurs-generaal had juist geadviseerd de rechter wel de mogelijkheid tot wijzigen van de voorwaarden te geven (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 4).

2.2.11. Bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke invrijheidstelling

Inleiding. Tot 2008 gold in Nederland het systeem van vervroegde invrijheidstelling: Na het uitzitten van tweederde van de vrijheidsstraf werd de gedetineerde automatisch en zonder bijkomende voorwaarden in vrijheid gesteld. De bezwaren tegen dit systeem waren dat (a) gedetineerden konden terugkeren in de samenleving die niet voldoende waren gesocialiseerd, (b) er geen toezicht op de invrijheidgestelden mogelijk was en (c) er geen herroeping van de invrijheidstelling als stok achter de deur was om te voorkomen dat invrijheidgestelden weer de fout ingingen.¹³⁴ Mede om deze redenen werd, na 20 jaar vervroegde invrijheidstelling, in 2008 de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) geïntroduceerd. Voortaan konden veroordeelden alleen nog onder voorwaarden in vrijheid worden gesteld.

Procedure tot verkrijging beschermingsbevel. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) berekent voor iedere gedetineerde of en wanneer hij/zij voorwaardelijk in vrijheid gesteld zou kunnen worden. Deze voorlopige v.i.-datum wordt doorgegeven aan het CJIB, dat op zijn beurt de reclassering en de directeur van de penitentiaire inrichting vraagt te adviseren over de kandidaat en de eventueel aan de v.i. te verbinden bijzondere voorwaarden. Indien het OM heeft aangegeven te willen adviseren over besluiten omtrent de v.i. ('executie-indicator'), dan wordt het lokale parket ook gevraagd een advies uit te brengen. De Centrale Voorziening v.i. (CVvi) van het OM neemt ten slotte op basis van al deze adviezen een beslissing over de v.i. en bepaalt of er al dan niet bijzondere voorwaarden aan moeten worden verbonden.¹³⁵

Toepassingsvoorwaarden. De gedetineerde mag slechts voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld nadat een bepaald gedeelte van de straf is ondergaan: Bij een gevangenisstraf van één tot twee jaar, is v.i. mogelijk, nadat tenminste een jaar plus eenderde van het restant van de straftijd is verstreken (art. 15 lid 1 Sr); bij een gevangenisstraf van meer dan twee jaar kan v.i. pas nadat tweederde van de straf is ondergaan (art. 15 lid 2 Sr). Verder kan de v.i. op basis van een aantal gronden worden uitgesteld of achterwege gelaten, bijvoorbeeld wanneer de gedetineerde zich na aanvang van de tenuitvoerlegging van de straf ernstig heeft misdragen (art. 15d lid 1 Sr). Ook mag het OM afzien van v.i. als het recidiverisico ondanks eventuele voorwaarden te groot blijft of als de veroordeelde zich niet bereid heeft verklaart de voorwaarden na te leven (art. 15 lid 1 sub d Sr).

Soort beschermingsbevelen. De v.i. vindt plaats onder de algemene voorwaarde dat de veroordeelde tijdens zijn proeftijd niet opnieuw een strafbaar feit mag plegen. Ook dient hij zich, wanneer er bijzondere voorwaarden zijn opgelegd, te kunnen legitimeren en mee te werken aan reclasseringstoezicht. Naast deze algemene voorwaarden, kan het OM bijzondere voorwaarden opleggen. De inhoud van deze voorwaarden is sinds de inwerkingtreding van de Wet van 1 juli 2008 limitatief opgesomd. In 2012 zijn de voorwaarden nog gewijzigd. In art 15a lid 3 Sr zijn een tiental bijzondere voorwaarden opgesomd, zoals een contactverbod, een locatieverbod, een locatiegebod, een meldplicht en deelname aan een gedragsinterventie. De tiende bijzondere voorwaarde – 'andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende' – is echter zo open geformuleerd, dat daar nog steeds allerlei voorwaarden onder kunnen vallen.¹³⁶ De bepaling dat de bijzondere voorwaarden de vrijheid van de veroordeelde zijn godsdienst of

¹³⁴ S. Flight, O. Nauta & J. Terpstra, *Voorwaardelijk vrij. Evaluatie van de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling*, Amsterdam: DSP-Group in opdracht van het WODC 2011, p. 14.

¹³⁵ Dit is een zeer beknopte weergave van de procedure tot verkrijging van een v.i. Voor een uitgebreider beschrijving, zie Flight e.a. (2011), p. 25 e.v.

¹³⁶ Vergelijk wat hierover ook al bij de voorwaardelijke veroordeling is vermeld.

levensovertuiging te belijden en de staatkundige vrijheid niet mogen beperken is, net als bij de voorwaardelijke veroordeling, komen te vervallen.

Looptijd. De maximale proeftijd van een bijzondere voorwaarde is gelijk aan de duur van het restant van de gevangenisstraf waarover v.i. wordt verleend (art. 15c lid 3 Sr) en bedraagt minimaal één jaar. De proeftijd wordt vastgesteld door het OM (art. 15c lid 3 Sr) en zij gaat in op de dag van de v.i. (art. 15c lid 1 Sr). Bij de bijzondere voorwaarden is, in tegenstelling tot de algemene voorwaarden, niet vereist dat de proeftijd minstens een jaar bedraagt (art. 15c lid 2 Sr). De algemene en de bijzondere voorwaarden kunnen dus een andere proeftijdtermijn hebben. Wanneer er meerdere bijzondere voorwaarden zijn opgelegd, kunnen deze ook onderling verschillen qua proeftijd. Zo kan bijvoorbeeld elektronisch toezicht vlak na de v.i. aangewezen zijn, zonder dat zij gedurende de gehele v.i. periode hoeft te worden voortgezet. Straat- en contactverboden zullen doorgaans wel voor de gehele periode gelden.¹³⁷

Dadelijke uitvoerbaarheid. Tegen de beslissing van het openbaar ministerie om v.i. toe te kennen staat geen rechtsmiddel open. Zij is direct uitvoerbaar.¹³⁸

Handhaving van de voorwaardelijke invrijheidstelling

Toezicht. Het formele toezicht op de v.i.-gestelde ligt bij het OM (art. 15b lid 1 Sr). Het feitelijke toezicht zal vaak in handen zijn van de politie en de reclassering. Wanneer bijzondere voorwaarden worden opgelegd, kan het OM de reclassering verantwoordelijk maken voor het begeleiden en controleren van de veroordeelde op het nakomen van de bijzondere voorwaarden (art. 15b lid 2 Sr). Ook de politie kan ingeschakeld worden om, in overleg met de reclassering, medetoezicht te houden op naleving van de bijzondere voorwaarden.¹³⁹ Ex artikel 15a lid 4 Sr kan het OM op advies van de reclassering de naleving van de bijzondere voorwaarden met behulp van elektronisch toezicht laten controleren.¹⁴⁰ Zo spoedig mogelijk na constatering van een overtreding van de voorwaarden, stelt de reclassering het de CVvi hiervan op de hoogte (art. 15b lid 2 Sr). Als de reclassering geen vertrouwen meer heeft in voortzetting van het toezicht adviseert zij het OM het resterende gedeelte van de straf ten uitvoer te leggen.¹⁴¹

Mogelijke gevolgen overtreding. De CVvi besluit op een melding van een schending van de bijzondere v.i. voorwaarden. De meest vergaande reactie is het geheel of gedeeltelijk herroepen van de v.i. (art. 15g Sr). Bij gedeeltelijke herroeping wordt de veroordeelde na het ten uitvoer leggen van een gedeelte van de vrijheidsstraf opnieuw voorwaardelijk in vrijheid gesteld. Afhankelijk van de ernst van de overtreding kan de CVvi ook volstaan met een wijziging, aanvulling of opheffing van de voorwaarden (art. 15a lid 7 Sr) of een waarschuwing (art. 15i lid 2 Sr). Bij een vermoeden van overtreding van de voorwaarden kan de (hulp)officier van justitie de veroordeelde laten aanhouden. In spoedeisende zaken kan dit bevel zelfs door de hulpofficier worden gegeven (art. 15h lid 1 Sr). Als het OM het voortduren van de aanhouding van de veroordeelde noodzakelijk acht, dan dient het zowel een vordering tot schorsing van de v.i. bij de

¹³⁷ T&C Sr, aantekening 3 bij artikel 15c.

¹³⁸ Overigens kunnen veroordeelden de voorwaarden bij een v.i. wel aanvechten in een civielrechtelijk kort geding (geldt ook voor de andere strafrechtelijke modaliteiten). Dit heeft echter geen gevolgen voor de dadelijke uitvoerbaarheid van de v.i.

¹³⁹ Flight e.a. (2011), p. 28 en Aanwijzing Executie.

¹⁴⁰ Het voorafgaande advies van de reclassering ten aanzien van elektronisch toezicht staat vermeld in de Aanwijzing elektronisch toezicht.

¹⁴¹ Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Uitvoering voorwaardelijke invrijheidstelling. Inspectierapport. Themaonderzoek*, Den Haag: Inspectie voor de Sanctietoepassing 2011, p. 60.

rechter-commissaris (art. 15h lid 2 Sr), als een vordering tot herroeping van de v.i. bij de bevoegde rechtbank. De procedure voor de herroeping van de v.i. is geregeld in artikel 15i Sr. De beslissing tot herroeping van de v.i. wordt met voorrang geëxecuteerd.¹⁴²

2.2.12. Voorwaarde bij een voorwaardelijke beëindiging van de TBS

Inleiding. De verpleging van overheidswege kan voorwaardelijk worden beëindigd op twee momenten: in het kader van de verlengingsprocedure (art. 38g Sr) en na proefverlof (art. 38h Sr).¹⁴³ Voorheen had de rechter die toetste of de TBS moest worden verlengd enkel de keuze tussen verlenging of volledige beëindiging van de TBS.¹⁴⁴ Dit bracht grote risico's op recidive met zich mee. Dankzij de tussenvorm van de voorwaardelijke beëindiging is er langer toezicht en een geleidelijker terugkeer naar de maatschappij mogelijk.

Procedure tot verkrijging beschermingsbevel. De TBS met dwangverpleging kan door de rechter ambtshalve, op vordering van het OM, of op verzoek van de (raadsman van de) TBS-gestelde voorwaardelijk worden beëindigd (art. 38g lid 1 Sv). Het initiatief tot voorwaardelijke beëindiging kan ook uitgaan van het hoofd van de inrichting van de TBS-gestelde (art. 46 lid 2 Reglement verpleging ter beschikking gestelden) en de reclassering (art. 61 lid 2 Reglement verpleging ter beschikking gestelden). Deze aanvragen worden dan via de Minister van Justitie en, indien het initiatief uitgaat van de reclassering, het hoofd van de inrichting naar het OM gezonden (art. 46 lid 5 en art. 61 lid 2 Rvt).

De procedure omtrent de voorwaardelijke beëindiging is geregeld in de artikelen 509o t/m 509ubis Sv (verlengingsprocedure). De rechtbank die in eerste instantie heeft kennis genomen van het misdrijf ter zake waarvan TBS met dwangverpleging is opgelegd is ook bevoegd tot voorwaardelijke beëindiging daarvan (art. 509p Sv). Artikel 38g lid 4 Sr stelt de mogelijkheid open om bij algemene maatregel van bestuur nadere procedurele bepalingen te stellen. Hieraan is voor het OM en de reclassering gevolg gegeven in hoofdstuk 17 van de Rvt.¹⁴⁵

Toepassingsvoorwaarden. De TBS kan voorwaardelijk beëindigd worden, wanneer 1) er een TBS met dwangverpleging is opgelegd, 2) de beëindiging kan plaatsvinden bij verlenging van de TBS en 3) de gevaarlijkheid van de TBS-gestelde is teruggebracht tot een aanvaardbaar niveau. Dit houdt in dat 'de uit de stoornis van de geestvermogens voortvloeiende gevaarlijkheid van de ter beschikking gestelde voor de veiligheid van anderen dan de ter beschikking gestelde of de algemene veiligheid van personen of goederen dusdanig is teruggebracht dat het verantwoord is de verpleging onder voorwaarden te beëindigen' (art. 46 lid 2 Rvt). In artikel 38g lid 2 Sr worden ten slotte enkele toepassingsvoorwaarden met betrekking tot de TBS met voorwaarden van overeenkomstige toepassing op de voorwaardelijke beëindiging verklaard (zie § 3.2.7). Vreemd genoeg is artikel 38 lid 5 Sr, dat de bereidverklaring van de TBS-gestelde tot naleving van de voorwaarden vereist, niet in dit rijtje opgenomen. Waarschijnlijk betreft het hier een omissie.¹⁴⁶

¹⁴² Aanwijzing Executie.

¹⁴³ Hoewel de dwangverpleging voorwaardelijk wordt beëindigd, eindigt de TBS zelf niet, deze wordt juist verlengd (E.J. Hofstee, aantekening 2b bij artikel 38g Sr, in: C.P.M. Cleiren & J.F. Nijboer, 'Strafrecht. Tekst en Commentaar', Deventer: Kluwer 2008, p. 297).

¹⁴⁴ T&C, aantekening 1 bij artikel 38g Sr.

¹⁴⁵ Voor een gedetailleerder beschrijving van de procedure tot voorwaardelijke beëindiging van de TBS, zie de betreffende artikelen in het Wetboek van Strafvordering en de Rvt.

¹⁴⁶ Zie ook T&C Sr, aantekening 4 bij artikel 38g Sr.

Soort beschermingsbevelen. Ook wat betreft de inhoud van de voorwaarden wijkt de voorwaardelijke beëindiging van de TBS niet af van de TBS met voorwaarden (art. 38g lid 2 jo art. 38a Sr). Voor meer informatie, zie paragraaf 3.2.7. Als algemene voorwaarde geldt hier eveneens dat de voorwaarden het gedrag van de TBS-gestelde moeten betreffen en de vrijheid de godsdienst of levensovertuiging te belijden en de staatkundige vrijheid niet mogen beperken (art. 38g lid 2 Sr).

Looptijd. De voorwaardelijke beëindiging van de TBS kan sinds 2008 telkens met één a twee jaar worden verlengd, met een totale duur van maximaal negen jaar (art. 38j Sr).¹⁴⁷

Dadelijke uitvoerbaarheid. Niet alleen de TBS-gestelde, maar ook het OM kan tegen zowel de verlenging van de TBS als de beslissing omtrent de voorwaarden in beroep gaan (art. 509v lid 1 jo art. 509t leden 1 en 2 Sv). Gedurende die tijd loopt de dwangverpleging gewoon door.

Voorwaardelijke beëindiging na proefverlof. Ook een onafgebroken proefverlof van twaalf maanden biedt uitzicht op voorwaardelijke beëindiging van de TBS (art. 38h Sr). Dit staat dus los van de verlengingsprocedure. Voorwaarde is dat het verlof minstens twaalf maanden onafgebroken heeft geduurd (art. 38h lid 1 Sr). De TBS-gestelde heeft daarmee bewezen zich al een jaar lang in de maatschappij staande te kunnen houden. Voorwaardelijke beëindiging na proefverlof kan door het OM of de (raadsman van) verdachte worden gevorderd dan wel verzocht. Ambtshalve beëindiging is niet mogelijk. De voorwaardelijke beëindiging duurt voor zolang de termijn van de TBS nog loopt (art. 38h lid 2 Sr). Verder geldt wat hierboven is gezegd over de inhoud van de voorwaarden, het karakter en doel van de modaliteit en de procedure tot verkrijging van de voorwaardelijke beëindiging tijdens de verlengingsprocedure (grotendeels) ook voor de voorwaardelijke beëindiging na proefverlof.

Handhaving van de voorwaardelijke beëindiging van de TBS

Toezicht. Het formele toezicht op de naleving van de gestelde voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke beëindiging is opgedragen aan het OM (art. 38g lid 2 jo art. 38a lid 3 Sr). In de praktijk zal het meestal de reclassering zijn die controle uitoefent op de TBS-gestelde en overtredingen meldt. Het toezicht op de voorwaardelijke beëindiging wijkt niet af van de TBS met voorwaarden.¹⁴⁸ Voor meer informatie over het toezicht op de voorwaardelijke beëindiging van de TBS met dwangverpleging en de procedure na een constatering van een overtreding van de voorwaarden, zie paragraaf 2.2.8.

Mogelijke gevolgen overtreding. Indien de voorwaarden niet worden nageleefd, kan de TBS met dwangverpleging worden hervat (art. 38k Sr) of de voorwaarden kunnen worden aangescherpt (art. 38i Sr). De voorwaarden voor hervatting zijn gelijk aan die welke gelden voor de omzetting van de TBS met voorwaarden in TBS met dwangverpleging, zie paragraaf 2.2.8. Artikel 38i Sr biedt de rechter de mogelijkheid om de voorwaarden aan te vullen, te wijzigen of op te heffen. Hij kan dit niet alleen op vordering van het OM of op verzoek van de TBS-gestelde, maar, anders dan bij de TBS met voorwaarden, ook ambtshalve doen. Ook de tijdelijke crisisopname van maximaal zeven weken behoort tot de mogelijke reacties (art. 509jbis, eerste lid, Sv). De artikelen 509j t/m 509n Sv (procedure hervatting of wijziging voorwaarden) en art. 509v t/m 509x Sv (beroep) zijn van overeenkomstige toepassing.

¹⁴⁷ Zie Wet van 22 november 2007, *Stb.* 465, in werking getreden op 1 januari 2008.

¹⁴⁸ Zie Aanwijzing TBS met voorwaarden.

3.2.13. Verlof uit een TBS kliniek

Inleiding. In artikel 53 lid 1 Reglement verpleging ter beschikking gestelden (Rvt) worden de verschillende verlofsoorten opgesomd: begeleid verlof, onbegeleid verlof, transmuraal verlof en incidenteel verlof. Proefverlof (art. 51 lid 1 Bvt) en (voorwaardelijke) beëindiging van de TBS vormen het sluitstuk van de gefaseerde verloftoepassing. De in artikel 53 opgesomde verlofsoorten zien op een tijdelijk verlaten van de inrichting; het proefverlof beoogt de permanente terugkeer van de TBS-gestelde in de samenleving.¹⁴⁹ Afhankelijk van de fase van de behandeling kunnen de verschillende verlofsoorten worden toegepast, waarbij de nadruk steeds minder op controle en steeds meer op resocialisatie komt te liggen. Wanneer de voorgaande fasen van verlof goed zijn verlopen en de TBS-gestelde heeft laten zien de vrijheid en verantwoordelijkheid aan te kunnen, kan voor een verlofvorm met minder (direct) toezicht worden gekozen.

Procedure tot verkrijging beschermingsbevel. De verlofprocedure vangt aan zodra een TBS patiënt een machtiging verlof aanvraagt op basis van artikel 50 of 51 Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt). Deze aanvraag wordt vervolgens in de TBS-kliniek zelf getoetst, eerst door de directe behandelaars van de patiënt, die een risicotaxatie opstellen, daarna door de behandelverantwoordelijken (de zogenaamde intercollegiale professionele toetsing) bestaande uit tenminste een psychiater en een gedragswetenschapper/onderzoeker. Hierin wordt met name gekeken naar het plan van risicomangement. Na goedkeuring van deze interne verloftoetsingscommissie verzoekt het hoofd van de inrichting de minister om een verlofmachtiging (art. 50 lid 1 Bvt jo. art. 53 lid 3 Rvt). Hij stuurt daartoe de aanvraag naar de Verlofunit van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Aan de hand van het Verloftoetsingskader 2009 verricht de Verlofunit een procedurele toetsing van de aanvraag machtiging verlof.¹⁵⁰ Vervolgens buigt het Adviescollege Verloftoetsing TBS zich over de inhoudelijke kant van de aanvraag. Zij adviseert de minister wel of geen verlofmachtiging te geven. Het advies van het Adviescollege wordt doorgegeven aan het hoofd van de Verlofunit die daarop namens de minister een besluit neemt. Indien het Adviescollege een negatief advies geeft, is de minister verplicht dit te volgen. In geval van een positief advies, mag de minister van het advies afwijken.

Toepassingsvoorwaarden. Belangrijkste voorwaarde voor het toekennen van verlof is de vraag of het verantwoord is. Het gevaar voor de veiligheid van personen of goederen moet dusdanig zijn verminderd, dat het verantwoord is de TBS-gestelde verlof te verlenen (art. 50 en 51 Bvt). Vóór toekenning van een verlof wordt daarom onder andere gekeken naar het risico op confrontatie met slachtoffers of nabestaanden en of de patiënt zich bewust is van de consequenties van het verlof voor het slachtoffer. Duidelijk moet worden "in hoeverre risicofactoren beïnvloed zijn door de behandeling of anderszins onder controle worden gehouden".¹⁵¹ Pas wanneer het Adviescollege op basis van risicotaxatie en risicomangement overtuigd is dat de patiënt op een veilige en verantwoorde manier (tijdelijk) kan terugkeren in de maatschappij, zal zij positief adviseren over het verlof. Bij proefverloven dient bovendien in samenwerking met de reclassering een proefverlofplan te worden opgemaakt (art. 53 lid 3 Rvt).¹⁵²

¹⁴⁹ Koenraadt e.a. (2010), p. 2.

¹⁵⁰ Dienst Justitiële Inrichtingen, *Verloftoetsingskader ter beschikking gestelden. Beleidsregels met betrekking tot de verlofverlening aan ter beschikking gestelden*, februari 2009, te vinden via <http://www.dji.nl/onderwerpen/patienten-in-forensische-zorg/straffen-en-maatregelen/tbs-maatregel/>.

¹⁵¹ Zie DJI Verloftoetsingskader, p. 11.

¹⁵² Voor een meer uitgebreide omschrijving van de verlofprocedure, zie F. Koenraadt, P. Langbroek, J. Tigchelaar & M. van der Velde, *Het verlof van de ter beschikking gestelde. Het Adviescollege Verloftoetsing TBS in de route van aanvraag tot beslissing*, Den Haag: WODC 2010, p. 51 e.v.

Soort beschermingsbevelen. Als algemene voorwaarde voor verlof geldt dat de TBS-gestelde geen misdrijf mag plegen (art. 50 lid 2 Bvt). Het hoofd van de inrichting kan op basis van datzelfde lid ook bijzondere voorwaarden aan het verlof verbinden. Over de mogelijke inhoud van de bijzondere voorwaarden wordt enkel vermeld dat ze het gedrag van de TBS-gestelde moeten betreffen en dat ze kunnen inhouden dat de TBS-gestelde zich aan de aanwijzingen van de toezichthouder dient te houden (art. 50 lid 2 Bvt). Verder vermeldt het Reglement verpleging ter beschikking gestelden dat er momenteel ook een proef met een elektronisch volgsysteem als bijzondere voorwaarde loopt (art. 53 lid 7 Rvt). Deze voorwaarde kan enkel worden opgelegd als de TBS-gestelde hier vrijwillig aan meewerkt.¹⁵³

Looptijd. De bijzondere voorwaarden gelden voor de duur van het verlof. Deze duur verschilt per verlofvorm. Het begeleid verlof en het incidentele verlof duren doorgaans niet langer dan één dag(deel) zonder overnachting en het onbegeleid verlof kan bestaan uit maximaal zes dagen.¹⁵⁴ Het transmuraal verlof en het proefverlof kennen een langere termijn. In deze fase woont de TBS-gestelde buiten de kliniek.

Dadelijke uitvoerbaarheid. Artikel 69 lid 1 Bvt opent de mogelijkheid voor de TBS-gestelde om in beroep te gaan tegen een intrekking van een verlofmachtiging door de minister. Tegen intrekking van een verlof door het hoofd van een inrichting kan hij in beklag gaan bij de beklagcommissie van de commissie van Toezicht. Er staan echter geen rechtsmiddelen open tegen het niet aanvragen van verlof door het hoofd van de inrichting, het niet verlenen van de verlofmachtiging door de minister of tegen de bij verlof gestelde voorwaarden.¹⁵⁵ Het verlof en de bij verlof gestelde voorwaarden kunnen derhalve onmiddellijk worden uitgevoerd.

Handhaving van het verlof uit een TBS kliniek

Toezicht. Het hoofd van de inrichting kan bepalen dat toezicht op de TBS-gestelde wordt uitgeoefend tijdens het verlof (art. 50 lid 7 Bvt). In geval van begeleid verlof zal de TBS-gestelde de eerste paar keer worden vergezeld door een sociotherapeut en een beveiligder, hierna door twee sociotherapeuten en tenslotte zal begeleiding door één sociotherapeut volstaan.¹⁵⁶ Bij het onbegeleid verlof en het transmuraal verlof vinden toezicht en begeleiding op afstand, vanuit de kliniek plaats. In deze fase van het verlof wordt het toezicht doorgaans door de reclassering verzorgd. Indien de voorwaarden van het verlof worden overtreden, rapporteert de reclassering dit (tussentijds) aan het hoofd van de inrichting (art.60 lid 2 Rvt). Momenteel is er een proef met forensisch toezicht tijdens het proefverlof gaande (art. 54a Rvt). In dat geval oefenen zowel de reclassering als de inrichting toezicht op de TBS-gestelde uit.

Mogelijke gevolgen overtreding. Indien de TBS-gestelde de voorwaarden overtreedt, kan de minister de machtiging tot verlof intrekken (art. 53 lid 3 Rvt), al zal de minister daar enkel toe overgaan indien het ernstige normschendingen betreft.¹⁵⁷ Ook het hoofd van de inrichting kan bij overtreding het verlof intrekken (art. 50 lid 3 Bvt).

2.2.14. Voorwaarde bij verlof uit een penitentiaire inrichting

¹⁵³ Nadere regels hierover zijn vastgelegd in de Tijdelijke regeling verlof met elektronisch volgsysteem.

¹⁵⁴ Zie de factsheet *Verlof tijdens TBS* op www.overheid.nl.

¹⁵⁵ Al geldt ook hier dat de TBS-gestelde een civiel kort geding kan aanspannen om de voorwaarden te wijzigen.

¹⁵⁶ Zie het dossier *TBS en verlof* op www.commissievantoezicht.nl.

¹⁵⁷ Koenraadt e.a. (2010), p. 21.

Inleiding. De vrijheidsstraf wordt meestal niet ononderbroken in een penitentiaire inrichting ondergaan. In bepaalde omstandigheden is het de gedetineerde toegestaan om de inrichting, al dan niet onder begeleiding, tijdelijk te verlaten. Er bestaan een drietal verlofvormen: het algemeen verlof (AVG), het regimesgebonden verlof (RGV) en het incidenteel verlof. Ook bestaat er de mogelijkheid tot strafonderbreking. Het AVG en het RGV staan open voor gedetineerden die een onherroepelijke vrijheidsstraf uitzitten. Voor AVG komen gedetineerden in aanmerking die verblijven in een normaal beveiligde inrichting, het RGV is bedoeld voor gedetineerden die verblijven in een (zeer) beperkt beveiligde inrichting. Het AVG en het RGV zijn periodiek terugkerende verlofvormen die beogen de gedetineerde voor te bereiden op een terugkeer in de samenleving. Het incidentele verlof en de strafonderbreking zien op incidentele gebeurtenissen in de persoonlijke levenssfeer van de gedetineerde, zoals het overlijden van een naaste, en zijn in beginsel mogelijk voor alle gedetineerden. Het incidenteel verlof, het AVG en het RGV worden verleend op basis van artikel 26 van de Penitentiaire beginselenwet, de strafonderbreking op basis van artikel 570b Sv.

Procedure tot verkrijging voorwaardelijk verlof. De procedure ter verkrijging van deze verlofvormen is omschreven in de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (hierna: de Regeling).¹⁵⁸ De procedure wordt in gang gezet door een verzoek van de gedetineerde. Meestal beslist de directeur van de PI op de aanvraag. Hiertoe wint de directeur de benodigde inlichtingen in van bijvoorbeeld het OM, de politie, de reclassering of andere hulpverleners (art. 3 Regeling).¹⁵⁹ In een viertal gevallen beslist de Minister van Veiligheid en Justitie: wanneer de duur van de onvoorwaardelijke gevangenisstraf meer bedraagt dan twee jaar, wanneer het advies van het OM afwijkt van dat van de directeur van de PI, wanneer de gedetineerde die om een incidenteel verlof verzoekt onder een van de bijzondere categorieën in artikel 32 valt, of in geval van strafonderbreking (art. 2 lid 2 Regeling).

Toepassingsvoorwaarden. Er zijn enkele weigeringsgronden die gelden voor alle verlofvormen, zoals een ernstig gevaar voor verstoring van de openbare orde of een ongewenste confrontatie met het slachtoffer (art. 4 Regeling). De overige voorwaarden voor het verkrijgen van een verlof verschillen per verlofvorm. Zo dient bij een AVG een bepaald gedeelte (een derde) van de onvoorwaardelijke straf te zijn ondergaan en moet het strafrestant tussen de drie en twaalf maanden bedragen (art. 14 lid 1 Regeling). Een RGV is afhankelijk van het regime van de penitentiaire instelling (vierwekelijks, dan wel wekelijks verlof mogelijk), en het incidenteel verlof en de strafonderbreking kunnen enkel worden toegekend op basis van bepaalde gronden. Voor een gedetailleerder overzicht van de verschillende toepassingsvoorwaarden, zie de Regeling.

Soort beschermingsbevelen. Aan alle vier de verlofsoorten kunnen voorwaarden worden verbonden. Er geldt slechts één algemene voorwaarde: Uitzonderingen daargelaten, is het alle gedetineerden verboden Nederland te verlaten (art. 5 lid 1 Regeling).¹⁶⁰ Naast deze algemene voorwaarde kunnen bijzondere voorwaarden die betrekking hebben op het gedrag van de gedetineerde aan het verlof worden verbonden (art. 5 lid 2 Regeling). De toelichting in de Regeling op de bijzondere voorwaarden is summier. Er wordt slechts vermeld dat de voorwaarden zowel betrekking kunnen hebben op het gedrag van de gedetineerde voorafgaand aan het verlof, als op zijn gedrag tijdens het verlof. De Regeling noemt als voorbeeld van deze laatste voorwaarden het mijden van bepaalde plaatsen, het vermijden van contact met het slachtoffer of het zich onthouden van alcoholgebruik.

¹⁵⁸ Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting, *Staatscourant*, 1998, 247.

¹⁵⁹ Voor een uitgebreider beschrijving van de verlofprocedure, zie de artikelen 2 t/m 7 Regeling.

¹⁶⁰ Opvallend is dat hier niet de voorwaarde wordt gesteld dat de gedetineerde geen strafbare feiten mag plegen.

Looptijd. De verloven zijn slechts van korte duur, dus een proeftijd in de zin van een langere periode waarbinnen de justitiabele zich aan bepaalde afspraken moet houden om tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk gedeelte van de straf te voorkomen, is niet van toepassing. De voorwaarden gelden voor de duur van het verlot.¹⁶¹ De duur van het verlot – en daarmee de periode waarbinnen de gedetineerde zich aan eventuele beschermingsbevelen moet houden – verschilt per verlotvorm. Het AVG wordt voor maximaal 60 uur verleend (art. 15 Regeling) en het RVG voor 52 uur (art. 19 leden 4 en 5 Regeling).¹⁶² Het incidenteel verlot duurt doorgaans maximaal een dag (art. 21 lid 4 Regeling) en de strafonderbreking maximaal drie maanden (art. 35 Regeling).

Dadelijke uitvoerbaarheid. Tegen de beslissing om verlot toe te kennen staat geen rechtsmiddel open. Het verlot is direct uitvoerbaar.

Handhaving van het verlot uit een penitentiaire inrichting

Toezicht. Over toezicht op de naleving van de voorwaarden wordt in de Regeling niet gerept. Wanneer de gedetineerde onder begeleid verlot staat, dan ligt het voor de hand dat deze begeleider/bewaker een oogje in het zeil houdt. Hoe toezicht wordt uitgeoefend op gedetineerden die zonder begeleiding of bewaking de inrichting verlaten is onbekend.

Mogelijke gevolgen overtreding. Artikel 10 Regeling bepaalt hoe de directeur van een inrichting kan reageren op een incident tijdens het verlot. Ter illustratie van de term 'incident' staan in lid 2 enkele voorbeelden opgesomd. Hoewel een overtreding van de ex artikel 5 gestelde voorwaarden niet in dit rijtje voorbeelden is opgenomen, zal het ongetwijfeld ook als een incident in de zin van deze bepaling kunnen worden beschouwd. In geval van niet-naleving van de voorwaarden kan de directeur 1) het volgende verlot geheel of gedeeltelijk intrekken of niet verlenen; 2) bij het volgende verlot bijzondere voorwaarden opleggen; 3) de gedetineerde intern overplaatsen (bijvoorbeeld van een beperkt beveiligde afdeling naar een normaal beveiligde afdeling); of 4) adviseren de gedetineerde naar een andere afdeling of inrichting over te plaatsen (bijvoorbeeld van een meer open naar een meer gesloten inrichting) (art. 10 lid 1 Regeling). In het laatste geval beslist de selectiefunctionaris of de gedetineerde daadwerkelijk overgeplaatst zal worden. Naast deze reacties kan de directeur ook nog een maatregel of een disciplinaire straf opleggen.¹⁶³ Een combinatie van deze opties is ook mogelijk. Welke gevolgen de directeur aan de overtreding verbindt, zal afhangen van de aard van de overtreding, het soort verlot en of het een gesloten of een meer open instelling betreft.

2.2.15. Voorwaarde bij een voorwaardelijke gratie

Inleiding. Gratie is vermindering, kwijtschelding of verandering van een door de rechter opgelegde straf of maatregel. Als na de uitspraak van de rechter omstandigheden bekend zijn geworden, die niet bekend waren toen de straf werd opgelegd en die tot een andere uitspraak zouden hebben geleid of als met tenuitvoerlegging geen enkel strafrechtelijk doel in redelijkheid

¹⁶¹ Dit geldt althans voor de beschermingsbevelen. Volgens de toelichting op de Regeling is het ook mogelijk dat aan de gedetineerde voorwaarden worden gesteld die zijn gedrag in de inrichting betreffen (Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting, *Staatscourant*, 1998, 247).

¹⁶² Een enkele keer mag het RVG voor gedetineerden die verblijven in een inrichting met een vierwekelijks verlot regime worden verlengd tot 76 uur.

¹⁶³ Zie de toelichting bij artikel 10 van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting, *Staatscourant*, 1998, 247.

meer wordt gediend, kan de veroordeelde een gratieverzoek indienen. Gratie wordt bij Koninklijk Besluit verleend.

Procedure tot verkrijging beschermingsbevel. Gratie wordt doorgaans bij verzoekschrift door de veroordeelde of een derde aangevraagd (art. 3 Gratiwet).¹⁶⁴ Na indiening van het verzoek bij Bureau Gratie kan de veroordeelde op het politiebureau dan wel in de penitentiaire inrichting worden uitgenodigd om het verzoek toe te lichten. Het verzoek wordt vervolgens, na inwinnen van advies van de rechtbank die de straf of maatregel heeft opgelegd en eventuele andere instanties, door het Ministerie van Veiligheid en Justitie praktisch voorbereid en voorgelegd aan de koningin. Indien nieuwe feiten en omstandigheden boven tafel zijn gekomen die ten tijde van de veroordeling zouden hebben geleid tot geen of een andere straf of maatregel, of indien met tenuitvoerlegging van de straf geen redelijk doel (meer) wordt gediend, dan kan bij Koninklijk Besluit gratie worden verleend (art. 2 Gratiwet). Op grond van artikel 3 Gratiwet kan het toekennen van gratie gepaard gaan met het stellen van voorwaarden.

Toepassingsvoorwaarden. Gratie kan, met uitzondering van geldboetes van €340 of lager, worden verleend van alle straffen en bepaalde maatregelen die door een Nederlandse strafrechter onherroepelijk zijn opgelegd (art. 558 leden 1 en 3 Sv). In de wet zijn twee redenen voor (voorwaardelijke) gratie geformuleerd: 1) als na de uitspraak van de rechter omstandigheden bekend zijn geworden, die niet bekend waren toen de straf werd opgelegd en die tot een andere uitspraak zouden hebben geleid of 2) als met tenuitvoerlegging geen enkel strafrechtelijk doel in redelijkheid meer wordt gediend. Voor de voorwaardelijke gratie zijn geen bijkomende toepassingsvoorwaarden van toepassing.

Soort beschermingsbevelen. Buiten het vereiste dat de gestelde voorwaarden het gedrag van de veroordeelde moeten betreffen (art. 13 lid 1 Gratiwet) en enkele voorbeelden in de leden twee (taakstraf of leertraject) en drie (geldsom aan staat of schadevergoeding), wordt de inhoud van de voorwaarden in de Gratiwet niet nader gespecificeerd. Op Kamervragen met betrekking tot de voorwaardelijke gratie, antwoordde de Minister van Veiligheid en Justitie dat een werkstraf, een schadevergoeding, een geldboete, maar ook toezicht van reclassering tot de mogelijkheden behoren.¹⁶⁵ In de literatuur wordt de opvatting verkondigd dat het feit dat er bij het stellen van de voorwaarden geen rechter aan te pas komt, noopt tot terughoudendheid in de te stellen voorwaarden.¹⁶⁶ De rechten en vrijheden van verdachte mogen slechts in bescheiden mate worden ingeperkt.

Looptijd. De proeftijd wordt door de Minister van Veiligheid en Justitie bepaald en duurt maximaal twee jaar (art. 14 Gratiwet). De Minister kan de proeftijd verkorten of verlengen (art. 14 lid 1 Gratiwet).

Dadelijke uitvoerbaarheid. Gratie is enkel mogelijk bij een onherroepelijke straf of maatregel. Dit betekent dat er geen rechtsmiddel meer open staat. De behandeling van het gratieverzoek is geen nieuwe berechting. Indien het gratieverzoek wordt afgewezen, kan de veroordeelde enkel

¹⁶⁴ De Minister van Justitie kan in bijzondere omstandigheden ook zonder verzoekschrift een gratieverlening overwegen (art. 19 Gratiwet), maar dit zal slechts bij hoge uitzondering gebeuren.

¹⁶⁵ *Aanhangsel Handelingen II* 2011/12, nr. 3181.

¹⁶⁶ Zie Bleichrodt (2011), p. 53.

een nieuw gratieverzoek indienen, wanneer zich nieuwe omstandigheden hebben voorgedaan. Het gevolg hiervan is dat de voorwaardelijke gratie meteen ten uitvoer kan worden gelegd.¹⁶⁷

Handhaving van de voorwaardelijke gratie

Toezicht op de naleving van de voorwaarden is opgedragen aan het openbaar ministerie (art. 13 lid 5 Gratiewet). Wanneer de reclassering betrokken wordt bij de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke gratie (art. 15 Gratiewet), dan ligt het in de rede dat zij eventueel ook bepaalde overtredingen kan constateren en doorgeven, hetzelfde geldt voor de politie.

Mogelijke gevolgen overtreding. Indien de voorwaarden niet worden nageleefd, kan de verleende gratie tot uiterlijk drie maanden na het einde van de proeftijd bij Koninklijk Besluit worden herroepen (art. 17 lid 2 Gratiewet). Voorwaarde is dat de veroordeelde voorafgaand aan deze beslissing wordt gehoord door het OM (art. 17 lid 1 Gratiewet). Wanneer de gratie wordt herroepen, dient de gehele straf ten uitvoer te worden gelegd. Het gedeeltelijk ten uitvoer leggen van de straf is slechts mogelijk wanneer een voorwaarde genoemd in artikel 13, tweede lid (leertraject, taakstraf) gedeeltelijk niet is nageleefd (art. 17 lid 3 Gratiewet). Een alternatieve reactie op overtreding is het aanvullen, wijzigen of opheffen van de voorwaarden op basis van artikel 16 Gratiewet.

2.3. Civielrechtelijke beschermingsbevelen

Inleiding. Naast of in plaats van aangifte bij de politie, kan het slachtoffer ook een beschermingsbevel via een civiel kort geding vorderen. Al in 1970 ontdekten enkele blijf-van-mijn-lijfhuizen deze optie, maar pas vanaf 1980, nadat een groep feministische advocaten in een publiciteitscampagne het beschermingsbevel aanprezen als een strategisch middel voor vrouwen om huiselijk geweld te beëindigen, nam het een grote vlucht. Civielrechtelijke beschermingsbevelen werden gezien als een beter alternatief dan de strafprocedure.¹⁶⁸ De kortgedingprocedure heeft als voordeel dat het slachtoffer niet afhankelijk is van de medewerking van de politie en het OM bij het aanhangig maken van het geding, dat de bewijsstandaard lager is dan in een strafprocedure en dat de procedure een korte doorlooptijd kent. Aan de andere kant moet het vonnis worden betekend en zijn er kosten verbonden aan de procedure.

Het kort geding eindigt in een voorlopige beslissing. De rechter die beslist over een eventuele bodemprocedure is niet gebonden aan het kort geding vonnis en kan een andersluidend vonnis wijzen. Omdat de rechter, in afwachting van de uitspraak in een bodemprocedure, ordenend ingrijpt in de feitelijke verhouding tussen partijen, wordt de voorlopige voorziening gezien als een ordemaatregel.¹⁶⁹ In de praktijk wordt er bij kort gedingen echter zelden een bodemprocedure (meer) aangespannen en is de voorlopige voorziening dus feitelijk definitief.¹⁷⁰

De rol van het slachtoffer bij de verkrijging van een civielrechtelijk beschermingsbevel. In tegenstelling tot de strafrechtelijke beschermingsbevelen is de rol van het slachtoffer bij de

¹⁶⁷ Hier wordt met opzet niet de term ‘dadelijke uitvoerbaarheid’ in de zin van ‘geen opschortende werking van een rechtsmiddel’ gebruikt, omdat dit in het kader van de gratie een oneigenlijke betekenis zou hebben. Er staan immers geen rechtsmiddelen open tegen een beslissing op een gratieverzoek.

¹⁶⁸ Zie J. Doomen & R. Koting, ‘Straatverboden in kort geding’, *NJB* (60) 1985-4, p. 109-114 en J. Hes & K. van Ringen, *Blijf uit mijn buurt. Het straatverbod in kort geding: Achtergronden en rechtspraak*, Den Haag: VUGA 1986.

¹⁶⁹ H.L.G. Wieten, *Procederen in eerste aanleg*, Deventer: Kluwer 2007, p. 59.

¹⁷⁰ Wieten (2007), p. 58.

verkrijging van civielrechtelijke beschermingsbevelen cruciaal. In de hoedanigheid van eiser, dient hij of zij de zaak aanhangig te maken.

Procedure tot verkrijging beschermingsbevel. De juridische grondslag voor een civiel beschermingsbevel is de onrechtmatige daad in combinatie met een rechterlijk verbod (art. 6:162 jo. 3:296 BW). Een civiel beschermingsbevel zal doorgaans via de kortgedingprocedure (art. 254-260 Rv) worden verkregen. De kortgedingprocedure begint met het dagvaarden van de gedaagde.¹⁷¹ Bij zeer spoedeisende gevallen kan de zitting zelfs buiten kantooruren worden gepland.¹⁷² Bij deze aanvraag stuurt de eiser de dagvaarding mee om de voorzieningenrechter op de hoogte te brengen van de zaak. Vervolgens wordt de zaak mondeling behandeld en vaak ook in één zitting afgedaan.¹⁷³ Tijdens de zitting krijgen eiser – die verplicht wordt vertegenwoordigd door een advocaat – en gedaagde de kans om hun beider standpunten uiteen te zetten. De voorzieningenrechter kan na afloop van de behandeling direct uitspraak doen, maar meestal gaan hier enige weken overheen.¹⁷⁴ Zowel eiser als gedaagde kunnen tegen de uitspraak in beroep gaan.

Toepassingsvoorwaarden. De voorzieningenrechter is bevoegd te oordelen in *spoedeisende* civiele zaken (art. 254 lid 1 Rv). Het spoedeisende belang van de eiser moet in de dagvaarding worden gesteld en tijdens de behandeling van de zaak komen vast te staan, maar in de praktijk worden aan de spoedeisendheid geen hoge eisen gesteld.¹⁷⁵ Er wordt snel aangenomen dat de eiser een spoedeisend belang heeft. Verder kan de rechter de voorziening weigeren, indien hij de zaak niet geschikt acht om in kort geding te worden beslist (art. 256 Rv). Een zaak is bijvoorbeeld ongeschikt, wanneer de feiten onduidelijk zijn of wanneer de gevolgen van de voorziening niet goed kunnen worden overzien. Wanneer de gedaagde *onrechtmatig heeft gehandeld* jegens de eiser of wanneer er een *reële dreiging bestaat* dat hij of zij dat in de toekomst zal doen, dan kan de rechter een civiel beschermingsbevel opleggen om herhaling van het gedrag of daadwerkelijke uitvoering van een bedreiging te voorkomen.¹⁷⁶ Het wettelijk bewijsrecht is op kortgedingprocedures niet van toepassing, het is voldoende dat de rechter de vordering *aannemelijk* acht.¹⁷⁷

Soort beschermingsbevelen. De eiser kan de voorziening vorderen die hem het meest geschikt lijkt. De voorzieningenrechter kan de gedaagde bevelen iets te geven, te doen of na te laten (art. 3: 296 BW). De rechter geniet een enorme vrijheid bij het bepalen van de inhoud van de voorziening. De inhoud van deze verboden kan variëren van een straat- en contactverbod, tot een dorps- of buurtverbod, maar er zijn zelfs voorbeelden van verboden die iemand verplichtten om te verhuizen of zijn studie voort te zetten aan een andere instelling.¹⁷⁸

Looptijd. Oorspronkelijk waren de civiele beschermingsbevelen niet aan een tijdslimiet gebonden. Zo kon iemand voor het leven verbannen worden uit een bepaalde wijk. Pas sinds de rechtbank Amsterdam vanaf 1984 er een gewoonte van maakte beschermingsbevelen voor een bepaalde

¹⁷¹ In beginsel moet voor ieder kort geding een aparte afspraak worden gemaakt met de voorzieningenrechter, omdat er doorgaans geen vaste zittingsdagen zijn (Wieten, 2007, p. 62).

¹⁷² Wieten (2007), p. 62.

¹⁷³ Wieten (2007), p. 63.

¹⁷⁴ Wieten (2007), p. 64.

¹⁷⁵ Wieten (2007), p. 59 en J.H. Blaauw/ W. Schenk (bew.), *Het kort geding. A. Algemeen deel*, Deventer: Kluwer, 2002, p. 11.

¹⁷⁶ Asser-Hartkamp 4-III, *De verbintenis uit de wet*, Deventer: Kluwer 2006, nr. 118 e.v.

¹⁷⁷ Wieten (2007), p. 63.

¹⁷⁸ Zie bijvoorbeeld Rb. Maastricht (vzr.) 25 juli 2003, LJV AI1410 en J. Hes & K. van Ringen, *Blijf uit mijn buurt. Het straatverbod in kort geding: achtergronden en rechtspraak*, 's-Gravenhage: VUGA 1986, p. 96.

tijd op te leggen kwam hier verandering in.¹⁷⁹ Tegenwoordig is het gebruikelijk om het ge- of verbod in de tijd te beperken. Een straat- of contactverbod geldt dan enkel nog voor de duur van bijvoorbeeld een half à twee jaar. Toch worden er ook nu nog sporadisch verboden opgelegd zonder nadere tijdsbepaling.¹⁸⁰

Dadelijke uitvoerbaarheid. Een voorlopige voorziening kan uitvoerbaar bij voorraad worden verklaard. Dit kan op vordering van de eiser, maar de rechter kan dit ook ambtshalve uitspreken (art. 258 Rv). Omdat het kort geding een ordemaatregel is, kan de werking van het beschermingsbevel niet worden opgeschort door het instellen van een rechtsmiddel.¹⁸¹ In de praktijk wordt het vonnis dan ook altijd uitvoerbaar bij voorraad verklaard.¹⁸²

Handhaving van civielrechtelijke beschermingsbevelen

Toezicht. Over toezicht op de naleving van civiele beschermingsbevelen is weinig bekend. Doorgaans zullen het de slachtoffers/eisers zelf zijn, die een overtreding constateren om daar vervolgens mee aan de slag te gaan.

Mogelijke gevolgen overtreding. Om een kort geding vonnis te kunnen executeren, zal het eerst moeten worden betekend (art. 430 lid 3 Rv). Dit houdt in dat een afschrift van het vonnis bij de veroordeelde wordt afgegeven door middel van een gerechtsdeurwaarderexploot. De rechter verbindt, op verzoek van de eiser, doorgaans een dwangsom aan een civiel beschermingsbevel (art. 611a e.v. Rv). Voor iedere overtreding moet de veroordeelde een vooraf vastgesteld bedrag aan de partij die de veroordeling heeft gekregen betalen. De rechter kan ook een bedrag bepalen waarboven geen dwangsom meer verbeurd wordt (art. 611b Rv). Als de veroordeelde zich niet aan het beschermingsbevel houdt, kan de eiser (dan executant) een toegewezen dwangsom opeisen. De executant moet daartoe de overtreding melden bij de deurwaarder.¹⁸³ De geïnde dwangsom komt aan de executant toe (art. 611c Rv). Indien de veroordeelde meent dat de dwangsom ten onrechte is verbeurd, kan hij of zij een executiegeschil aanhangig maken bij de voorzieningenrechter.

Ook lijfswang is een mogelijk executiemiddel (art. 585 e.v. Rv), maar rechters zijn terughoudend in het opleggen ervan.¹⁸⁴ Enkel wanneer de toepassing van een ander dwangmiddel onvoldoende uitkomst zal bieden en het belang van de schuldeiser toepassing van lijfswang rechtvaardigt, zal de rechter een vonnis uitvoerbaar bij lijfswang verklaren (art. 587 Rv). Denk hierbij aan zeer extreme zaken of de situatie waarin de dwangsom geen effect sorteert. De eiser zal in dat laatste geval in een nieuw kort geding om lijfswang als executiemiddel moeten verzoeken. Ook voor de eiser is het geen aantrekkelijk dwangmiddel, omdat hij of zij verplicht is (een deel van) de kosten van levensonderhoud van de gegijzelde te betalen (art.597 Rv).

¹⁷⁹ J. Doomen & R. Koting, 'straatverboden in kort geding', *NJB* 1985-4, p. 109-114.

¹⁸⁰ Bijvoorbeeld Rechtbank 's-Hertogenbosch 9 juli 2002, *LJN* AE4992 en Rechtbank Almelo 19 juli 2000, *LJN* AA6584.

¹⁸¹ Wieten (2007), p. 64.

¹⁸² Wieten (2007), p. 64.

¹⁸³ In de literatuur staat vermeld dat de deurwaarder tenminste twee getuigen van de overtreding nodig heeft om de dwangsom te kunnen innen (M. Malsch, *De Wet belaging. Totstandkoming en toepassing*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004, p. 28). Dit vereiste staat echter nergens in de wet vermeld.

¹⁸⁴ J.H. Snijders, C.J.M. Klaassen & G.J. Meijer, *Nederlands burgerlijk procesrecht*, Deventer: Kluwer 2007, p. 475-480 en Blaauw (2002), p. 217.

Wanneer tenuitvoerlegging bij lijfswang is toegestaan kan de veroordeelde door de deurwaarder worden aangehouden en overgebracht naar een huis van bewaring (art. 596 Rv). Tijdens de gijzeling kan de deurwaarder zich laten bijstaan door een of twee getuigen (art. 594 Rv) en hij kan om bijstand van de politie vragen (art. 595 Rv). De deurwaarder mag alle plaatsen betreden ter handhaving van een beschermingsbevel.

De voorzieningenrechter kan de eiser op diens verzoek machtigen om 'zonodig met behulp van de sterke arm van politie en/of justitie' het beschermingsbevel ten uitvoer te leggen. Dit gebeurt in de praktijk regelmatig.¹⁸⁵ Strikt genomen is dit overbodig, omdat het slachtoffer sowieso het recht heeft om de politie in te schakelen, maar wanneer de deurwaarder een dergelijke machtiging kan overleggen, zal de politie dit zien als een rechtvaardiging voor een eventueel optreden.¹⁸⁶ Het is onduidelijk welke bevoegdheden de politie precies heeft bij de handhaving van een civiel beschermingsbevel. Ze heeft slechts een ondersteunende taak ten aanzien van de deurwaarder om de vonnissen te effectueren. Waarschijnlijk kunnen ze de overtreder slechts uit de buurt verwijderen, omdat de enkele overtreding van een civiel beschermingsbevel geen strafbaar feit oplevert.¹⁸⁷

2.4. Bestuursrechtelijke beschermingsbevelen

Het bestuursrecht biedt twee mogelijke ingangen ter verkrijging van een beschermingsbevel: via de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz) en via de Wet tijdelijk huisverbod (Wth). Deze mogelijkheden worden hieronder kort besproken. Hierbij wordt meteen opgemerkt, dat de Wet Bopz binnenkort wellicht wordt vervangen. Er is momenteel een wetsvoorstel (Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg) met deze strekking aanhangig.¹⁸⁸ Ook dient vermeld te worden dat, hoewel de Wet Bopz officieel onder het bestuursrecht valt,¹⁸⁹ het een bijzondere rechtsgang betreft met een geheel eigen toetsingskader, waarvan de behandeling is ondergebracht bij de civiele sectoren van de rechtbanken.

2.4.1. Voorwaardelijke machtiging (Wet Bopz)

Inleiding. De wetgever wilde met het creëren van de voorwaardelijke machtiging psychiatrische patiënten ambulante behandelen door middel van het stellen van voorwaarden. De maatregel is te plaatsen in het streven om personen zoveel mogelijk buiten een psychiatrisch ziekenhuis te behandelen (het zogenaamde extramuraliseringsproces).¹⁹⁰ Vóór de inwerkingtreding van de voorwaardelijke machtiging konden psychiatrische patiënten enkel worden gedwongen tot deelname aan hun therapeutische behandeling binnen het kader van een gedwongen opname of als voorwaarde bij een voorwaardelijk ontslag. Bij een voorwaardelijke machtiging staat niet het opnemen van dergelijke patiënten, maar juist hun ambulante behandeling centraal.¹⁹¹ De

¹⁸⁵ A.I.M. van Mierlo, C.J.J.C. van Nispen & M.V. Polak (red.), *Nederlands burgerlijk procesrecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 454.

¹⁸⁶ Van Mierlo, Van Nispen & Polak (2005), p. 454. Volgens Malsch zou de deurwaarder altijd een afschrift van het vonnis naar de politie moeten sturen om ze op de hoogte te brengen van het beschermingsbevel. Dit wordt in de praktijk vaak verzuimd, waardoor de politie slechts reageert op een expliciet verzoek vanuit het slachtoffer om hulp (Malsch 2004, p. 29).

¹⁸⁷ Malsch (2004), p. 29.

¹⁸⁸ Voorstel van Wet, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 399, nr. 2.

¹⁸⁹ Zie J.C.J. Dute, *De Algemene wet bestuursrecht en de Wet Bopz*, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2007.

¹⁹⁰ *Kamerstukken II 1999/2000*, 27 289, nr. 3, p. 3.

¹⁹¹ R.B.M. Keurentjes, 'De voorwaardelijke machtiging en de observatiemachtiging in de Wet Bopz: Een bijzonder staaltje wetgeving', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* (26), 2002-8, p. 527-535.

gedwongen opname dient slechts als stok achter de deur om ervoor te zorgen dat patiënten ook buiten de inrichting aan de voorwaarden van hun behandelaar voldoen.

De rol van het slachtoffer bij de verkrijging van een voorwaardelijke machtiging. In geval van een voorwaardelijke machtiging kan het slachtoffer in de hoedanigheid van echtgenoot, ouder, bloedverwant (in de rechte lijn of in de zijlijn tot de tweede graad), voogd, curator of mentor van de betrokkene om de beschikking verzoeken bij de officier van justitie (art. 14a lid 4 jo art. 6 Wet Bopz). Andere slachtoffers hebben die mogelijkheid niet.

Procedure tot verkrijging beschermingsbevel. De procedure tot verkrijging van een voorwaardelijke machtiging is ongeveer gelijk aan die ter verkrijging van een voorlopige machtiging. De artikelen 4 t/m 9 Wet Bopz zijn grotendeels van overeenkomstige toepassing verklaard (art. 14a lid 4 Wet Bopz). Dit betekent dat de officier van justitie op verzoek van de echtgenoot, ouders, bepaalde bloedverwanten, voogden, curatoren of mentoren van de betrokkene een verzoek tot het verlenen van een voorwaardelijke machtiging kan doen bij de rechtbank (art. 6 Wet Bopz). Na het horen van de betrokkene, diens raadsman plus enkele andere relevante personen en eventueel een aanvullend onderzoek naar het ziektebeeld van de betrokkene beslist de rechter zo spoedig mogelijk (art. 9 lid 1 Wet Bopz). Tegen een positieve beschikking staat geen hoger beroep open (art. 9 lid 5 Wet Bopz). Beroep in cassatie is wel mogelijk (art. 398 Rv).

Toepassingsvoorwaarden. De toepassingsvoorwaarden voor het opleggen van een voorwaardelijke machtiging staan in artikel 14a leden 1 t/m 5 en 8 Wet Bopz. De rechter kan enkel een voorwaardelijke machtiging verlenen:

- op verzoek van de officier van justitie¹⁹²
- met betrekking tot een persoon van twaalf jaar en ouder
- die gestoord is in zijn geestvermogens
- indien naar het oordeel van de rechter:
 - de stoornis van de geestvermogens betrokkene gevaar doet veroorzaken, en
 - het gevaar buiten een psychiatrisch ziekenhuis¹⁹³ enkel door het stellen en naleven van voorwaarden kan worden afgewend
- er een psychiatrische verklaring is overlegd bij het verzoek waaruit de stoornis en het gevaar blijken¹⁹⁴
- er een behandelingsplan is overlegd
- en betrokkene zich bereid heeft verklaard de voorwaarden na te leven of anderszins redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de betrokkene de voorwaarden zal naleven.

De Memorie van Toelichting vult aan dat enkel voor patiënten die inzien dat behandeling nodig is en die in staat zijn om zelf verantwoordelijkheid te dragen voor de naleving van de voorwaarden de voorwaardelijke machtiging een rol kan spelen.¹⁹⁵

Soort beschermingsbevelen. Een voorwaarde die altijd wordt gesteld is dat de patiënt dient mee te werken aan een vooraf afgesproken behandelplan.¹⁹⁶ Overige voorwaarden met betrekking tot

¹⁹² De officier van justitie kan hier op zijn beurt om worden verzocht door de echtgenoot, de ouders, de voogd van betrokkene en door de betrokkene zelf (art. 14a lid 3 jo art. 4 Wet Bopz).

¹⁹³ Een voorwaardelijke machtiging is niet mogelijk bij psychogeriatrische patiënten en verstandelijk gehandicapten (*Kamerstukken II 1999/2000, 27 289, nr. 3, p. 5*).

¹⁹⁴ Deze verklaring moet zijn opgesteld door een niet bij de behandeling van de patiënt betrokken psychiater en moet zijn gebaseerd op een daartoe gericht onderzoek waaruit blijkt dat de betrokkene lijdt aan een stoornis van de geestvermogens, waardoor hij een gevaar betekent.

¹⁹⁵ *Kamerstukken II 1999/2000, 27 289, nr. 3, p. 5*.

het gedrag van de patiënt kunnen ook worden gesteld, voor zover dit gedrag het gevaar dat voortvloeit uit de stoornis beïnvloedt. Met andere woorden, de voorwaarden moeten in relatie staan tot het gevaar dat de patiënt anders ten gevolge van zijn stoornis zou veroorzaken (art. 14a lid 7 Wet Bopz). Hierbij dacht de wetgever voornamelijk aan het afzien van alcohol- of druggebruik, het mijden van bepaalde plaatsen, enzovoort.¹⁹⁷ Beschermingsbevelen die dienen ter bescherming van een specifiek individu zullen in dit kader dan ook niet vaak worden opgelegd, maar het kan wel.¹⁹⁸ Ten slotte geldt ook voor de voorwaardelijke machtiging, dat de voorwaarden de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging of de staatkundige vrijheid van de patiënt niet mogen beperken (art. 14a lid 7 Wet Bopz).

Looptijd. De eerste voorwaardelijke machtiging mag voor maximaal zes maanden worden opgelegd (art. 14c lid 1 Wet Bopz). Hierna kan de machtiging een onbeperkt aantal keren worden verlengd met een periode van één jaar (art. 14c lid 2 Wet Bopz). Zolang de stoornis van de geestvermogens een gevaar blijft opleveren dat door een voorlopige machtiging kan worden afgewend, mag de rechter blijven verlengen.

Dadelijke uitvoerbaarheid. Uit artikel 14a lid 4 jo 10 lid 1 Wet Bopz blijkt dat de voorwaardelijke machtiging bij voorraad uitvoerbaar is. Met andere woorden, het vonnis hoeft nog niet in kracht van gewijsde te zijn gegaan.

Handhaving van de voorwaardelijke machtiging

Toezicht. Het toezicht op naleving van de voorwaarden is opgedragen aan de behandelaar van de betrokkene.¹⁹⁹ Deze persoon zal tijdens zijn contacten met de patiënt moeten nagaan of deze zich aan de afgesproken voorwaarden houdt.²⁰⁰ Ook voor de personen in de omgeving van de patiënt is een rol weggelegd.²⁰¹ Zij hebben een belangrijke signalerende functie en kunnen de behandelaar niet alleen op de hoogte stellen van veranderingen in het ziektebeeld van de patiënt, maar bijvoorbeeld ook van overtredingen van de voorwaarden. Tevens kunnen zij de geneesheer-directeur van het psychiatrisch ziekenhuis verzoeken de betrokkene te doen opnemen (art. 14d lid 3 Wet Bopz).

Mogelijke gevolgen overtreding. Wanneer de betrokkene de voorwaarden niet naleeft, kan de geneesheer-directeur van het psychiatrisch ziekenhuis hem doen opnemen (art. 14d lid 1 Wet Bopz). Vereist is dan wel dat de geneesheer-directeur zich op de hoogte stelt van de actuele geestelijke gezondheidstoestand van de patiënt en dat hij hem hoort.²⁰² De betrokkene wordt in dat geval opgenomen voor de duur van het nog niet verstreken gedeelte van voorwaardelijke machtiging (art. 14d lid 2 Wet Bopz). De geneesheer-directeur is bevoegd, maar niet verplicht de betrokkene te doen opnemen als hij zich niet aan de voorwaarden houdt. De behandelaar kan de

¹⁹⁶ *Kamerstukken II 1999/2000*, 27 289, nr. 3, p. 7.

¹⁹⁷ *Kamerstukken II 1999/2000*, 27 289, nr. 3, p. 7.

¹⁹⁸ Een verbod op het lastigvallen van voorbijgangers in een winkelcentrum wordt als mogelijkheid genoemd in de brochure *De voorwaardelijke machtiging in het psychiatrisch ziekenhuis*, serie Rechten in de GGZ, deel 5, Stichting PvP, p. 6. Het is dus denkbaar dat ook voorwaarden waarin de bescherming van een specifiek persoon centraal staat eveneens kunnen worden opgelegd.

¹⁹⁹ *Kamerstukken II 1999/2000*, 27 289, nr. 3, p. 10.

²⁰⁰ *Kamerstukken II 1999/2000*, 27 289, nr. 3, p. 8.

²⁰¹ *Kamerstukken II 1999/2000*, 27 289, nr. 3, p. 11.

²⁰² Hoewel dit niet letterlijk in de wet staat, ligt het in de rede dat de geneesheer-directeur de betrokkene voorafgaand aan de beslissing tot opname om die reden laat onderzoeken door een psychiater die niet bij de behandeling betrokken was (R.B.M. Keurentjes, 'De voorwaardelijke machtiging en de observatiemachtiging in de Wet Bopz: Een bijzonder staaltje wetgeving', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* (26), 2002-8, p. 527-535).

officier van justitie verzoeken om de rechter te vragen om een wijziging van de voorwaarden (art. 14b lid 3 Wet Bopz).

2.4.2. Voorwaardelijk verlof en voorwaardelijk ontslag uit een psychiatrisch ziekenhuis (Wet Bopz)

Inleiding. Het verlof en het voorwaardelijk ontslag staan beide geregeld in hoofdstuk vier van de Wet Bopz en vertonen zoveel overeenkomsten dat ze hier tegelijkertijd worden behandeld.

De rol van het slachtoffer bij de verkrijging van een voorwaardelijke verlof/ontslag. In geval van een voorwaardelijk verlof of ontslag is de rol van het slachtoffer ter verkrijging van een beschermingsbevel niet wettelijk vastgelegd, maar overlegt de geneesheer-directeur – indien mogelijk en nodig – met de familie en echtgenoot van de patiënt (art. 45 lid 1 Wet Bopz). Tijdens dit overleg zou de noodzaak van bepaalde beschermingsbevelen ter sprake kunnen komen. Voorts kunnen de in artikel vier, eerste lid Wet Bopz genoemde personen (ouders, echtgenoot, enzovoort) allen een verzoek tot voorwaardelijk ontslag uit het psychiatrisch ziekenhuis indienen bij de geneesheer-directeur. Dit verzoek zou eventueel ook de bijzondere voorwaarden waaronder het verlof dient te worden verleend kunnen bevatten.

Procedure tot verkrijging beschermingsbevel. In de Wet Bopz staat niet beschreven hoe de procedure ter verkrijging van een (voorwaardelijk) *verlof* in gang kan worden gezet. Wel staat er dat het verlof wordt verleend door de geneesheer-directeur.²⁰³ Volgens artikel 45 lid 1 Wet Bopz overlegt de geneesheer-directeur indien mogelijk en nodig met de familie, echtgenoot, huisarts en eventuele andere hulpverleners die bij de patiënt betrokken zijn. In geval van een verlof van meer dan 60 uur dient de geneesheer-directeur ook te overleggen met de inspecteur (art. 45 lid 2 Wet Bopz). Bij een positieve beslissing wordt aan de patiënt een schriftelijke verklaring meegegeven waarin staat dat hem verlof is verleend (art. 45 lid 6 Wet Bopz).

Ook bij de procedure tot verkrijging van een voorwaardelijk *ontslag* wordt eerst overlegd met de naasten en eventuele hulpverleners van de patiënt en wordt een schriftelijke verklaring verschaft. Artikel 47 lid 2 Wet Bopz verklaart artikel 45 Wet Bopz grotendeels van overeenkomstige toepassing. De procedure tot verkrijging van een voorwaardelijk ontslag heeft als extra voorwaarde dat de geneesheer-directeur de echtgenoot, wettelijke vertegenwoordiger en naaste familieleden van de patiënt vooraf op de hoogte brengt van het voorgenomen ontslag (art. 47 lid 2 Wet Bopz). Verder gaat de Wet Bopz in geval van voorwaardelijk ontslag wel in op de manier waarop de procedure in gang kan worden gezet (art. 49 Wet Bopz). De in artikel vier, eerste lid Wet Bopz genoemde personen (ouders, echtgenoot, enzovoort) de patiënt zelf, de inspecteur en de officier van justitie kunnen allen een verzoek tot voorwaardelijk ontslag uit het psychiatrisch ziekenhuis indienen bij de geneesheer-directeur. Deze beslist binnen twee weken op dit verzoek en stelt – in geval van een positief besluit – de inspecteur op de hoogte van deze beslissing. Indien de geneesheer-directeur afwijzend beslist, kan nog worden getracht via de officier van justitie de zaak aan de rechter voor te leggen.

Toepassingsvoorwaarden. Voorwaarde voor zowel verlof als voorwaardelijk ontslag is dat de uit de stoornis voortvloeiende gevaarlijkheid van de patiënt is verminderd (art. 45 en 47 Wet Bopz). In geval van verlof moet de gevaarlijkheid zodanig zijn verminderd, dat het verantwoord is dat de patiënt *tijdelijk* buiten de instelling verblijft, bij het voorwaardelijk ontslag moet een *permanente*

²⁰³ In de praktijk wordt deze bevoegdheid vaak gemandateerd aan de behandelaar (A. Nieuwstraten, F. van Vree & C. Scholten, *Wet Bopz. Verlof en ontslag*, Zoetermeer: Research voor Beleid 2001, p. 17).

terugkeer in de samenleving, onder daaraan te verbinden voorwaarden, verantwoord zijn. Voor beide modaliteiten geldt dat de (tijdelijke) terugkeer in het belang van de patiënt moet zijn. Ook moet de patiënt hebben verklaard aan de voorwaarden te zullen voldoen of moet op andere wijze aannemelijk zijn geworden, dat de patiënt de voorwaarden zal naleven (art. 45 lid 3 Wet Bopz).

Soort beschermingsbevelen. De voorwaarden moeten betrekking hebben op het gedrag van de patiënt, voor zover dit gedrag het gevaar beïnvloedt, en mogen de staatkundige vrijheid of vrijheid van godsdienst en levensovertuiging van de patiënt niet aantasten (art. 45 lid 3 Wet Bopz). De geneesheer-directeur kan eveneens als voorwaarde bedingen dat een patiënt zich onder toezicht stelt van een daartoe aangewezen instelling of persoon (art. 45 lid 4 Wet Bopz). Uit een – enigszins gedateerde – evaluatie van het verlof en ontslag binnen de wet Bopz blijkt dat de gestelde voorwaarden over het algemeen betrekking hebben op het innemen van medicatie en het onderhouden van contact met de behandelaar.²⁰⁴ Voorwaarden die ook in de evaluatie voorkwamen waren het verbod om cannabis te gebruiken, het verbod om gedrag te vertonen dat patiënt in aanraking zal doen komen met de politie en beperkingen van de bewegingsvrijheid.²⁰⁵ Vaak worden de voorwaarden in overleg met de patiënt opgesteld.

Looptijd. In principe mag een onbeperkt aantal keer verlof worden verleend, maar de geneesheer-directeur dient vooraf de termijn van afwezigheid aan te geven. Slechts twee keer per jaar is verlof langer dan 60 uur toegestaan met een maximum van telkens twee weken (art. 45 lid 2 Wet Bopz). De Wet Bopz laat zich niet uit over de vraag hoe lang de patiënt zich maximaal dient te houden aan de voorwaarden die zijn gesteld bij een voorwaardelijk ontslag.

Dadelijke uitvoerbaarheid. Het verlof uit het psychiatrisch ziekenhuis kan onmiddellijk ten uitvoer worden gelegd.

Handhaving van het voorwaardelijk verlof/ontslag uit een psychiatrisch ziekenhuis

Toezicht. Het toezicht op de naleving van de voorwaarden tijdens het voorwaardelijk verlof vindt doorgaans na afloop van het verlof plaats. Achteraf wordt de patiënt door de verpleegkundigen of de behandelaar gevraagd hoe het verlof is verlopen. Ook bij de familie wordt soms navraag gedaan.²⁰⁶ Bij voorwaardelijk ontslag is het doorgaans de ambulante behandelaar van de patiënt die toezicht houdt op de naleving van de voorwaarden.²⁰⁷ Zij hebben regelmatig contact met de patiënt en kunnen het beste controleren of de voorwaarden worden nageleefd.

Mogelijke gevolgen overtreding. Het voorwaardelijk verlof of ontslag *moet* worden ingetrokken wanneer het gevaar (voortvloeiende uit de stoornis) dit noodzakelijk maakt en het gevaar niet kan worden afgewend buiten het psychiatrische ziekenhuis. Het intrekken van het verlof of het ontslag is echter niet dwingend voorgeschreven bij overtreding van de voorwaarden. Wanneer de patiënt de voorwaarden niet naleeft *kan* de geneesheer-directeur het verlof of ontslag intrekken (art. 46 Wet Bopz). De reden hiervoor is dat niet iedere overtreding even zwaarwegend is of opname in het ziekenhuis noodzakelijk maakt.²⁰⁸ De vraag of er (dreigend) gevaar ontstaat door de overtreding, lijkt in de praktijk van doorslaggevend belang.²⁰⁹ Als er niet direct een gevaarlijke

²⁰⁴ Nieuwstraten, Van Vree & Scholten (2001), p. 28 en 32.

²⁰⁵ Deze laatste soort voorwaarden werd niet nader gespecificeerd in het rapport. Of het hier beschermingsbevelen betrof is dus onduidelijk.

²⁰⁶ Nieuwstraten, Van Vree & Scholten (2001), p. 20.

²⁰⁷ Nieuwstraten, Van Vree & Scholten (2001), p. 32.

²⁰⁸ Nieuwstraten, Van Vree & Scholten (2001), p. 20

²⁰⁹ Nieuwstraten, Van Vree & Scholten (2001), p. 33.

situatie ontstaat door de overtreding, kan het intrekken van het verlof/het ontslag bovendien de behandelrelatie onder druk zetten.²¹⁰ Voor intrekking stelt de geneesheer-directeur zich op de hoogte van de actuele geestelijke gezondheidstoestand van de patiënt en binnen uiterlijk vier dagen na intrekking van het verlof/ontslag wordt de patiënt schriftelijk op de hoogte gebracht van het besluit. De patiënt zelf, maar ook zijn naasten, kunnen de officier van justitie verzoeken het besluit tot intrekking voor te leggen aan de rechter.

2.4.3. Het huisverbod

Inleiding. Op 1 januari 2009 is de Wet tijdelijk huisverbod van kracht geworden.²¹¹ Ze verschaft de mogelijkheid tot tijdelijke uithuisplaatsing van iemand van wie de dreiging van huiselijk geweld uitgaat, ook wanneer zich (nog) geen strafbare feiten hebben voorgedaan. Gedurende die periode mag er geen contact worden opgenomen met de achterblijvers en wordt er voor zowel uithuisgeplaatste als de achterblijvers een hulpverleningstraject uitgezet. Het is een bestuursrechtelijke maatregel die kan worden ingezet door de burgemeester, al kan deze zijn bevoegdheid volledig of deels mandateren aan de hulpofficier van justitie (art. 3 Wth).

De rol van het slachtoffer bij de verkrijging van een huisverbod. Het slachtoffer kan zelf om een huisverbod verzoeken. Het is een bestuursrechtelijke beschikking die op basis van artikel 4:1e.v. Awb kan worden aangevraagd.

Procedure tot verkrijging beschermingsbevel. Het is veelal de basispolitiezorg die een eerste inschatting maakt of er sprake is van acute dreiging. De politie hoort de betrokkenen en brengt vervolgens de hulpofficier van justitie op de hoogte, indien het mogelijk een huisverbodwaardige situatie betreft. Deze beoordeelt aan de hand van het Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld of de feiten en omstandigheden zodanig zijn dat een huisverbod moet worden opgelegd en legt een huisverbod op of vraagt de burgemeester dat te doen.²¹² Hierop moet de uithuisgeplaatste zijn huissleutel inleveren bij de politie en moet hij aangeven waar hij te bereiken is. Ook wordt er een hulpverleningstraject opgezet voor zowel de uithuisgeplaatste als de achterblijvers. Indien de burgemeester of de HOvJ ook kindermishandeling vermoeden, brengen zij Bureau Jeugdzorg op de hoogte (art. 2 lid 3 Wth). Het huisverbod kan tot een periode van maximaal 28 dagen worden verlengd (art. 9 lid 1 Wth) en de uithuisgeplaatste kan tegen het opleggen of verlengen van het huisverbod in beroep gaan (art. 6 Wth jo art. 8:1 Awb).²¹³ Indien de uithuisgeplaatste tegelijkertijd vraagt om een voorlopige voorziening (art. 8:81 Awb), beslist de voorzieningenrechter binnen drie dagen (art. 6 lid 2 sub a Wth). Als uitgangspunt voor politie en justitie geldt dat wanneer een persoon wordt aangehouden in het kader van een strafvervolgning voor geweld in de huiselijke sfeer, er zo mogelijk ook een huisverbod wordt opgelegd.²¹⁴

Toepassingsvoorwaarden. Het huisverbod mag enkel worden opgelegd aan een meerderjarige persoon, die op hetzelfde adres als de achterblijvers woont of daar meer dan incidenteel verblijft (art. 2 leden 1 en 2 Wth). Voorwaarde is dat de aanwezigheid van deze persoon in de woning een 'ernstig en onmiddellijk gevaar' oplevert voor de achterblijvers. De feiten en omstandigheden

²¹⁰ Nieuwstraten, Van Vree & Scholten (2001), p. 20.

²¹¹ 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.

²¹² Zie A. Schreijenberg, K.B.M. de Vaan, M.C. Vanoni & G.H.J. Homburg, *Procesevaluatie Wet tijdelijk huisverbod*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek 2010, p. 4 voor een beschrijving van de procedure.

²¹³ De mogelijkheid om beroep in te stellen is niet beperkt tot de uithuisgeplaatste. Ook andere belanghebbenden, zoals de achterblijvers, kunnen een beroep instellen.

²¹⁴ Aanwijzing huiselijk geweld en eergereleerd geweld, *Staatscourant* 2010, nr. 6462.

die een rol spelen bij het al dan niet opleggen van een huisverbod zijn limitatief vastgelegd in het Besluit tijdelijk huisverbod.²¹⁵ Zij betreffen de persoon ten aanzien van wie wordt overwogen een huisverbod op te leggen, het verloop van het incident en de leefomstandigheden van de betrokkenen. Om de dreiging die van deze feiten en omstandigheden uitgaat goed in te kunnen schatten, zijn ze verwerkt in het Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld (RIHG).

Soort beschermingsbevelen. Het verbod houdt in dat de pleger van huiselijk geweld in beginsel gedurende tien dagen de toegang tot de woning wordt ontzegd. Hij mag zich gedurende deze periode niet in de aangegeven woning bevinden, ook niet op uitnodiging van de huisgenoten.²¹⁶ Deze periode kan worden verlengd tot 28 dagen, wanneer de dreiging aanhoudt. Gedurende deze periode mag de uithuisgeplaatste ook geen contact opnemen met zijn huisgenoten.

Looptijd. Het huisverbod wordt in eerste instantie opgelegd voor een periode van tien dagen, maar ze kan worden verlengd tot maximaal 28 dagen, indien de dreiging van het gevaar of het ernstige vermoeden daarvan blijven voortduren (art. 9 lid 1 Wth).

Dadelijke uitvoerbaarheid. Het huisverbod wordt ten uitvoer gelegd, ondanks een eventueel hoger beroep van de uithuisgeplaatste, maar de voorzieningenrechter kan binnen de looptijd van het huisverbod het verbod opheffen. Wel dient de rechter hier gedurende de eerste tien dagen van het huisverbod 'prudent' mee om te gaan.²¹⁷ Alleen bijzondere feiten en omstandigheden kunnen een opheffing van het huisverbod voordat deze periode is verstreken rechtvaardigen. Overigens zullen de tien dagen tijdens de behandeling van het beroep doorgaans al verstreken zijn.²¹⁸

Handhaving van het huisverbod

Toezicht. In de Memorie van Toelichting krijgt de politie expliciet een belangrijke rol toebedeeld in de handhaving van huisverboden, aangezien zij over alle relevante informatie beschikt die bij de oplegging van de maatregel een rol heeft gespeeld.²¹⁹ De Wet tijdelijk huisverbod verklaart dat politieambtenaren ter controle van het huisverbod bevoegd zijn elke plaats te betreden waar de uithuisgeplaatste zich niet mag bevinden, met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoner (art. 4 lid 3 Wth). De politie kan voorts een notitie maken van het huisverbod in het eigen systeem, ze kan gedurende het huisverbod bij de achterblijvers langsgaan of ze kan het wijkteam de opdracht geven de woning extra in de gaten te houden.²²⁰ De indieners van het wetsvoorstel erkennen echter dat ambtshalve handhaving van, met name, een contactverbod moeilijk zal zijn.²²¹ In dit geval is de politie veelal afhankelijk van een melding door de achterblijvers van een overtreding. In de praktijk zal het dan ook veelal de hulpverlening zijn die als eerste een overtreding van het verbod bemerkt. Zij dienen vervolgens de politie op de hoogte te brengen. Dit gebeurt echter niet altijd.²²²

Mogelijke gevolgen overtreding. In artikel 11 Wth is bepaald dat het handelen in strijd met een huisverbod een misdrijf oplevert dat kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten

²¹⁵ *Staatsblad* 2008, 422.

²¹⁶ Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 21.

²¹⁷ Raad van State 21 juli 2010, *LJN* BN1875.

²¹⁸ Memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 12.

²¹⁹ Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 14.

²²⁰ Schreijenberg, De Vaan, Vanoni & Homburg (2010), p. 55.

²²¹ Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 18.

²²² Schreijenberg, De Vaan, Vanoni & Homburg (2010), p. 55.

hoogste twee jaar of een geldboete van de vierde categorie. Bij overtreding van het huisverbod wordt de uithuisgeplaatste in principe voorgeleid aan de rechter-commissaris of de raadkamer, althans als er een grond is voor voorlopige hechtenis.²²³ De officier van justitie zal in geval van schorsing van de voorlopige hechtenis in beginsel een contactverbod vorderen. Bij overtreding van het huisverbod is het beleid van justitie om *twee weken* te vorderen, wanneer de bewaring niet wordt geschorst, vordert het OM *een maand*.²²⁴ In de praktijk blijkt echter dat er maar sporadisch wordt vervolgd voor een overtreding van het huisverbod.²²⁵ Een alternatieve reactie op niet-naleving van het huisverbod is een verlenging van het huisverbod. De overtreding zou kunnen worden gezien als een indicatie dat het acute gevaar nog niet is geweken.

2.5. Samenvatting

Dit hoofdstuk beoogde het wettelijk kader waarbinnen de beschermingsbevelen kunnen worden opgelegd in kaart te brengen. Het doel was een compleet overzicht te verkrijgen van de juridische modaliteiten waarop in Nederland een beschermingsbevel kan worden gebaseerd, gevolgd door een korte omschrijving van de procedure ter verkrijging van het beschermingsbevel, de soorten beschermingsbevelen die binnen het kader van de modaliteit kunnen worden opgelegd, de manier waarop het bevel wordt gehandhaafd en enkele andere aspecten die voor het beschermingsbevel van belang kunnen zijn.

Er blijken maar liefst 14 strafrechtelijke modaliteiten te bestaan die de basis kunnen vormen voor een beschermingsbevel (zie figuur 1). Het overzicht geeft blijk van de hernieuwde belangstelling voor gedragsbeïnvloeding: Er zijn de laatste jaren enkele modaliteiten bijgekomen en enkele reeds bestaande modaliteiten zijn gewijzigd. Ook binnen het bestuursrecht is een nieuwe modaliteit geïntroduceerd (het tijdelijk huisverbod) naast de drie modaliteiten die de Wet Bopz reeds bood om beschermingsbevelen op te leggen (voorwaardelijke machtiging, verlof en ontslag uit een psychiatrisch ziekenhuis). Het privaatrecht kent minder recente ontwikkelingen op dit gebied, maar biedt van oudsher de mogelijkheid tot verkrijging van een rechterlijk ge- of verbod op basis van de kortgedingprocedure.

Er is geen limitatieve opsomming te geven van de soorten beschermingsbevelen die in Nederland kunnen worden opgelegd. Veel wettelijke modaliteiten bevatten geen aanwijzingen over welke bevelen wel en welke bevelen niet kunnen worden opgelegd. Zelfs indien er een nadere definiëring in de wet is opgenomen, is de exacte reikwijdte nog steeds onduidelijk door het gebruik van open termen ('het gedrag van de veroordeelde betreffende') of doordat bepaalde 'gesloten' termen ook aan duidelijkheid te wensen overlaten. Valt het achtervolgen van een persoon of het laten bezorgen van cadeaus bijvoorbeeld onder een contactverbod? En wat is de precieze reikwijdte van een gebieds- of een locatieverbod? In de rechtspraak zullen deze termen moeten uitkristalliseren.

Wel blijkt uit de recente wetwijzigingen een tendens de voorwaarden ofwel limitatief op te sommen ofwel nader te definiëren. Dit heeft veelal te maken met het feit dat enkel op basis van een wettelijke regeling die voldoet aan de eisen van kenbaarheid en voorzienbaarheid een bijzondere voorwaarde die een ingrijpende inbreuk maakt op een verdragsrechtelijk beschermd recht mag worden opgelegd. Er gelden wel enkele algemene beperkingen, zoals de proportionaliteit of het vereiste dat de voorwaarden de vrijheid van godsdienst of

²²³ Zie Aanwijzing huiselijk geweld en eengerelateerd geweld.

²²⁴ Zie Aanwijzing huiselijk geweld en eengerelateerd geweld.

²²⁵ Schreijenberg, De Vaan, Vanoni & Homburg (2010), p. 56.

levensovertuiging en de staatkundige vrijheid niet mogen aantasten. Deze beperkingen zijn in de betreffende modaliteiten opgenomen of ze moeten impliciet van belang worden geacht.

Hoofdstuk 3. Handhaving in de praktijk

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de handhaving van beschermingsbevelen in de praktijk in kaart gebracht (onderzoeksvraag 7). Nu we een overzicht hebben van de formele regelgeving (*law in the books*) is het van belang te onderzoeken hoe een en ander uitwerkt in de praktijk (*law in practice*). Hoe wordt het toezicht feitelijk vormgegeven en welke (keten)partners werken op welke manier samen om ervoor te zorgen dat de beschermingsbevelen worden nageleefd? Welke instantie heeft in de praktijk de regie? Welke reactie volgt er doorgaans op een overtreding? Welke knelpunten worden er in de handhavingspraktijk geconstateerd? Deze en andere vragen kwamen tijdens interviews met medewerkers van de handhavende instanties aan bod.

3.2. Onderzoeksmethode

De handhaving van beschermingsbevelen werd onderzocht door middel van interviews met praktijkmedewerkers.²²⁶ De interviews werden gehouden in de twee grootste arrondissementen (Den Haag, Amsterdam) en een kleiner arrondissement (Assen). Binnen de grote arrondissementen verwachtten we de grootste aantallen beschermingsbevelen en de meeste ervaring met beschermingsbevelen. Het enkel samplen van grote arrondissementen zou echter een vertekend beeld kunnen opleveren. Zo zou de aanpak van beschermingsbevelen in Amsterdam en Den Haag kunnen worden beïnvloed door de zogenaamde 'grotestedenproblematiek', waardoor een beeld ontstaat dat niet overeenkomt met de gang van zaken in de minder drukbevolkte delen van het land. Andersom zouden er door de extra ervaring met beschermingsbevelen ook wel eens *best practices* kunnen zijn ontstaan. Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen, werd eveneens een kleiner arrondissement geselecteerd.

Per arrondissement en per rechtsgebied werden de volgende personen uitgenodigd voor een interview:

- **Strafrecht:** een officier van justitie, een politieambtenaar, een strafrechter, een reclasseringsmedewerker, een medewerker van een penitentiaire inrichting, een slachtofferadvocaat²²⁷
- **Civiel recht:** een voorzieningenrechter, een gespecialiseerde advocaat, een deurwaarder
- **Bestuursrecht:** een casemanager van het steunpunt huiselijk geweld, een gemeenteambtenaar betrokken bij de uitvoering van de WTH, een politieambtenaar, een hulpofficier van justitie.²²⁸

De keuze voor bovengenoemde personen werd ingegeven door het feit dat zij allen een rol spelen bij de handhaving van beschermingsbevelen. Hoewel de advocaten, casemanagers en

²²⁶ Beleidsmedewerkers op centraal niveau werden niet geïnterviewd, omdat in dit hoofdstuk niet het landelijke beleid centraal staat, maar de lokale uitwerking daarvan.

²²⁷ In de oorspronkelijke opzet waren ook interviews met rechters-commissarissen gepland. Hier werd uiteindelijk van afgezien, omdat zij pas zeer recent een grotere rol zijn gaan spelen in de handhaving van bepaalde strafrechtelijke beschermingsbevelen (zie hoofdstuk 2).

²²⁸ Sommige respondenten werden geïnterviewd over meerdere rechtsgebieden. Zo werden de geïnterviewde politieambtenaren over zowel het privaats- als het strafrecht gehoord. In de volgende paragrafen zal per rechtsgebied worden aangegeven welke respondenten aan bod kwamen.

gemeenteambtenaren niet direct verantwoordelijk zijn voor de handhaving van beschermingsbevelen, krijgen zij toch een en ander mee van de uitvoering in de praktijk.

Vanwege de beperkte tijd konden niet alle negentien modaliteiten even uitgebreid aan bod komen. Tijdens de interviews is daarom met name aandacht besteed aan de meest 'reguliere' modaliteiten, dat wil zeggen: de modaliteiten met naar verwachting de grootste kans op een beschermingsbevel. Het gaat om het voorwaardelijk sepot, de schorsing van de voorlopige hechtenis, de voorwaardelijke veroordeling, de voorwaardelijke invrijheidstelling, het verlot uit een penitentiaire inrichting, civiele beschermingsbevelen en het huisverbod.²²⁹

De interviews werden telefonisch afgenomen in de periode van 28 juni t/m 10 augustus en duurden 30 tot 60 minuten. Vanwege de vakantieperiode en/of een gebrek aan ervaring met beschermingsbevelen zagen sommige genodigden af van deelname aan het onderzoek. In totaal werden uiteindelijk 35 interviews afgenomen.²³⁰

Aan de hand van vooraf opgestelde, semi-gestructureerde interviewprotocollen werd de verschillende respondenten gevraagd naar de handhaving van beschermingsbevelen in de dagelijkse praktijk. Omdat de respondenten allemaal een andere functie hebben en op een andere manier bij de handhaving van beschermingsbevelen betrokken zijn, werden uiteindelijk dertien (iets) afwijkende interviewprotocollen opgesteld (zie bijlage 1 voor een voorbeeld). De respondenten kregen vooraf de mogelijkheid om het interviewprotocol in te zien. Dit gaf hen de kans zich goed op het interview voor te bereiden.

De interviews werden – met toestemming van de geïnterviewden – opgenomen met een voicerecorder.²³¹ Alle interviews werden na afloop uitgewerkt, waarna de opnames werden gewist.²³² De 35 interviews werden vervolgens per relevante subvraag geanalyseerd. Waar de respondenten elkaar tegenspraken zijn beide zienswijzen opgetekend. Zie voor deze en andere beperkingen van de onderzoeksmethode paragraaf 3.6.

Om het risico op sociaal wenselijke antwoorden zoveel mogelijk te beperken werd de respondenten vooraf anonimiteit beloofd. Enkel de functies van de betrokkenen zijn genoemd en de arrondissementen waarbinnen zij werkzaam zijn. Omdat dit rapport niet beoogt de drie arrondissementen onderling te vergelijken of te beoordelen op hun prestaties, is bij de uitwerking van de interviews ook iedere verwijzing naar de individuele arrondissementen weggelaten.

3.3. Handhaving strafrechtelijke beschermingsbevelen in de praktijk

Om zicht te krijgen op de manier waarop strafrechtelijke beschermingsbevelen worden gehandhaafd, is in ieder arrondissement gesproken met een reclasseringsmedewerker, een officier van justitie, een politieambtenaar, een strafrechter, een (slachtoffer)advocaat en een medewerker van een penitentiaire inrichting.²³³ Omdat een diepgaande bespreking van alle

²²⁹ De overige modaliteiten hebben veelal een theoretisch karakter: Zij zullen in de praktijk zelden leiden tot een beschermingsbevel. Bovendien sluit deze selectie grotendeels aan op die van het tweede deelrapport.

²³⁰ Er ontbreken een strafrechter (Assen), een politieagent (Assen), een strafadvocaat (Den Haag) en een deurwaarder (Amsterdam).

²³¹ Eén interview werd niet opgenomen, maar direct uitgewerkt.

²³² Passages waarin de respondent in herhaling viel werden overgeslagen, maar voor het overige zijn de interviews *ad verbatim* uitgewerkt.

²³³ Uitzondering hierop zijn de regio's Assen en Den Haag. Uit deze regio's ontbreken een rechter en een politieambtenaar (Assen) en een slachtofferadvocaat (Den Haag).

veertien strafmodaliteiten binnen het tijdsbestek van één interview onmogelijk zou zijn, is hierin een selectie gemaakt. Zo stonden in de interviews met de officieren van justitie en de politie enkel de schorsing van de voorlopige hechtenis, het voorwaardelijk sepot, de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling centraal. De rechters werd gevraagd zich te concentreren op de schorsing van de voorlopige hechtenis, de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Het verlot kwam alleen ter sprake tijdens de interviews met medewerkers van een penitentiaire inrichting. Bij de slachtofferadvocaten en de reclasseringsmedewerkers, ten slotte, werd geen selectie gemaakt, maar werd in het algemeen naar de handhaving van beschermingsbevelen geïnformeerd.

3.3.1. Vorderen en opleggen van strafrechtelijke beschermingsbevelen

Op de vraag of zij bij het formuleren van de beschermingsbevelen ook rekening houden met de handhavingspraktijk, gaven de officieren van justitie alle drie een ander antwoord. De een houdt hier nadrukkelijk rekening mee en zal bij het opstellen van een gebiedsverbod nauwgezet nagaan hoe een bepaalde wijk eruit ziet, zodat de politie het verbod makkelijk kan handhaven. De andere officier van justitie gaat niet zelf op onderzoek uit, maar vaart blind op het advies van de reclassering. Zij gaat er in dat geval van uit, dat de reclassering het bevel kan handhaven. Voor de derde officier van justitie vormt de praktische uitvoerbaarheid van een beschermingsbevel geen noemenswaardige overweging. Zij kan ook een moeilijk handhaafbaar bevel vorderen of opleggen om een 'signaal' af te geven naar de verdachte.

De geïnterviewde rechters toetsen de praktische handhaafbaarheid van de beschermingsbevelen 'uiterst marginaal'. Zij gaan hoofdzakelijk af op het oordeel van de officier van justitie en de reclassering, omdat je als rechter 'geen zicht hebt op de uitvoering'. Het strafblad van de verdachte en het soort delict spelen een veel grotere rol in de besluitvorming van de rechters, net als het vertrouwen dat de verdachte zich zal houden aan de voorwaarden. Toch heeft er de afgelopen jaren, naar aanleiding van signalen vanuit het werkveld, bij de rechters een omslag plaatsgevonden. Zij bakenen de voorwaarden tegenwoordig helderder af, zodat de verdachte, maar ook politie, justitie en reclassering meer houvast hebben. Het wordt niet langer aan de reclassering overgelaten om de voorwaarden tijdens de uitvoering van een beschermingsbevel nader in te vullen.

3.3.2. Registratie strafrechtelijke beschermingsbevelen

Met uitzondering van de rechtbanken houden de handhavende instanties een registratie bij van de opgelegde beschermingsbevelen. De respondenten vinden over het algemeen dat de registratie van beschermingsbevelen goed verloopt, maar er zijn nog enkele verbeterpunten. Zo leggen de officieren van justitie een vonnis met voorwaarden vast in COMPAS, het geautomatiseerde communicatie- en registratiesysteem van het OM. De schorsing van de voorlopige hechtenis wordt ook in COMPAS geregistreerd, maar de voorwaarden niet. Blijkbaar biedt het systeem hier geen ruimte voor. Ook overtredingen worden niet altijd goed geregistreerd. Slechts wanneer er vanuit het OM formeel gevolg wordt gegeven aan de overtreding (TUL, opheffing schorsing, dagvaarden), komt dit in het systeem te staan. Meer informele reacties, zoals een schriftelijke waarschuwing, worden niet vastgelegd.

Het OM brengt vervolgens de politie op de hoogte van een nieuw beschermingsbevel. Dit gebeurt via het CJIB en/of de administratieve afdeling van het betreffende arrondissementsparket, maar

sommige van de geïnterviewde OvJ's attenderen de politie er voor de zekerheid ook nog even zelf op.²³⁴

(...) het is wel zo dat als ik (...) met name in het kader van een schorsing van een contactverbod heb, ik de politie daar vaak wel op attendeer. Om ze dus wel in stelling te brengen, omdat ik weet dat de handhaving, als je daar niet expliciet iets aan doet, wat minder voor de hand ligt en duidelijk is. (OvJ)

Volgens de Aanwijzing 'advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties' moet het OM alle sancties met vrijheidsbeperkende voorwaarden doorgeven aan het Regionaal Informatieknooppunt (RIK) en het Nationaal Informatieknooppunt (NIK). Twee OvJ's hebben geen zicht op de informatieverstrekking vanuit het OM aan het RIK en het NIK. Eén OvJ geeft aan dat dit in het verleden niet altijd goed verliep, maar dat er een verbeterslag is gemaakt. Voortaan worden alle voorwaarden naar een vast contactpunt bij de politie gestuurd. De politie zet de informatie vervolgens door naar de knooppunten. Momenteel constateert deze OvJ enkel nog een probleem bij de registratie van opheffingen of wijzigingen van de voorwaarden. Deze veranderingen komen niet altijd op tijd in de systemen terecht. Hierdoor loopt iemand het risico te worden opgepakt voor een gebiedsverbod dat niet meer geldig is.

De geïnterviewde agenten geven aan dat de registratie in het politieregistratiesysteem BVH over het algemeen goed verloopt. Ook overtredingen van een beschermingsbevel worden volgens hen doorgaans goed geregistreerd. Een enkele keer wordt er per ongeluk een verkeerde projectcode gebruikt, waardoor bepaalde informatie in een later stadium niet meer kan worden teruggevonden. Dit ligt aan de agent die de gegevens invoert, niet aan het registratiesysteem.

Bij de reclassering wordt de opdracht op centraal niveau vastgelegd door de reclasseringsbalie, waarna de medewerker aan wie de zaak wordt toegewezen alle nieuwe ontwikkelingen in het registratiesysteem bijhoudt. Voor de individuele medewerkers kan het in de drukte van alledag soms moeilijk zijn om alle voorvallen even nauwgezet vast te leggen, maar overtredingen van het bevel worden volgens de respondenten allemaal geregistreerd.

Het gevangeniswezen, ten slotte, registreert de verlopen, inclusief de voorwaarden en overtredingen, in het digitale penitentiaire dossier van de gedetineerde (TULP). Verder wordt het beschermingsbevel vastgelegd op de verloopas die de gedetineerde moet dragen. De registratie van de verlopen verloopt in de opinie van de PI medewerkers goed.

3.3.3. Technische hulpmiddelen

Locatiegeboden en locatieverboden kunnen worden gecontroleerd met behulp van elektronisch toezicht. De verdachte/veroordeelde krijgt in dat geval een (GPS)enkelband aangemeten en de reclassering houdt hierop toezicht.²³⁵ De politie wordt door de reclassering op de hoogte gebracht van het feit dat er iemand met elektronisch toezicht rondloopt. Volgens een reclasseringsmedewerker worden er op dat moment concrete afspraken gemaakt over welke acties ondernomen moeten worden als de onder toezicht gestelde het verboden gebied te dicht nadert, ook met de meldkamer van de politie.

²³⁴ Eén OvJ meldde de schorsing van de voorlopige hechtenis altijd zelf bij de politie, omdat het volgens haar anders niet aan de politie werd teruggekoppeld.

²³⁵ In de praktijk kan de reclassering het elektronisch toezicht uitbesteden aan een beveiligingsbedrijf. Zodra een enkelband of een GPS-systeem een signaal afgeeft, waarschuwt het bedrijf de reclassering.

Elektronisch toezicht kan worden toegepast in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis, de voorwaardelijke veroordeling, de voorwaardelijke invrijheidstelling, de TBS met voorwaarden, de voorwaardelijke beëindiging van de TBS en een penitentiair programma.²³⁶ Het kan enkel worden opgelegd op advies van de reclassering. Wanneer de reclassering positief adviseert, kan het OM het elektronisch toezicht opnemen in zijn vordering. De rechter(-commissaris) beslist ten slotte of elektronisch toezicht mag worden toegepast. Volgens de geïnterviewde rechters volgen zij doorgaans de eis van het OM en toetsen zij het verzoek om elektronisch toezicht uiterst marginaal.

Voor toepassing van elektronisch toezicht is het volgens de respondenten van belang dat de verdachte/veroordeelde een vast woonadres heeft uit de buurt van het slachtoffer. Andere factoren die meewegen in hun besluitvorming zijn de ernst van het delict, de proportionaliteit van het controlemiddel, het advies van de reclassering en het risico dat de verdachte/veroordeelde de voorwaarden zal overtreden. Het wordt door de respondenten gezien als een vergaande maatregel, die enkel wordt opgelegd in zaken waarin personen extra controle nodig hebben.

Elektronisch toezicht komt relatief weinig voor. Een reclasseringsmedewerker kon dit staven met cijfermateriaal. Op het moment van het interview werd er in haar arrondissement in 14 “voorkeur” zaken (voorwaardelijke veroordeling of schorsing van de voorlopige hechtenis) en in 40 zaken in het kader van een penitentiair programma of een voorwaardelijke invrijheidstelling elektronisch toezicht toegepast. Op een totale *caseload* van 940 zaken vormt het elektronisch toezicht dus maar een klein aandeel.

Een ander technisch hulpmiddel dat in de praktijk wordt gebruikt is het AWARE alarm systeem. In dat geval draagt het slachtoffer een alarmkastje met een GPS systeem. Zodra de verdachte/veroordeelde op een verboden plek wordt gesignaleerd, kan het slachtoffer het alarm indrukken, waarna de politie te hulp snelt. Deze alarmsystemen worden door de politie in samenwerking met de “blijf-groep” of het Steunpunt aan slachtoffers verstrekt. Dit technisch hulpmiddel heeft echter meer te maken met de bescherming van het slachtoffer dan met de controle op de naleving van strafrechtelijke beschermingsbevelen. AWARE wordt dan ook niet binnen het kader van de strafzaak opgelegd. Hoewel AWARE kan bijdragen aan het toezicht op beschermingsbevelen – dankzij de snelle reactie op het alarm is de kans groter dat de overtreder op heterdaad wordt betrapt – is dit niet het primaire doel van het alarmsysteem. Het is in de eerste plaats bedoeld om (nieuw) geweld te voorkomen, niet om beschermingsbevelen te controleren of de zaak tegen een overtreder bewijstechnisch sterker te maken.

3.3.4. Samenwerking tussen de ketenpartners

De politie, de reclassering en het OM zijn de hoofdrolspelers in de handhaving van strafrechtelijke beschermingsbevelen, waarbij het OM (formeel) de regie heeft. Het OM zet de zaak door naar de politie en geeft aan welke activiteiten van de politie worden verwacht. Zodra de zaak is doorgezet, onttrekt ze zich aan het zicht van het OM. Vanaf dat moment zijn politie en reclassering verantwoordelijk voor de praktische uitvoering. De rechters vormen het sluitstuk van de keten en komen pas weer in beeld wanneer een verbod is overtreden en opheffing schorsing, wijziging van de voorwaarden of tenuitvoerlegging wordt gevorderd. De rol van de slachtofferadvocaat is beperkt. Hij of zij kan het OM eventueel wijzen op de wenselijkheid van een bepaalde voorwaarde.

²³⁶ Bij een verlot uit de PI wordt volgens de respondenten nooit gebruik gemaakt van technische hulpmiddelen.

Op beleidsniveau wordt er regelmatig overlegd tussen de verschillende actoren. Dit overleg vindt veelal plaats tussen vaste contactpersonen en de uitkomsten van het overleg worden door de gesprekspartners binnen de eigen organisatie uitgezet naar het werkveld. Zo weten alle organisaties wat ze van elkaar nodig hebben en op welke punten de aanpak – bijvoorbeeld van beschermingsbevelen – verbetering behoeft.

Ook met de reclassering wordt door verschillende officieren die taakaccenten hebben overleg gevoerd op beleidsniveau en dat gaat dan via de reclassering, de persoon die je dan spreekt, weer naar onder. Dan wordt het weer naar het werkveld uitgezet en andersom. Bijvoorbeeld als de reclassering met mij praat, als huiselijk geweld officier, dan probeer ik dat ook naar de officieren uit te zetten waar ze op moeten letten en wat de reclassering van ons nodig heeft. Dus er zit, vind ik, een hoge mate van wederkerigheid in en met de politie ook. (OvJ)

Op zaaksniveau zijn er bij het OM en de politie meestal geen vaste contactpersonen (personele bezetting wisselt per zaak), maar dat wordt ook niet gemist. De meeste contacten vinden plaats met de zaakofficier, degene die de zaak op zitting heeft gehad of die de zaak onder zich heeft. Wanneer er bijvoorbeeld onduidelijkheid bestaat bij de politie of de reclassering over de reikwijdte van een beschermingsbevel, dan nemen de politie of de reclassering contact op met de zaakofficier die vervolgens het verbod interpreteert. Bij de reclassering zijn er wel vaste contactpersonen.

Een aantal respondenten meldt dat de samenwerking – vooral tussen politie en reclassering – de afgelopen jaren is verbeterd. De 'lijntjes' zijn korter geworden door het overleg in Veiligheidshuizen, door convenanten en door het aanstellen van vaste contactpersonen. In één arrondissement is men momenteel de samenwerking tussen de politie en de reclassering nog meer aan het intensiveren. Waar momenteel de reclassering enkel contact opneemt met de politie wanneer ze specifieke informatie nodig heeft, zal ze in de toekomst ieder toezicht melden bij de betrokken wijkagent. Op deze manier blijven de partners beter op de hoogte van elkaars werk.

Vaak treffen de partners elkaar overigens al in de fase voordat het beschermingsbevel wordt opgelegd, d.w.z. tijdens het ontwerpen daarvan. De politie is in dat stadium al op de hoogte van de problematiek en reclassering heeft ook al contact gehad met de verdachte/veroordeelde. Ze zitten samen in het Veiligheidshuis en brengen gezamenlijk advies uit. Volgens de respondenten is dit een enorme verbetering. Ook bij een verlovverzoek wordt de partners (OM, politie en reclassering) vooraf gevraagd een advies uit te brengen.

3.3.5. Toezicht

Het toezicht op de naleving van beschermingsbevelen valt onder de verantwoordelijkheid van het OM, maar is in de praktijk toch vooral een taak van de reclassering en de politie. Zij kunnen op verschillende manieren (proactief) toezicht houden: met behulp van elektronische hulpmiddelen, door middel van extra surveillance in de buurt of door het afleggen van huisbezoeken. Ondanks deze mogelijkheden, wordt de praktijk gekenmerkt door een reactieve vorm van toezicht. Enkele respondenten wijten dit aan een gebrek aan capaciteit. Hierdoor zijn de toezichthoudende instanties afhankelijk van een melding van het slachtoffer. Zeker in de minder ernstige zaken en de zaken zonder elektronisch toezicht is het, volgens een respondent, vaak 'wachten op incidenten'.

Dit is voornamelijk reactief. Politie weet het wel, maar handelt niet actief. Hier ligt ook een taak voor het slachtoffer. (...) Ik durf niets te zeggen over extra patrouilles. Ik denk dat het alleen kan bij hele dreigende situaties. Dan zijn er aparte protocollen. Ik denk dat het van het wijkteam afhangt. (...) Hier in (...) speelt ook nog de grotestadsproblematiek. Het ligt veelal bij de politie, maar ze kunnen dat niet voor elke schorsing gaan doen. (OvJ)

De reclassering is voor het houden van toezicht afhankelijk van elektronische hulpmiddelen. Wanneer geen elektronisch toezicht is opgelegd, kunnen zij het onderwerp slechts ter sprake brengen tijdens de contactmomenten met de onder toezicht gestelde: Hij of zij is verplicht overtredingen te melden. Andere vormen van toezicht staan niet tot hun beschikking. Wanneer de reclassering vermoedt dat de onder toezicht gestelde het verbod gaat overtreden of wanneer het een ernstige zaak betreft, is er over en weer contact met de politie. De reclassering brengt bijvoorbeeld de wijkagent op de hoogte.

De politie wordt tijdens 'briefings' geattendeerd op beschermingsbevelen, zodat ze extra alert zijn bij eventuele meldingen vanaf een bepaald adres. In ernstige zaken wordt er tevens een 'aandachtsvestiging op locatie' gemaakt. Het adres wordt in dat geval extra in de gaten gehouden, bijvoorbeeld door de wijkagent. Wanneer er vanaf het betreffende adres een melding komt, worden er in de meldkamer niet allerlei vragen gesteld, maar wordt er meteen een wagen op afgestuurd. In het merendeel van de zaken wordt er echter minder (pro)actief toezicht gehouden, aldus de respondenten.

Opvallend is dat een OvJ een verschil constateert in het toezicht op de schorsing van de voorlopige hechtenis en het toezicht op de naleving van de beschermingsbevelen die zijn opgelegd in het kader van de andere modaliteiten. Bij de schorsing van de voorlopige hechtenis is deze respondent net wat intensiever bij het toezicht betrokken.²³⁷

Ik denk dat wij als OM-ers daar in het kader van de schorsing het meest bovenop zitten, omdat je dan nog echt in je eigen voorlopige hechtenis traject zit. En vanaf de veroordeling is het een beetje uit onze handen. Dan kunnen we enkel reageren op een melding van buitenaf, de reclassering of het slachtoffer die zich bij de politie meldt, zoiets.[Bij een schorsing heb je] meer contact hebt met de politie, sowieso omdat je onderzoek nog loopt, en dan komt het vanzelf ter sprake eigenlijk, of ze vragen er ook vaak naar. Dus er vindt meer communicatie plaats, omdat het onderzoek op zichzelf ook nog gewoon loopt. (OvJ)

De politie is ook met het toezicht op het verlot uit een penitentiaire inrichting belast. De handhaving van verloten onttrekt zich grotendeels aan het oog van de PI medewerkers en de PI zelf beschikt niet over de middelen om de naleving te controleren. Wel kan een meldplicht worden opgelegd, maar dit gebeurt bij hoge uitzondering. De lokale politie wordt over het verlot geïnformeerd, maar hoe die vervolgens de naleving van de beschermingsbevelen controleert, is bij de geïnterviewde PI medewerkers niet bekend. Overigens is het contacteren van de politie bij één inrichting geen automatisme. De politie wordt namelijk al gevraagd te adviseren over een gepland verlot en wordt ermee bekend verondersteld. Zodra het verlot daadwerkelijk wordt verleend, wordt de politie hier enkel van op de hoogte gebracht wanneer ze daar expliciet om

²³⁷Ook een rechter constateert dat er bij de overtreding van een voorlopige hechtenis voorwaarde 'beter wordt opgelet'. Hij vermoedt dat dit aan de titel kan liggen: de voorlopige hechtenis loopt door, alleen de uitvoering is geschorst. Het is dan ook vrij eenvoudig om de opheffing van de schorsing te vragen. Bij de andere voorwaardelijke modaliteiten moet het voorwaardelijk gedeelte helemaal omgezet worden.

heeft gevraagd (bijvoorbeeld in een zaak die veel media-aandacht heeft gekregen of waar een verhoogd risico is) of wanneer er een meldplicht is opgelegd. In de twee andere inrichtingen wordt de politie – zeker bij ‘spreekrechtwaardige delicten’ – vrijwel altijd op de hoogte gebracht van het verlot. Enkel wanneer de andere partners het melden, raken de PI medewerkers op de hoogte van een overtreding. Als daar aanleiding toe is, zal de PI medewerker bij de politie nagaan of het verlot goed is verlopen.

3.3.6. Reactie op een overtreding

Het slachtoffer wordt in principe geïnformeerd over het feit dat iemand vrijkomt, onder welke voorwaarden dat gebeurt en bij welke instantie hij of zij een overtreding moet melden. Bij voorwaardelijke sepot is dit geen plicht, maar is het informeren van het slachtoffer afhankelijk van de betreffende OvJ. Het slachtoffer wordt bij schorsingen van de voorlopige hechtenis en voorwaardelijke invrijheidstellingen geïnformeerd door het slachtofferloket. Bij een voorwaardelijke straf wordt het per (standaard) brief doorgegeven. Dat laatste is landelijk geregeld. Het is niet duidelijk of in deze brief de exacte voorwaarden staan omschreven. Bij een voorgenomen verlot worden de slachtoffers minstens één week van te voren schriftelijk op de hoogte gebracht, zodat ze voldoende tijd hebben om hier eventueel tegen te ageren.²³⁸ Volgens een respondent gebeurt het informeren van het slachtoffer echter alleen bij het eerste verlot, niet bij de daaropvolgende verloten. Wanneer een slachtoffer een overtreding van het verbod per ongeluk toch bij de verkeerde instantie meldt – en hier hebben veel respondenten ervaring mee – dan verwijzen ze hem of haar door naar de politie.

Zodra de politie op de hoogte wordt gesteld van de overtreding, wordt dit volgens de respondenten vrijwel altijd gemeld aan het OM. De respondenten geven aan dat de politie weinig ruimte heeft om hier een eigen afweging in te maken (geen discretionaire bevoegdheid). Zoals een politieambtenaar aangeeft: ‘overtreding is overtreding’. Ook de officieren van justitie hebben het idee dat de politie overtredingen vrijwel altijd doorgeven, in ieder geval sneller dan de hulpverlening. Toch maken de geïnterviewde politieambtenaren soms een inschatting van de bewijsbaarheid en de ernst van de overtreding:

We moeten er feiten en omstandigheden bij hebben die aantonen dat er een overtreding is. Als iemand belt dat er iemand voor de deur staat, dan moet je dat wel kunnen bewijzen. Een burger kan het ook gebruiken om iemand weer te laten oppakken. (...) Ik merk dat als het om een lichte zaak gaat, dat ze dan wel gewoon muteren. Als het iemand is die scènes maakt gaan we verder rechercheren, maar als we een melding krijgen van: ‘hij stond voor de deur en ik heb hem weggestuurd’, ja, wat moet je dan verder doen? (politieambtenaar)

Een geïnterviewde politieambtenaar hecht daarnaast ook belang aan de vraag of het contact op initiatief van het slachtoffer tot stand is gekomen. Hij zal in een dergelijke situatie de zaak minder snel doorspelen naar het OM, maar eerder de betrokkenen wijzen op de spelregels. Dit lijkt in tegenspraak met het eerder genoemde gebrek aan discretionaire bevoegdheid.

De reclasseringsmedewerkers geven aan dat een overtreding van een bijzondere voorwaarde in beginsel standaard wordt gemeld bij justitie, zelfs wanneer niet met 100% zekerheid kan worden vastgesteld of de overtreding daadwerkelijk is begaan. Het maakt daarbij ook niet uit of het

²³⁸ Het komt ook wel eens voor dat er tussen het informeren van het slachtoffer en het verlot minder dan 7 dagen zitten.

slachtoffer zelf contact heeft opgenomen met de onder toezicht gestelde. Wanneer de onder toezicht gestelde zijn meldplicht niet nakomt, of wanneer hij een afspraak mist, dan wordt het incident nog wel eens afgedaan met een waarschuwing, maar een overtreding van voorwaarden die dienen ter bescherming van een persoon wordt volgens de respondenten in principe altijd gemeld. Ernstige overtredingen worden meteen doorgebeld, minder ernstige overtredingen belanden in de periodieke rapportage over de onder toezicht gestelde. Vervolgens kan justitie uitmaken welke reactie dient te volgen.

Hoewel de geïnterviewde medewerkers verklaren overtredingen altijd te melden, geven sommigen van hen toe dat 'minimale' overtredingen, die niet uit kwade wil zijn begaan, wel eens zonder gevolg blijven. Dit wordt dan wel intern met een werkbegeleider besproken en het incident wordt in ieder geval in het registratiesysteem vastgelegd. Aanwijzingen dat het bevel niet is nageleefd, zijn voor de behandelaars in ieder geval aanleiding voor een gesprek met de onder toezicht gestelde.

Zodra de OvJ op de hoogte wordt gesteld van een overtreding, beslist hij in geval van schorsing van de voorlopige hechtenis, voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling over de onmiddellijke aanhouding en voorgeleiding van verdachte. Bij een overtreding van de bijzondere voorwaarde bij voorwaardelijk sepot kan een dagvaarding worden uitgebracht.

De bewijscriteria voor de vaststelling van een overtreding verschillen per modaliteit. Bij een schorsing van de voorlopige hechtenis is het voldoende als de overtreding van bijzondere voorwaarden 'aannemelijk' is geworden. Bewijsminima of de regels van de artikelen 348/350 Sv gelden hier niet. Dit is anders voor de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke veroordeling of een voorwaardelijke invrijheidstelling. In deze gevallen nemen de geïnterviewde officieren van justitie en de rechters de bewijsregels die gelden voor een gewone strafzaak, zoals de bewijsminima en de rechterlijke overtuiging, in acht.²³⁹ Een penitentiaire inrichting raakt doorgaans op de hoogte van een overtreding door melding vanuit de politie. Deze melding volstaat voor de PI medewerkers om handhavend op te treden tegen de gedetineerde. Een enkele melding door het slachtoffer is voor hen onvoldoende.

Afhankelijk van het bewijs, de rol van het slachtoffer en de ernst van de overtreding kunnen er vanuit het OM verschillende reacties volgen op een overtreding. Allereerst kan de OvJ in geval van een voorwaardelijk sepot besluiten de verdachte alsnog te dagvaarden. Eén OvJ merkt hier echter over op dat een voorwaardelijk sepot regelmatig wordt ingegeven door de relatieve ernst van de zaak. Als iemand in dat geval de voorwaarde overtreedt, moet het wel een zeer zware overtreding zijn, wil hij daarvoor dagvaarden.

Andere mogelijke reacties zijn het vorderen van de opheffing van de schorsing van de voorlopige hechtenis, de (voorlopige) tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk gedeelte van de straf of de beëindiging van de invrijheidstelling. Dit zijn volgens de officieren de meest geëigende reacties op een overtreding. Toch wordt daar in de praktijk wel eens van afgeweken, voornamelijk omdat de overtreding van geringe ernst is of omdat er geen kwade wil in het spel was.²⁴⁰ In dat geval

²³⁹ Ook wanneer niet aan de bewijsminima wordt voldaan, kan er een (informele) reactie vanuit het OM volgen. Zo nodigde een OvJ in een zaak waarin slechts één getuige was van de overtreding de verdachte uit voor een goed gesprek. Op deze wijze wilde de OvJ verdachte in ieder geval laten weten dat hij in de gaten werd gehouden.

²⁴⁰ Andere redenen zijn persoonlijke omstandigheden, zoals een psychose van de verdachte/veroordeelde, niet-verwijtbare overtredingen, het in gevaar brengen van een goed lopend toezicht of procesmatige overwegingen. Zo kan er op korte termijn al een zitting zijn gepland of zit iemand al in voorlopige hechtenis vanwege een ander

kan een overtreding door de vingers worden gezien, kan er een waarschuwing volgen of kan een vordering tot wijziging van de voorwaarden worden ingediend. Een incident zomaar laten passeren, gebeurt volgens de officieren van justitie zelden.

Je moet mensen ook niet teveel ruimte gaan bieden, hè. Het is helder en duidelijk wat er van iemand verwacht wordt en daar [het zomaar laten passeren van incidenten] zijn we ook niet heel soepel in. Het is ook dodelijk, want het grote smoesjesboek is natuurlijk onuitputtelijk wat dat betreft. (OvJ)

Een andere overweging die hierin kan meespelen is de rol van het slachtoffer. Als er evident sprake is van uitlokking, dan is dat voor de geïnterviewde officieren van justitie reden om eerder een waarschuwing te geven. Voor één OvJ zou dat reden zijn beide betrokkenen uit te nodigen op het politiebureau om de spelregels nog eens uit te leggen. Bij huiselijk geweld, zeker wanneer er kinderen in het spel zijn, ligt contact vanuit het slachtoffer moeilijker. In dat geval kiest een OvJ toch voor een meer formele reactie, zoals opheffing van de schorsing of tenuitvoerlegging, al is het maar om de kinderen te beschermen.

Rechters kunnen de vordering van de officier af- of toewijzen. Een wijziging van de voorwaarden komt volgens de geïnterviewden ook regelmatig voor, maar een waarschuwing niet. De rechters betrekken ongeveer dezelfde overwegingen in hun besluitvorming als de officieren van justitie. Ook bij hen speelt de ernst van de overtreding een cruciale rol. Contact vanuit het slachtoffer speelt ook mee, maar in mindere mate. De geïnterviewde rechters respecteren hierin de keuze van de OvJ om toch te handhaven. Als het contact ook vanuit de verdachte of de veroordeelde zelf komt, dan wordt de vordering toch toegewezen, al houdt het volgens een rechter 'op een gegeven moment op'.

Het overtreden van een beschermingsbevel tijdens het verlof zal in de ervaring van de PI medewerkers doorgaans leiden tot intrekking van het lopende verlof en een negatief advies op het verzoek om een nieuw verlof. Verder kan er ook intern gesanctioneerd worden en kan een reprimande worden gegeven. Voor één respondent kan zelfs een geringe overtreding reden zijn om het verlof in te trekken of toekomstig verlof te weigeren:

Nee, dat is dan gewoon een overtreding. Er is een giga-gebied waar je wel mag komen. Je hebt dan gewoon overtreden. (medewerker PI)

3.3.7. Knelpunten

De controle op naleving van de beschermingsbevelen wordt door vrijwel alle respondenten als problematisch ervaren. Als er geen sprake is van elektronisch toezicht, dan is het in de praktijk erg lastig om (actief) toezicht te houden. Elektronische hulpmiddelen kunnen echter niet in iedere zaak worden opgelegd.

Vaak wordt een contactverbod of locatieverbod wel opgelegd, maar krijgen we niet de middelen om het te controleren. Dan ziet de rechter er vanaf om GPS of een enkelband op te leggen, bijvoorbeeld omdat het delict te licht is, waardoor wij niet kunnen controleren. Dan bellen we wel met de politie, en die willen wel heel graag meewerken, maar die weten dan ook niet wat ze moeten doen en hoe ze dat moeten doen. Daarom

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.

zeggen we ook steeds vaker dat we het alleen willen doen in combinatie met het technische hulpmiddel. (reclasseringsmedewerker)

Andere vormen van toezicht, bijvoorbeeld door het afleggen van huisbezoeken of door extra surveillance, zijn wel mogelijk, maar worden gereserveerd voor de meest ernstige zaken. De oorzaak hiervan is volgens meerdere respondenten een gebrek aan capaciteit. Ze melden dat er – zeker bij de recherche of in het weekend – vaak sprake is van onderbezetting. Met uitzondering van elektronisch toezicht zijn echt proactieve vormen van toezicht in geval van beschermingsbevelen wellicht ook niet mogelijk:

Dus je legt op papier wel zo'n verbod op, maar je bent altijd te laat. Op het moment dat iemand de voorwaarde overtreedt, is het al gebeurd. Ja, je kunt moeilijk steeds een politieagent daar op de hoek van de straat zetten. Of wat wel gebeurt in wat zwaardere zaken, dat het slachtoffer een 'panic button' krijgt, die je dan bij je draagt en op het moment dat er iets gebeurd, kun je daar op drukken en op dat moment gaan alle toeters en bellen af. Maar ook dat is altijd reactief. Dat vind ik wel een lastig punt. Het is voor sommige slachtoffers toch een beetje een schijnzekerheid. (OvJ)

Een ander knelpunt heeft te maken met de registratie en de communicatie. Volgens een OvJ gebeurt het registreren en doorzetten van een beschermingsbevel nog teveel handmatig, soms zelfs helemaal niet, waardoor een wijziging of opheffing van de voorwaarden niet altijd bij alle partners bekend is. Ook een andere OvJ is bang dat niet alle beschermingsbevelen goed over en weer worden gecommuniceerd, terwijl dit cruciaal is voor de handhaving ervan.

De communicatie (...). Iedereen moet wel weten dat er zo'n verbod ligt, bij de politie met name, denk ik, en bij de wijkagenten, dat soort mensen, om de handhaving ook te kunnen effectueren, want daar start het. Het gaat vaak goed, maar ook zeker niet altijd, dus daar valt ongetwijfeld wat te verbeteren. (OvJ)

Verder moest een PI medewerker bij het beoordelen van een verlofverzoek soms 'achter het advies van OM en politie aan'. In de ervaring van de medewerker zijn de politie en het OM hun adviserende taak in deze steeds serieuzer gaan nemen, maar soms ontbreekt het aan snelheid.

Ten slotte hadden enkele respondenten moeite met de communicatie van het beschermingsbevel aan het slachtoffer. Zo wordt het slachtoffer wel op de hoogte gesteld van het eerste (voorgenomen) verlof, maar niet van de daaropvolgende verloven.²⁴¹ Verder is het volgens een slachtofferadvocaat onhandig dat er niet automatisch een afschrift van het vonnis naar het slachtoffer gaat. Hier moet je als slachtoffer – ook in zaken met een beschermingsbevel – apart om verzoeken. Toch is het in zijn ervaring handig om een dergelijk afschrift bij je te dragen, voor het geval er iets misgaat en de politie moet ingrijpen.

3.3.8. Succesfactoren

Tegenwoordig wordt er volgens de respondenten door de reclassering, het OM en de rechterlijke macht meer aandacht besteed aan het van te voren helder opstellen van de voorwaarden waar de verdachte of veroordeelde zich aan dient te houden. Dit voorkomt misverstanden en

²⁴¹ Ook bij verlof van jeugd delinquenten wordt enkel het eerste verlof doorgegeven aan de slachtoffers of nabestaanden (E. Tromp, A. van Osenbruggen & G. Homburg, *Informatieverstrekking aan slachtoffers van misdrijven. Evaluatie van het proces van informatieverstrekking aan slachtoffers over de executiefase van TBS en jeugd*, Amsterdam: Regioplan, p. 9)

onduidelijkheden bij de handhaving in de praktijk. Een mogelijke keerzijde is wel dat er wel meer vorderingen tot wijziging worden ingediend. Hoe beter de voorwaarden zijn afgebakend, des te minder speelruimte heeft de reclassering om in een later stadium de voorwaarden eenzijdig, dat wil zeggen zonder tussenkomst van een rechter, te wijzigen. Een officier merkte dat hij hierdoor meer zaken ‘terugkreeg’.

Een andere strategie die in de ervaring van de respondenten leidt tot betere naleving is om in de fase van de oplegging van een bevel rekening te houden de mogelijke nadelen die verdachte daardoor ondervindt. Als een verdachte door een gebiedsverbod niet meer bij familieleden of vrienden op bezoek kan komen, dan wordt het risico op overtreding groter. Door de verdachte of veroordeelde daarin tegemoet te komen wordt de kans op naleving van het beschermingsbevel vergroot.

[De verdachte] als het ware daarin helpen om dat verbod te halen. En iedereen snapt toch dat je je kinderen wilt zien. Daarmee kun je de angel er voor iemand wel een beetje uithalen. Dat vind ik ook wel een succesfactor waar je rekening mee moet houden. Het is nooit een standaard gebeuren. Je moet goed kijken: wat is hier precies aan de hand, met wie heb je te maken, hoe ziet dat slachtoffer eruit, die omgeving, (...) Daar moet je allemaal goed over nadenken en goede afspraken over maken. (OvJ)

Binnen de reclassering wordt vooral het gebruik van elektronische controlemiddelen als belangrijke succesfactor genoemd. Dat – in combinatie met inzicht bij de onder toezicht gestelde – zorgt er volgens de reclasseringsmedewerkers voor dat beschermingsbevelen worden nageleefd.

Ook de recente aanpassing van de wet, die voorlopige tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling mogelijk maakt, wordt door de respondenten als een grote verbetering gezien. Hierdoor kan onmiddellijk worden gereageerd op een overtreding (lik-op-stuk). Omdat de wijziging van vrij recente datum is, moest het bij enkele collega's nog wel even 'tussen de oren' komen, aldus een OvJ. Er is in de praktijk nog enige onbekendheid en onwennigheid te bespeuren. Dit geldt volgens hem ook voor de gedragsaanwijzing.

Bovendien worden de beschermingsbevelen volgens enkele respondenten momenteel beter geregistreerd dan vroeger, bijvoorbeeld door een vast punt bij de politie die de registratie doorzet naar de Regionale en Nationale Informatie Knooppunten. De registratie, maar ook de communicatie en de samenwerking tussen de ketenpartners verloopt steeds soepeler, wat zich volgens de respondenten weer vertaalt in een betere handhaving. Een reclasseringsmedewerker noemt de samenwerking met de politie erg goed en in dit soort gevallen onmisbaar. De samenwerking in Veiligheidshuizen en het samen opstellen van (een advies omtrent) de voorwaarden worden alom geprezen.

3.3.9. Suggesties ter verbetering

Veel van de suggesties ter verbetering van de handhavingpraktijk vormen een exact spiegelbeeld van de genoemde knelpunten. Zo adviseren enkele respondenten om nog meer te investeren in een betere registratie en communicatie. De reclasseringsmedewerkers raden aan om meer gebruik te maken van elektronische hulpmiddelen en volgens een politieambtenaar zou er vanuit het korps actiever toezicht gehouden kunnen worden, mits de capaciteit het toelaat:

Wij gaan echt niet actief op zoek naar overtredingen, dus voor ons is het niet zo moeilijk om te handhaven. Wij handhaven alleen als een slachtoffer meldt dat er een overtreding is. Ik denk dat het soms pro-actiever kan, huisbezoeken bijvoorbeeld. Het zou zo kunnen zijn dat iemand bij een slachtoffer zit en het slachtoffer te bang is om te bellen. Dat je wat actiever op zoek gaat naar overtredingen als je weet dat het een ernstige situatie betreft. (politieambtenaar)

Een rechter, ten slotte, raadt aan om overtredingen zo snel mogelijk te signaleren en aan te pakken.

Alleen dat je het snel moet signaleren en snel moet reageren. Vooral in de fase van de voorlopige hechtenis zijn mensen nog heel dicht bij het delict en laten zich nog veel beïnvloeden. Daar kun je gebruik van maken en dat is in de context van de beschermingsbevelen wel handig. (strafrechter)

3.4. Handhaving civielrechtelijke beschermingsbevelen in de praktijk

Om een indruk te krijgen van de handhaving van civielrechtelijke beschermingsbevelen is in drie arrondissementen gesproken met een gerechtsdeurwaarder, een voorzieningenrechter en een advocaat. Het onderwerp kwam daarnaast ter sprake tijdens de interviews met politieambtenaren die ook al in het kader van de strafrechtelijke beschermingsbevelen werden bevraagd.

3.4.1. Vorderen en opleggen van civielrechtelijke beschermingsbevelen

Eén voorzieningenrechter houdt bij het opleggen van een civiel beschermingsbevel nadrukkelijk rekening met de handhavingspraktijk. Bijvoorbeeld wanneer hem wordt gevraagd de gedaagde een verbod op te leggen om zich binnen een bepaalde straal van de woning van de eiser te bevinden. De rechter zal dit doorgaans niet toekennen, maar in plaats daarvan bepaalde straten aanwijzen waar gedaagde niet mag komen, omdat de politie in geval van een straal zou moeten gaan meten. Om dezelfde reden weigert de respondent vorderingen die inhouden dat de gedaagde niet dichterbij dan 10 meter in de buurt van de eiser mag komen. Het geografische bereik van een dergelijk beschermingsbevel – heel Nederland – komt de handhaafbaarheid eveneens niet ten goede. In vergelijking met deze ene respondent, lijken de overige geïnterviewden minder bedacht op mogelijke handhavingsperikelen.

Nee, op geen enkele wijze (...). Dat valt buiten het kader waar ik civielrechtelijk rekening mee heb te houden. Ik beslis echt louter op dat wat in de dagvaarding staat en wat tot het verweer wordt aangevoerd. (voorzieningenrechter)

De geïnterviewde advocaten houden voornamelijk de belangen van hun cliënt en de haalbaarheid van hun vordering in ogenschouw. Ze zullen bijvoorbeeld niet zo snel een omvangrijk gebiedsverbod eisen, omdat rechters daar in hun ervaring niet in mee gaan. De rechters kijken naar de belangen van beide partijen en ze maken een inschatting van de effectiviteit van een beschermingsbevel. Zo proberen ze om misverstanden te voorkomen het verboden gebied zo nauwkeurig mogelijk te definiëren – soms met behulp van een landkaart – en houden ze bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom rekening met de draagkracht van de gedaagde. De ervaring leert dat een hele hoge dwangsom juist geen indruk maakt op mensen die krap bij kas zitten. Zij proberen daarbij een zo klein mogelijke inbreuk op de rechten van gedaagde te maken, onder andere door het verbod geografisch en temporeel te beperken en

door rekening te houden met eventuele familieleden en bekenden die in de betreffende buurt wonen.

3.4.2. Registratie civielrechtelijke beschermingsbevelen

Civiele beschermingsbevelen worden nergens (centraal) geregistreerd, althans niet volgens de respondenten.²⁴² Zodra het vonnis is gewezen, krijgt de eiser hier een afschrift van en daar kan hij of zij vervolgens mee naar de politie of de deurwaarder stappen, maar daar blijft het bij. Er wordt niet automatisch een afschrift van naar de politie en/of de deurwaarder gestuurd.²⁴³ Uiteraard houden de geïnterviewde advocaten wel een dossier bij waarin de afloop van de zaak is geregistreerd.

3.4.3. Technische hulpmiddelen

Er wordt ook nooit gebruik gemaakt van technische hulpmiddelen om de handhaving van civiele beschermingsbevelen te faciliteren. Het is volgens sommige respondenten ook maar de vraag of een dergelijke maatregel binnen het civiele recht mogelijk zou moeten zijn. Het wordt als een te grote inbreuk op de rechten van de gedaagde beschouwd.

3.4.4. Samenwerking tussen de verschillende instanties

De personen die een rol spelen bij de handhaving van civiele beschermingsbevelen zijn: de advocaat van de benadeelde (die geeft de deurwaarder een opdracht of regelt de zaak in der minne), de advocaat van de overtreder (die regelt de zaak in der minne of maakt een executiegeschil aanhangig, wanneer de overtreder van mening is dat er geen dwangsommen zijn verbeurd), de politie (als er aangifte wordt gedaan of als de deurwaarder om bijstand verzoekt) en de rechter (als er onduidelijkheid is over de vraag of er wel of geen overtreding heeft plaatsgehad).

De samenwerkingsverbanden binnen het civiele recht zijn in de ervaring van de respondenten veel losser dan die binnen het bestuurs- of het strafrecht en er zijn doorgaans dan ook geen vaste contactpersonen of vaste contactmomenten, zoals in een Veiligheidshuis. Het contact verloopt via de fax, telefoon of mail. De samenwerking tussen de advocaten en de deurwaarders verloopt over het algemeen goed ('korte lijntjes'), maar enkele respondenten constateren knelpunten in het contact met de politie.

(...) wij zijn een beetje een doorn in het oog van justitie, omdat wij hen eigenlijk alleen maar met werk opzadelen. Wij hebben niet alleen met justitie te maken voor dwangsommen of overtredingen van bijvoorbeeld contactverboden, maar ook nog eens bij bijvoorbeeld het binnendringen van woningen of iets dergelijks. Dat is enkel en alleen tijdrovend werk voor justitie en de politie zelf. Zij doen dat liever niet, dan wel. Als zij wel verklaren te komen, moet ik negen van de tien keer een half uur tot een uur wachten totdat er iemand ter plaatse is. Het is dus niet echt handig als ik bel, om te vragen of iemand ook even ter plaatse kan komen zodat zij zelf kunnen zien dat hij zich nu hier

²⁴²De Raad voor de Rechtspraak heeft bijvoorbeeld enkel een (incomplete) overzicht van het aantal geëiste civiele beschermingsbevelen. Of de bevelen uiteindelijk zijn opgelegd of afgewezen is niet bekend.

²⁴³ Mogelijk vormt één arrondissement hierop een uitzondering. De geïnterviewde agent uit die regio gaf aan dat ook civiele beschermingsbevelen in hun registratiesysteem worden geregistreerd. Dit is echter in tegenspraak met wat de andere respondenten uit dezelfde regio melden. Er was binnen het kader van het huidige onderzoek helaas geen ruimte de bewering van de betreffende agent te (dubbel)checken.

bevindt en zij dat in hun proces-verbaal kunnen opnemen, omdat hij een contactverbod overtreedt. Tegen de tijd dat politie ter plaatse komt is de verdachte al gevlogen. (deurwaarder)

3.4.5. Toezicht

Het toezicht op de naleving van de civiele beschermingsbevelen komt volgens de respondenten vrijwel geheel voor rekening van de eiser. Hij of zij zal na constatering van een overtreding contact moeten opnemen met de politie en/of de advocaat.

Eén advocate maakte nog wel melding van een zaak waarin ze zelf naging of de gedaagde in overeenstemming met het vonnis de lasterlijke berichtgeving van internet had verwijderd en in een enkele zaak werd een wijkagent bereid gevonden om wat vaker langs te gaan bij de eiser of om zijn 06-nummer achter te laten, maar andere vormen van toezicht werden niet genoemd.²⁴⁴

3.4.6. Reactie op een overtreding

Wanneer een civiel beschermingsbevel wordt overtreden, neemt degene ten behoeve van wie het bevel is opgelegd meestal eerst contact op met zijn of haar advocaat. De advocaat heeft de regie bij de handhaving van civiele bevelen en hij is doorgaans het aanspreekpunt voor de benadeelde. Er is over het algemeen geen rechtstreeks contact tussen slachtoffer en deurwaarder; de respondenten hadden dit althans zelden meegemaakt.

Er kan verschillend op een overtreding van het beschermingsbevel worden gereageerd. In bepaalde zaken kan worden geprobeerd de zaak in der minne op te lossen. Zo nam in een stalkingzaak de advocaat van de eiser na overtreding van het bevel contact op met de advocaat van de wederpartij, waarop de stalker haar verboden gedrag staakte.

Als een dwangsom is toegewezen, dan kan ook worden geprobeerd de dwangsom te incasseren. Hiervoor is vereist dat het vonnis voorafgaand aan de overtreding is betekend. De advocaat stuurt het vonnis door naar de deurwaarder en die zal proberen de dwangsom te incasseren. De deurwaarder maakt op dat moment een exploit op, waarin vermeld staat wanneer welke overtreding is begaan en hoeveel er aan dwangsommen daardoor is verbeurd, en beveelt vervolgens de overtreder om de verbeurde dwangsommen te betalen. Zodra de termijn tot betaling van de verbeurde dwangsommen is verstreken, is de deurwaarder gerechtigd executiemaatregelen te nemen, zoals beslag op loon of uitkering, of via beslaglegging op roerende of onroerende zaken van de overtreder.

Als de deurwaarder problemen ervaart bij de executie, dan kan hij de hulp van de politie inschakelen. Ze maken dan een afspraak met de politie om op een bepaald tijdstip ten uitvoer te leggen. Vervolgens komen enkele agenten ter plaatse en voeren zij de executie samen met de deurwaarder uit. Zij openen bijvoorbeeld de deur, waarna de deurwaarder beslag kan leggen op goederen van de veroordeelde. In de ervaring van een deurwaarder vertrouwen de agenten 9 van de 10 keer op de inschatting van de deurwaarder en helpen zij zonder vragen bij de executie. Een enkele keer willen ze de titel voor het optreden nog wel eens controleren.

²⁴⁴ Het geval beschreven door de advocate betrof een belagingzaak, waarin de rechter, naast het opleggen van een straat- en contactverbod, de gedaagde had bevolen lasterlijke berichtgeving van internet te verwijderen, dit ter bescherming van de privacy en de goede naam van de eiser.

Wanneer de advocaat van de benadeelde constateert dat het verbod en de executiemaatregelen geen effect sorteren, kan hij teruggaan naar de rechter door bij een kort geding een vordering tot een hogere dwangsom of lijfswang in te dienen. Een machtiging tot lijfswang zal echter niet snel worden gegeven. Twee voorzieningenrechters merken hierover op:

Meer bij alimentatiebetaling, daar zien wij nog wel eens lijfswang verzoeken, maar bij contact- en straatverboden? Nee, je kunt vaak niet veel doen. Dat is ook heel ingewikkeld, want wat moet je dan doen? Iedere keer dat hij bijvoorbeeld in een bepaald gebied komt, moet je hem een dagje vastzetten? Dat is heel ingewikkeld. (...) dan wordt een gijzeling een soort gevangenisstraf en dat doet een voorzieningenrechter niet, dat moet een strafrechter doen middels stalking. (voorzieningenrechter)

Het komt zelden voor dat we het toewijzen. Een lijfswang is een ultimum remedium. Er moet al van alles geprobeerd zijn, wat niet heeft geholpen, voordat we gaan denken over lijfswang. (andere voorzieningenrechter)

Overigens wordt in de literatuur ten onrechte aangenomen dat er van een overtreding van het civiele beschermingsbevel twee getuigen moeten zijn, voordat de deurwaarder in actie komt.²⁴⁵ Zodra de advocaat van de eiser aangeeft dat het verbod is overtreden, zal de deurwaarder proberen de dwangsom te incasseren. Er vindt volgens de respondenten geen aparte afweging van het bewijs plaats. Indien de gedaagde meent dat de dwangsom ten onrechte is verbeurd, kan hij of zij een executiegeschil aanhangig maken bij de voorzieningenrechter. In dat geval zal de executant – degene die destijds het beschermingsbevel heeft geëist en nu de naleving wil afdwingen – moeten bewijzen dat er inderdaad een overtreding heeft plaatsgevonden. Hiervoor gelden de normale civielrechtelijke bewijsregels (de overtreding moet ‘aannemelijk’ zijn geworden).

Het is geen strafrechtelijke veroordeling met bewijsminima. Je stelt zelf als eiser vast dat het is overtreden. Als je dan een dwangsom vordert, dan zal de deurwaarder om betaling vragen en kan eventueel beslagleggen. De wederpartij kan hier tegen opkomen in een executiegeding. Als hij zegt: ‘Dat is helemaal niet waar, ik ben wel nagekomen’, dan wordt het een kwestie van wie zijn verhaal aannemelijk maakt voor de voorzieningenrechter. (advocaat)

De advocaat of de benadeelde kan, om de zaak bewijstechnisch sterker te maken, ook aan de deurwaarder vragen om zelf te constateren dat iemand zich op verboden terrein bevindt. Dit komt volgens een deurwaarder zelden voor, maar het kan wel.²⁴⁶ Indien de deurwaarder de overtreding waarneemt, dan heeft dat sterke bewijskracht.

De geïnterviewde advocaten hadden geen ervaring met benadeelden die zelf contact opnamen met de wederpartij, maar zouden dit – in het kader van een mogelijk executiegeschil – hun cliënten ook zeker ontraden. Ook de rechters voorspellen dat contact op initiatief van het slachtoffer tot juridische complicaties zou kunnen leiden en dat het incasseren van de dwangsom zal worden afgewezen.

²⁴⁵ Zie bijvoorbeeld Malsch (2004), p. 28.

²⁴⁶ Eén van de geïnterviewde deurwaarders meldde dat dit slechts twee keer in zijn 8-jarige loopbaan was voorgekomen.

Tegelijk met de civielrechtelijke executie van het vonnis, kan het slachtoffer melding maken van de overtreding bij de politie. Hoe de politie vervolgens reageert, is moeilijk te voorspellen. Volgens verschillende respondenten zijn ze erg terughoudend in het ingrijpen in een 'civiele zaak'.

Vaak zal de politie zeggen: dat is een civiele zaak en daar doen wij niets mee. Dat is een beetje de standaardreactie van de politie. Er zijn gevallen waarin de politie een actieve rol heeft gespeeld, omdat er een voorgeschiedenis speelt. (voorzieningenrechter)

Er zijn ook agenten die een civiel beschermingsbevel juist als legitimatie van hun optreden zien. De respondenten horen regelmatig dat eisers juist door de politie zijn doorverwezen naar de civiele rechter. Met een rechterlijke machtiging in handen, durven zij eerder handhavend op te treden.

In principe geldt dat de politie niet zomaar en ook niet graag helpt. Zo'n vonnis van de civiele rechter kan wel helpen. Het is voor de politie wel makkelijker als er een vonnis ligt, op grond waarvan ze kunnen zeggen: 'je moet hier nu weggaan', of dat ze iemand kunnen meenemen (voorzieningenrechter)

Bij vonnis wordt de eiser vaak gemachtigd om 'zonodig met behulp van de sterke arm' het vonnis ten uitvoer te leggen. Eén voorzieningenrechter merkt hierover op dat ze dit enkel erbij zetten om de politie duidelijk te maken dat ze mogen ingrijpen, maar dat dit strikt genomen overbodig is. Een burger is altijd gemachtigd de politie in te schakelen bij de tenuitvoerlegging van een vonnis:

Dat doen we wel onder het motto dat het ook voor de politie duidelijk is dat ze in kunnen grijpen, maar juridisch is het onzin, want elk vonnis is uitvoerbaar met de sterke arm. Er zijn ook wel rechters die het niet toewijzen, maar wij [de rechters in het betreffende arrondissement] doen dat wel onder het mom van duidelijkheid. (voorzieningenrechter)

Een civielrechtelijk beschermingsbevel creëert overigens geen extra bevoegdheden voor de politie. De politie kan op basis van de 'normale' bevoegdheden (artikel 2 Politiewet) iemand uit een gebied verwijderen en ze kan de overtreder gebieden de buurt te verlaten en daar voorlopig weg te blijven. Indien de overtreding een strafbaar feit betreft kan ze ook een aangifte opnemen en – eventueel – iemand op heterdaad aanhouden.

3.4.7. Kosten handhaving

Tijdens de handhaving van civiele contactverboden worden kosten gemaakt, zoals de vergoeding van de door de deurwaarder verrichte werkzaamheden en het honorarium van de advocaat. In principe komen de kosten van de handhaving voor rekening van de overtreder. Van de verbeurde dwangsom worden meteen de kosten van de deurwaarder afgetrokken, waarna het restant aan de executant wordt overgemaakt. Biedt de overtreder geen verhaal, dan komen deze kosten en de advocaatkosten voor rekening van de executant. In de praktijk komen veel van hen in aanmerking voor rechtsbijstand, zodat zij enkel de eigen bijdrage hoeven te betalen.²⁴⁷ De kosten die zijn verbonden aan de tenuitvoerlegging van een dwangsom kunnen eventueel weer aan de rechter worden voorgelegd. Ook het executeren van lijfswang is financieel gezien niet aantrekkelijk voor de executant. Hij of zij moet namelijk opdraaien voor de onderhoudskosten van de overtreder, zolang deze in detentie zit. Of de kosten van handhaving sommige cliënten ervan

²⁴⁷ Hier is overigens niet in meegerekend, dat de deurwaarder voor nachtelijke executies meer rekent.

weerhoudt het verbod via de advocaat en de deurwaarder te laten executeren, is de respondenten niet bekend.

3.4.8. Knelpunten

Een knelpunt dat vaak is genoemd, is het feit dat de politie, enkele uitzonderingen daargelaten, zich niet geroepen voelt om in te grijpen in wat zij zien als een civiele zaak.

De politie is nogmaals niet erg happig op dit soort zaken en verwijst benadeelden snel door naar hun advocaat of deurwaarder, omdat zij het als civiele zaak ziet. Pas als er zich strafbare feiten zoals mishandeling aan te pas komen, bemoeit de politie zich ermee. (deurwaarder)

Dit is opvallend, omdat uit de verhalen van de geïnterviewden tegelijkertijd blijkt, dat de politie er dikwijls zelf bij het slachtoffer op aandringt dat deze een civiel beschermingsbevel probeert te bemachtigen.

Ook wanneer de deurwaarder tegen executieproblemen aanloopt, is het maar de vraag of de politie altijd op de afgesproken tijd ter plaatse is. Een deurwaarder had al meerdere malen ervaren dat ze een dag van te voren opbellen om te zeggen dat er iets tussen is gekomen. Hier lijkt gebrek aan mankracht, vooral voor wat betreft de hulpofficieren van justitie, de grootste boosdoener.

(...) als [we] binnentreding of iets [anders] te doen hebben, dan hebben we altijd een hulpofficier nodig en die zijn er helaas niet in overvloed. Een gewoon straatagent, die zijn er natuurlijk in overvloed, dat zou het probleem niet zijn. Dat de hulpofficier moet opdraven, daar zit het probleem. Het verschilt wel een beetje van korps tot korps of ze goed meewerken. Helaas is het zo dat 90% van de korpsen het meer zien als een last dan een lust. (deurwaarder)

Een tweede knelpunt is dat er volgens de respondenten soms sprake is van bewijsproblemen. Het conflict eindigt in een 'welles-nietes' verhaal over de vraag of er een overtreding heeft plaatsgevonden.

(...) wie kan constateren dat iemand een overtreding begaat? Recentelijk bijvoorbeeld, waarbij iemand een poging heeft gedaan op een café-eigenaar te schieten en zich niet in de buurt van het café mocht bevinden. Maar wie gaat daar 24 uur per dag posten om te zien of hij dat niet doet? Het is maar toevallig dat iemand dat ziet en meldt. En dan nog is de handhaving daarin erg lastig. (deurwaarder)

Een kort geding is niet echt geschikt voor een getuigenverhoor, maar als het om telefoontjes of e-mails gaat, is het natuurlijk weer makkelijker aan te tonen. Zelfs dan krijg je discussie over wie het initiatief genomen heeft, maar dat valt wel te reconstrueren uit lijsten. Wat er op straat gebeurt, dat wordt lastig om daar een oordeel over te hebben (voorzieningenrechter)

Een derde probleem dat tijdens de interviews wordt genoemd is dat sommige overtreders geen verhaal bieden en daardoor onvoldoende door een dwangsom worden geprikkeld om te stoppen. Het beschermingsbevel verliest daardoor aan effectiviteit.

Van een kale kip kun je niet plukken, hè. Dat is het probleem meer. (advocaat)

3.4.9. Succesfactoren

De respondenten hebben het idee dat de civiele beschermingsbevelen – mede dankzij de daaraan verbonden dwangsommen – doorgaans worden nageleefd. Het fungeert als een afkoelperiode. Dit is niet zozeer een succesfactor bij de executie van beschermingsbevelen, maar eerder een succesfactor die executie voorkomt.

Vaak zijn dwangsommen wel van dien aard, dat de overtreder zich wel twee keer bedenkt. (deurwaarder)

Een andere advocaat, daarentegen:

Zij [cliënten] komen niet zomaar bellen voor een straat- en contactverbod, daar gaat een hele geschiedenis aan vooraf. En dan is wat we nu hebben toch wel heel weinig hoor, ja, het is gewoon een dwangsommetje. (advocaat)

3.4.10. Suggesties ter verbetering

De voorzieningenrechters hebben (naar eigen zeggen) weinig zicht op de handhavingspraktijk en noemen geen verbeterpunten. Een veelgehoorde suggestie (van deurwaarders) is dat de politie een wat actievere rol zou kunnen spelen in de handhaving van civiele beschermingsbevelen. Zij kunnen dwangmiddelen gebruiken die meteen effect hebben op de overtreder, terwijl er bij de deurwaarder enige tijd overheen gaat, voordat de overtreder iets merkt van de executie (eerst moet de titel worden betekend, daarna kunnen de dwangsommen worden opgeëist, dan pas kan beslag worden gelegd). Bovendien maakt het optreden van de politie meer indruk dan dat van een deurwaarder, aldus de deurwaarders. Eén respondent stelt voor dat politie, de advocatuur en de deurwaarders hier beter in zouden kunnen samenwerken:

In het kader van het slachtoffer is het toch wel belangrijk dat alle partijen zo goed mogelijk en serieus mogelijk met elkaar samenwerken en daarin lijkt mij een rol van samenwerking tussen de advocaat en deurwaarder en justitie juist erg goed. Die drie moeten wel op een lijn zitten en daarin niet afhankelijk zijn van afspraken van derden. Concentreer daar eens op, dat men niet afhankelijk moet zijn, bijvoorbeeld als de politie weer een uitje heeft, dat dan niemand beschikbaar is. [over beschikbaarheid in de weekenden] Misschien, ik noem maar iets, moeten deurwaarders en justitie in een landelijke weekenddienst gaan werken, zodat men daarin kan inschrijven en die gecontacteerd kan worden als iemand in het weekend opgepakt moet worden. (deurwaarder)

Een laatste suggestie, geopperd door een advocaat, hield in dat er meer mogelijkheden moeten komen om via het kort geding de GGZ, verslavingszorg of andere vormen van hulpverlening erbij te betrekken.

Ja, het enige dat ik nog zeker heel onhandig vindt, is dat je alleen nog een dwangsom kunt vragen en in tweede instantie nog een keer gijzeling. Ja, het zijn allebei paardenmiddelen. Ik heb liever dat, als er sprake is van multi-problematiek, dat GGZ en verslavingszorg iets doen. (advocaat)

3.5. Handhaving huisverboden in de praktijk

Per arrondissement zijn een casemanager van het steunpunt huiselijk geweld een hulpofficier van justitie, een politieambtenaar en een gemeenteambtenaar gevraagd naar hun ervaringen met de handhaving van huisverboden in de praktijk. Daarnaast kwam het huisverbod ter sprake tijdens de interviews met de reclasseringsmedewerkers.

3.5.1. Registratie huisverboden

Iedere instantie registreert het huisverbod in zijn eigen registratiesystemen (politie in het BVH, de GGD in REGAS enzovoort) en dat verloopt volgens de respondenten doorgaans goed. Als het goed is worden huisverboden altijd in de registratiesystemen vastgelegd. Er bestaat binnen de eigen systemen geen verschil tussen de registratie van huisverboden en de registratie van andere zaken.

Een reclasseringsmedewerker merkte op dat huisverboden binnen de eigen organisatie juist niet worden geregistreerd. De naam van de uithuisgeplaatste en het feit dat er een huisverbod is opgelegd worden wel vastgelegd, maar het verdere verloop van het reclasseringscontact (Heeft iemand meegewerkt? Is hij/zij doorverwezen?) niet. De respondent schreef dit toe aan het feit dat het hier een bestuursrechtelijke maatregel betreft, geen strafrechtelijke. Het nadeel van deze summiere registratie, is dat wanneer een cliënt later weer bij reclassering terecht komt, het moeilijk te achterhalen is wat er binnen het kader van het huisverbod allemaal al is gebeurd.

In alle drie de arrondissementen wordt er daarnaast gewerkt met de Khonraad, een webapplicatie voor het registreren van (opleggingen en verlengingen) van huisverboden, waar zowel de politie en de gemeente als het SHG gebruik van kunnen maken.²⁴⁸ Zodra er een huisverbod wordt opgelegd – of zelfs wanneer de HOvJ een huisverbod overweegt – krijgen het SHG en enkele andere ketenpartners hiervan een melding. Zij weten vervolgens wat ze kunnen verwachten bij het eerstvolgende zorgoverleg. Ook ontvangen ze herinneringen in hun mailbox wanneer bepaalde documenten in het dossier moeten worden aangeleverd. In twee arrondissementen zijn de geïnterviewde respondenten enthousiast over Khonraad, het derde arrondissement is minder positief. Daar was het grootste bezwaar dat de ketenpartners alles dubbel moeten registreren, in het eigen systeem en in Khonraad. Ook vinden enkele respondenten het Khonraad systeem niet gebruiksvriendelijk. Er zou te weinig ruimte zijn om aantekeningen te maken.

Overtredingen worden volgens de respondenten ook redelijk tot goed bijgehouden in de registratiesystemen, al is daar geen apart veld voor binnen Khonraad en gebeurt dit niet automatisch. De ketenpartners kunnen op eigen initiatief een overtreding in het systeem zetten, bijvoorbeeld binnen de ruimte voor eventuele opmerkingen, maar het is geen verplicht veld. Hierdoor wordt niet alles centraal vastgelegd.

3.5.2. Technische hulpmiddelen

Er wordt in geen van de drie arrondissementen gebruik gemaakt van technische hulpmiddelen om de naleving van het huisverbod te controleren. De respondenten geven hiervoor als verklaring dat de looptijd van het huisverbod (10 dagen) te kort is en dat er geen rechterlijke machtiging tot

²⁴⁸ In één interview werd in plaats van Khonraad het VIS2 systeem genoemd. VIS2 is eveneens een webapplicatie met een cliënt volgsysteem dat toegankelijk is voor de ketenpartners. Omdat het verder in geen van de overige interviews terugkwam – ook niet in die met de andere partners uit dezelfde regio – laten we een bespreking van het VIS2 systeem hier verder achterwege.

gebruik van het technische hulpmiddel is afgegeven. Wanneer een situatie echt bedreigend is, kan er wel een alarmsysteem worden aangeboden, maar dit gebeurt veeleer in het kader van het zogenaamde ‘bewaken en beveiligen’²⁴⁹ of via het SHG, niet in het kader van het huisverbod.

3.5.3. Samenwerking tussen de ketenpartners

Alle geïnterviewden spelen een rol bij de handhaving van huisverboden, op de reclassering na: In één regio is zij niet bij het huisverbod betrokken. Na wat opstartproblemen weten de ketenpartners elkaar inmiddels goed te vinden. Ze treffen elkaar in een periodiek terugkerend (wekelijks) overleg en tussendoor wordt er regelmatig gecommuniceerd, meestal via een vaste contactpersoon. Dikwijls hebben de verschillende instanties een speciaal huisverbod-team of medewerkers die zich in deze materie hebben gespecialiseerd. Het Steunpunt huiselijk geweld voert hierbij de regie, al blijft de gemeente de eindverantwoordelijke.

Het Steunpunt heeft bij de handhaving van huisverboden een coördinerende, faciliterende en adviserende rol. Het Steunpunt organiseert de overleggen en is dikwijls het eerste aanspreekpunt voor de andere partners zodra er een overtreding wordt geconstateerd. Deze informatie wordt vervolgens verspreid onder de bij het gezin betrokken hulpverleners en de politie. In de woorden van een casemanager: Zij zijn de ‘informatiemakelaars’ van de keten. Vervolgens adviseren zij de hulpverleners over passende maatregelen en de gemeente over het al dan niet verlengen van het huisverbod.

Uit de interviews komt naar voren dat de politie minder intensief bij het gehele traject is betrokken. Zij neemt vaak ook geen deel aan het vaste overleg. De basispolitie speelt een rol bij de signalering van het (dreigende) geweld en de hulpofficier heeft een belangrijke taak bij het opleggen van het huisverbod. De rol van de politie na oplegging van het huisverbod kan per regio verschillen. In de ene regio komt de politie pas weer in beeld, zodra er melding wordt gemaakt van een overtreding. In de andere regio lijken de wijkagenten iets meer betrokken bij het huisverbod. Zo zegt een van de geïnterviewde (wijk)agenten wel de overige ketenpartners op de hoogte te brengen wanneer hij iets ziet in het gezin dat van belang kan zijn bij het behandelplan.

3.5.4. Toezicht

Het toezicht op de naleving van het huisverbod is doorgaans in handen van de politie, maar ook het maatschappelijk werk en de reclassering – indien betrokken bij de uithuisgeplaatste – kunnen een signalerende functie hebben. De reclassering heeft aan het begin een vroeghulp-gesprek en gaandeweg het huisverbod dagelijks telefonisch of face-to-face contact met de uithuisgeplaatste. Tijdens deze gesprekken kan de naleving van het huisverbod ter sprake komen. Een reclasseringsmedewerker merkt op dat indien zij vanuit maatschappelijk werk of de uithuisgeplaatste zelf geen informatie over overtredingen ontvangen, er weinig actief toezicht wordt gehouden.

Bij de politie is de wijkagent veelal de aangewezen persoon om na een paar dagen contact te zoeken met de achterblijver en, eventueel, de uithuisgeplaatste. De respondenten zijn echter niet eenduidig over de rol van de politie bij de handhaving van het huisverbod. Zelfs *binnen* de regio's zijn de beelden van de praktijk soms verdeeld: Zo kan het gebeuren dat binnen één arrondissement de geïnterviewde wijkagent en de gemeenteambtenaar melding maken van een proactieve houding vanuit de politie, waarbij binnen de 10 dagen een huisbezoek wordt afgelegd

²⁴⁹ Zie de Circulaire bewaking en beveiliging personen, objecten en diensten, *Stcrt* 2009, 44.

en een vertrouwensband met de achterblijver wordt opgebouwd, terwijl de HOvJ aangeeft van dit beleid te zijn afgestapt, omdat de ervaring leert dat mensen het niet prettig vinden als er vaak politie aan de deur staat. Hij geeft aan dat deze werkwijze in het verleden wel werd toegepast, maar tegenwoordig het toezicht vrijwel geheel aan de hulpverlening wordt gelaten, omdat de achterblijvers het niet prettig vinden als er vaak politie aan de deur staat en omdat ze toch al veel aanspraak hebben vanuit de hulpverlening.

Ook zijn de meningen verdeeld over de toegevoegde waarde van extra surveillance. In twee regio's wordt na oplegging van het huisverbod binnen de bureaus bekend gemaakt wie de uithuisgeplaatste is – liefst met foto – zodat het hele werkveld ervan op de hoogte is. Hierna wordt het betreffende adres extra in de gaten gehouden tijdens de surveillancedienst.²⁵⁰ Of dit altijd lukt in de praktijk, is afhankelijk van de werkdruk op dat moment en de bereidwilligheid van de betreffende 'buurtregisseur' of wijkagent:

Als ik weet dat er vrij veel collega's in dienst zijn, geef ik ze een lijstje mee met waar huisverboden van kracht zijn, dan vraag ik of ze even de adressen langs rijden om te kijken of er overtreden wordt. Gezien de werkdruk lukt dit niet altijd. (HOvJ)

Tenzij de politie over gerichte informatie beschikt, heeft volgens een HOvJ uit de derde regio extra surveilleren echter weinig nut, omdat het geweld zich achter de voordeur afspeelt. In deze regio is het toezicht vanuit de politie eerder reactief. Pas zodra er melding wordt gemaakt van een overtreding, raakt de politie weer bij een huisverbodzaak betrokken.

Alle respondenten geven echter aan dat, ondanks pogingen tot proactief toezicht, zij voor de controle op naleving van het huisverbod in de praktijk sterk afhankelijk zijn van de informatie vanuit de achterblijvers. De achterblijvers krijgen daartoe wel alle middelen aangereikt. Zij worden volgens de casemanagers gedurende de 10 dagen veelvuldig bezocht door maatschappelijk werk, die hen expliciet vraagt naar eventuele overtredingen. Bovendien worden zij in alle arrondissementen bij het opleggen van het huisverbod door zowel de hulpofficier van justitie, als de maatschappelijk werker geïnformeerd bij welke instantie zij overtredingen moeten melden. Omdat de informatie vanwege de crisissituatie mogelijk minder goed beklijft, wordt er daarnaast foldermateriaal uitgereikt, waarin alles nogmaals staat uitgelegd. Een knelpunt is dat veel achterblijvers terughoudend zijn in het melden van overtredingen, laat staan het doen van aangifte.

3.5.5. Reactie op een overtreding

Overtredingen van het huisverbod krijgen bij de politie meestal niet de hoogste prioriteit - prioriteit nummer 1 is voorbehouden aan levensbedreigende situaties – maar worden doorgaans wel geprioriteerd. Een hulpofficier van justitie merkt hierover op:

Niet boven elke zaak, want dan zou ik liegen. Maar er wordt wel naar gekeken en er is een prioritering. Maar als je alles gaat prioriteren, dan werkt prioriteren niet meer, en dat zie ik in de BV Nederland nogal eens gebeuren. Maar het betekent dus dat het zwaar meegewogen wordt en het liefst proberen we in de noodhulp, direct na de heterdaad, aan te houden. (HOvJ)

²⁵⁰ Of dit beleid in beide de regio's geldt is onduidelijk. In één regio spraken ook hier de respondenten elkaar tegen. Volgens twee respondenten werd er inderdaad extra gesurveilleerd, terwijl de wijkagent meldde dat dit in het begin wel gebeurde, maar dat men hier uiteindelijk mee gestopt was. Tenzij de politie weet heeft van een expliciete dreiging, wordt er volgens hem niet extra gesurveilleerd.

Meestal wordt er dus wel een vorm van prioriteit toegekend aan huisverboden, wordt er bij de meldkamers een 'aandachtsvestiging op locatie' aangemaakt en volgt er een snelle reactie op een overtreding. Vooral als via 112 wordt gemeld. Als er sprake is van een mogelijke heterdaad situatie, dan volgt er dikwijls een 'noodhulpafhandeling' en is de politie binnen enkele minuten tot een kwartier ter plekke. Toch merken enkele ketenpartners op dat er in hun beleving nog een en ander schort aan de prioritering. Niet alle huisverbodzaken krijgen prioriteit en niet altijd wordt er even adequaat gereageerd op een melding vanuit het slachtoffer. Eén casemanager wijt dit aan een gebrek aan capaciteit. Een andere casemanager merkt op:

(...) ze willen het eerst helemaal gaan uitzoeken. Tegen de tijd dat ze het hebben uitgezocht ben je al anderhalf uur verder. Het is een trage reactie. (casemanager)

De HOvJ uit datzelfde arrondissement geeft toe dat het overtreden van een huisverbod geen speciale behandeling krijgt en dat de normale aanrijdtijd van toepassing is. Een verklaring hiervoor is wellicht te vinden in het feit dat een politieke reactie op een overtreding van het huisverbod niet geïncorporeerd is:

Huiselijk geweld zaken zijn protocol zaken, dus die moeten volgens het protocol behandeld worden, maar het overtreden van het huisverbod – tenzij dit gepaard gaat met huiselijk geweld – valt niet onder het protocol. (HOvJ)²⁵¹

Hoewel sommige respondenten aangeven alle overtredingen te melden bij de overige ketenpartners, maken anderen daarin een afweging. In vergelijking met de reclassering melden de SHG's en de politie incidenten vaker, sommigen zelfs altijd. Bij de geïnterviewde reclasseringsmedewerkers speelt de vertrouwensrelatie met de cliënt een rol. Het melden van een overtreding zou die relatie kunnen beschadigen, dus zeker bij minder ernstige overtredingen of bij overtredingen waar de achterblijver mee instemt, wordt deze kennis soms achtergehouden voor de andere ketenpartners. Hierover wordt binnen de organisatie dikwijls wel eerst een collega geconsulteerd. Toch lijkt er langzaam een kentering te komen. Volgens de respondenten stellen ook de reclasseringsmedewerkers de anderen steeds vaker op de hoogte van een overtreding.

Als er melding wordt gemaakt van een overtreding, resulteert dit niet altijd in een aangifte, noch door de achterblijver, noch door de (hulpverlenende) organisaties. Ook hier speelt het belang van het hulpverleningstraject en de ernst van de overtreding een rol.

Als het slachtoffer en/of een van de ketenpartners bereid is om aangifte te doen, dan kan het gebeuren dat hier op het politiebureau niet (adequaat) op wordt gereageerd. Een gemeenteambtenaar meldt dat het nog 'regelmatig' voorkomt dat de politie niet in actie komt, omdat een bepaalde overtreding 'niet bedreigend' is. In een andere regio noemt de casemanager het optreden van de politie na melding van een overtreding 'laks'. Pas wanneer de overtreding ontaardt in mishandeling van de achterblijver, wordt door de politie ingegrepen. Dit terwijl binnen het bestuursrecht iedere overtreding van het huisverbod strafbaar is, ongeacht de aard van de overtreding. Om een dergelijke reactie te voorkomen, neemt het SHG in de eerstgenoemde regio, zodra het hoort dat de achterblijver aangifte wil doen, contact op met de gemeenteambtenaar, die op zijn beurt de politie aanspoort de aangifte serieus te nemen.

²⁵¹ Overigens wordt dit door een andere geïnterviewde uit de regio tegengesproken. Volgens hem valt een overtreding van het huisverbod ook onder het protocol en krijgt het een prioriteit 1 melding.

De uithuisgeplaatste kan vervolgens worden aanhouden, maar dit gebeurt lang niet altijd. Hoewel de lokale afspraak in de drie arrondissementen in principe luidt dat er in geval van overtreding moet worden aangehouden, zijn er in de praktijk uitzonderingen mogelijk. Volgens respondenten is hier het (vermeende) spanningsveld tussen het bestuursrecht en het strafrecht debet aan.

Bijvoorbeeld bij een overtreding van het huisverbod moeten wij aanhouden en voorgeleiden. Dat gaat nog niet altijd goed. Nu hebben we het daar met het OM over: Hoe snel en wie? Dan is het niet helemaal doorgesproken binnen het OM. Dan gaat het om bestuurs- en strafrecht. Bij een overtreding van een huisverbod gaat het over in strafrecht. Bij beschermingsbevelen die van het begin af aan strafrechtelijk zijn, gaat het veel beter. (politieambtenaar)

Ook de aard en de ernst van de overtreding, de intentie van de uithuisgeplaatste, het bewijsmateriaal en de houding van de achterblijver zijn redenen om een overtreding door de vingers gezien. In dat geval wordt de uithuisgeplaatste door de reclassering of het Steunpunt wel vermanend toegesproken. Verder kan in geval van aanhoudende dreiging het huisverbod worden verlengd.

In één arrondissement wordt door de respondenten extra nadruk gelegd op de afspraak dat in geval van overtreding een aanhouding volgt. Zodra een melding binnenkomt bij de politie, wordt er een proces-verbaal opgemaakt en wordt de zaak voorgelegd aan de OvJ. Afhankelijk van de dienstdoende OvJ en of inverzekeringstelling geboden is, volgt er een voorgeleiding. Hoewel dit systeem helder is, zijn enkele van de respondenten uit die regio teleurgesteld in de verdere afhandeling van de zaak.

De straf komt altijd pas een aantal maanden later. Eigenlijk wordt er niet altijd vervolgd. Wat wij doorgaans horen is dat als een huisverbod wordt overtreden, de dader wordt voorgeleid aan de R-C en dan volgt er allereerst een waarschuwing. Dan wordt hij daarna onmiddellijk in vrijheid gesteld. (casemanager)

Ook een sepot komt in deze regio vaak voor. Als gevolg hiervan wordt er door de politie een inschatting gemaakt of de zaak überhaupt wel kans maakt om door justitie te worden opgepakt. Als de kans op strafvorderlijk optreden klein is, dan is de bereidwilligheid om aan te houden kleiner, ondanks het protocol.

(...) als er een straatverbod of contactverbod is wordt er eigenlijk altijd standaard overgegaan op een aanhouding. En daar wordt ook een zaak van gemaakt. Alleen dan krijgen ze vaak dat het na het verhoor een sepot wordt. Omdat na contact met justitie, daar wordt een inschatting gemaakt van 'joh, dit is niet haalbaar, we leggen het maar weer weg'. Wat je ziet, is dat wij op het moment dat er nog geen contact- of straatverbod is, dat er dan wel soms... Kijk, we hebben een protocol, om altijd een inschatting te maken voor een huisverbod, maar door de slechte haalbaarheid of de niet-meewerkendheid van partijen maakt het dat daar of het huisverbod niet wordt opgestart of er niet tot aanhouding wordt overgegaan, terwijl dat wel protocol is. (politieambtenaar)

Achterblijvers die zich niet aan de afspraken houden worden eveneens vermanend toegesproken. Een enkele keer worden zij er ook op gewezen dat zij zich schuldig maken aan een strafbaar feit (uitlokking). Toch zal er vanuit de ketenpartners verder weinig gevolg aan worden gegeven. Dit tot grote frustratie van één van de casemanagers. Naar haar mening zouden deze achterblijvers

ook aangepakt moeten kunnen worden, met name wanneer onduidelijk is van wie de meeste agressie uitgaat.

Wanneer de achterblijver zelf contact opneemt met de uithuisgeplaatste of anderszins met de uithuisgeplaatste 'onder een hoedje' speelt, dan wordt het huisverbod meestal helemaal niet meer gehandhaafd. Een politieambtenaar merkt hierover op:

Als het slachtoffer zelf niet aangeeft dat ze er op tegen is, dan geldt het huisverbod ook niet meer. (...) zodra zij toestemming geeft dat hij weer de woning binnen mag komen, dan is de noodzaak weg waarom het huisverbod is opgelegd (...).

De bewijscriteria die gelden voor een overtreding van het huisverbod zijn dezelfde als die voor andere misdrijven (bewijsminima, wettig en overtuigend bewijs). Buiten een heterdaad situatie, zal de politie proberen zoveel mogelijk bewijs te verzamelen, bijvoorbeeld via een buurtonderzoek. De respondenten geven aan dat de bewijsvoering, buiten een geval van heterdaad, ingewikkeld kan zijn.

Op papier blijft aangifte doen en daardoor aanhouden heel simpel, maar we moeten ook kijken of een zaak kans van slagen heeft. Als wij zeggen 'dat gaat absoluut niet lukken', dan proberen we tegen het slachtoffer te zeggen dat er meer nodig is, bijvoorbeeld een getuige, en zo niet, dan wordt het lastig. Dit geldt eigenlijk voor elke strafzaak. (HOvJ)

Voor het SHG speelt een overtreding van het verbod zeker een rol in het advies om het contactverbod te verlengen, al is het niet altijd doorslaggevend. Ook de gemeenten nemen het feit dat het huisverbod niet is nageleefd zeker mee in hun overweging.

3.5.6. Knelpunten

Een eerste knelpunt dat naar voren kwam in de interviews is het gebrek aan capaciteit bij de politie. Vooral in één van de grote arrondissementen kwam dit in meerdere interviews terug.

Een tweede knelpunt is dat er soms een gebrek aan kennis bij de betrokken organisaties lijkt te zijn. In meerdere interviews komt verder ter sprake dat de politie inactief blijft, tenzij de overtreding pertinent bedreigend is of er fysiek geweld aan te pas is gekomen. Ook bestaat de misvatting – zelfs bij enkele van de respondenten – dat aangifte van de achterblijver een absoluut vereiste is voor vervolging.

Wat we in ieder geval doen, is aangeven bij het slachtoffer dat ze aangifte moeten doen. Als dat niet gebeurt, wordt het geen zaak voor ons, dan laten we het zoals het is. Als er wel aangifte wordt gedaan, dan wordt er contact opgenomen met de OvJ voor een aanhouding buiten heterdaad. Maar uit strafrechtelijk onderzoek moet wel duidelijk blijken dat we de man kunnen aanmerken als verdachte. Als de melding te summier is om iets mee te doen, dan gebeurt er niets. (HOvJ).

Ook de wisselende reacties op overtredingen, vooral vanuit justitie, leiden tot enige ergernis. Zo merken twee respondenten op dat de meer ervaren officieren van justitie bij overtreding veelal zullen voorgeleiden, terwijl een officier van justitie die minder bekend is met het huisverbod, nogal eens 'twijfelachtig kan reageren' op een overtreding. Politieambtenaren weten hierdoor niet welk gedrag moet worden gezien als een overtreding en krijgen het gevoel 'voor niets dossiers op te

maken'. Met name in één regio zijn de respondenten teleurgesteld in de afwikkeling van de zaak en het feit dat een overtreding zelden tot strafvervolging leidt.

Wat betreft handhaving is nog wel een inhaalslag te maken. Succesfactor zou kunnen zijn dat er bij een overtreding direct een consequentie aan zou hangen, maar dat is nu dus niet het geval, waardoor de handhaving een beetje een wassen neus is. Mensen weten snel dat ze het wel kunnen overtreden, omdat er geen consequentie volgt. (casemanager)

In deze regio lijkt de minste regie te worden gevoerd op de handhaving en zijn er de meeste klachten. Zo is er nog geen permanent ketenpartner-overleg met de gemeente en zijn er geen gespecialiseerde officieren van justitie aangesteld.

Verder maken respondenten in alle regio's melding van een spanningsveld tussen het bestuurs- en het strafrecht. Dit uit zich op verschillende manieren. Voor de HOvJ kan er spanning optreden tussen zijn rol als strafrechtelijk rechtshandhaver en zijn rol binnen het huisverbod. Waar je binnen het bestuursrecht een correcte inschatting wil maken van het gevaar van recidive, en daarom liefst vrijuit met alle partijen zou willen praten, moet je vanuit het strafrecht iemand juist wijzen op zijn of haar zwijgrecht. In één arrondissement zetten ze om die reden twee hulpofficieren van justitie op een zaak.

In een andere regio blijkt het OM het grote struikelblok bij de handhaving van met name verlengde huisverboden. Bij verlenging van het huisverbod stelt de gemeente de uithuisgeplaatste op de hoogte zoals voorgeschreven door de Algemene wet bestuursrecht, namelijk per aangetekende brief. Daarnaast sturen ze de betrokkene op advies van het Landelijk Programmabureau Huiselijk Geweld & de Politietaak ook nog een sms-bericht. Toch is het al enkele keren gebeurd, dat het OM de uithuisgeplaatste bij niet-naleving weigert te vervolgen, omdat hij niet op de hoogte zou zijn geweest van het verlengingsbesluit. Hier stelt het strafrecht dus hogere eisen aan de berichtgeving dan het bestuursrecht.

De andere manier waarop het strafrecht met het bestuursrecht kan botsen is wanneer er in één zaak zowel een huisverbod als een strafrechtelijke maatregel is opgelegd. Dikwijls gaan de strafrechtelijke maatregelen veel verder dan het huisverbod en in dat geval zou, volgens een respondent, het huisverbod moeten kunnen worden opgeheven, omdat het geen meerwaarde meer heeft. Een reclasseringsmedewerker zou juist willen dat justitie in dat geval iets welwillender tegenover het hulpverleningstraject zou staan. Als de betrokkenen met elkaar verder willen en de reclassering samen een gesprek wil voeren teneinde een veiligheidsplan op te stellen, dan wordt dit soms gedwarsboemd door een strafrechtelijk contactverbod.

Ten slotte blijkt de praktijk het moeilijk te hebben met contact op initiatief of met instemming van de achterblijver. Wanneer de achterblijver instemt met het contact is het a) veel moeilijker om een overtreding te achterhalen en b) is de lust bij de ketenpartners om te handhaven ook veel minder groot.

3.5.7. Succesfactoren

Een succesfactor die met regelmaat wordt genoemd is de ketensamenwerking. De geïnterviewden zijn erg tevreden over het intensieve contact met de ketenpartners en zien de korte lijntjes als toegevoegde waarde in de strijd tegen huiselijk geweld.

Ik ken geen andere vorm van hulpverlening die zo snel ter plekke kan opereren en met elkaar samenwerken en dat met elkaar afstemt. Dat is echt een meerwaarde. Je ziet nu ook onderling dat mensen de pet van hun eigen organisatie soms af kunnen zetten (...) om het geweld te doen stoppen. Er wordt veel meer systemisch gekeken dan dat er wordt gekeken naar wat het individu nodig heeft.

In één regio wordt de ketenaanpak zelfs als zo succesvol ervaren, dat er inmiddels ook bij andere, niet-huisverbodwaardige zaken een soortgelijke aanpak wordt gehanteerd. Ook in de reguliere aanpak van huiselijk geweld wordt voortaan zo snel mogelijk een groep ketenpartners geformeerd die op zo kort mogelijke termijn een gesprek met de betrokkenen voert en een hulpaanbod doet.

Verder wordt de snelheid van de ketenaanpak geprezen. Doordat er snel hulpverlening ter plaatse is, hebben de betrokkenen het gevoel dat ze serieus worden genomen en dat er daadwerkelijk iets aan hun probleem gaat gebeuren.

Een factor die ook regelmatig wordt genoemd is inzicht bij de uithuisgeplaatste en de achterblijver. Zodra zij inzien waar het huisverbod voor is bedoeld – namelijk een periode van rust voor beide partijen – dan zullen ze de voorwaarden minder snel overtreden.

3.5.8. Suggesties ter verbetering

Meerdere respondenten geven aan dat het gebruik van technische hulpmiddelen, zoals GPS of AWARE, in ernstige zaken mogelijk zou moeten zijn.

Een HOvJ oppert als verbeterpunt, dat het Khonraad systeem landelijke dekking zou moeten krijgen. Nu biedt het enkel inzicht in de regionale huisverboden. Wanneer een uithuisgeplaatste verhuist naar een andere regio, weten de ketenpartners daar niets van de voorgeschiedenis van deze persoon en van de eventuele hulpverleningstrajecten die er in het kader van dat (oude) huisverbod zijn opgestart. Een gemeenteburgemeester zou graag zien dat er meer ruimte komt voor aantekeningen en een (verplicht) veld waarin overtredingen van het huisverbod kunnen worden gemeld. Ten slotte zou een politieambtenaar het liefst helemaal niet meer met Khonraad werken. Hij zou willen dat bepaalde informatie uit het BHV automatisch wordt gedeeld met de ketenpartners.

In één regio wordt ten slotte melding gemaakt van een verouderd 'procesboek' uit 2010. De afspraken die daarin staan vermeld – ook die over de handhaving van huisverboden – zijn niet aangepast aan de nieuwe afspraken en ze moet nodig weer eens onder de aandacht van de betrokken ketenorganisaties worden gebracht. De gemeenteburgemeester zou dan ook graag nog specifiekere richtlijnen voor het OM zien: Wat zien zij als een overtreding? Hoe dienen ze op een overtreding te reageren? En hoe kan de handhaving van huisverboden onder de aandacht worden gebracht?

3.6. Beperkingen onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk werd de handhaving van beschermingsbevelen in de praktijk in kaart gebracht aan de hand van 35 interviews met medewerkers van verschillende handhavende instanties. Ondanks het feit dat vier respondenten uiteindelijk afhaakten, heeft de groep respondenten toch een evenwichtige samenstelling. Er is een gelijkmatige verdeling over zowel de beroepsgroepen als de arrondissementen.

Mogelijk heeft het feit dat slechts drie arrondissementen werden geselecteerd implicaties voor de generaliseerbaarheid van de bevindingen. Voor een deel werd aan dit bezwaar tegemoet gekomen door naast twee grote arrondissementen in het westen van het land, ook een kleiner arrondissement in het oosten te selecteren. Toch valt de mogelijkheid dat de handhaving in niet-geselecteerde arrondissementen anders verloopt niet uit te sluiten. Er is diversiteit aangetroffen, maar mogelijk niet alle diversiteit.

Een bijkomend probleem was dat niet alle modaliteiten binnen het tijdsbestek van één interview (uitgebreid) konden worden besproken en dat sommige respondenten minder praktijkervaring hadden met het opleggen of handhaven van beschermingsbevelen dan anderen. Verder spraken respondenten uit dezelfde regio elkaar soms tegen. Hier is bij de verslaglegging rekening mee gehouden door de algemene tendens te beschrijven, maar tegelijkertijd de verschillende zienswijzen te rapporteren. Ook is het mogelijk dat sommige respondenten, ondanks de hen beloofde anonimiteit, toch sociaal wenselijke antwoorden hebben gegeven. Deze beperkingen zijn inherent aan een kwalitatieve studie aan de hand van interviews. Door deze beperkingen is dit gedeelte van het onderzoek het beste te kwalificeren als een verkennende studie.

3.7. Samenvatting

Aan de hand van interviews met praktijk medewerkers van de handhavende instanties is geprobeerd zicht te krijgen op de handhaving van beschermingsbevelen in de praktijk. Hoewel volgens de respondenten de handhaving – vooral op het gebied van het strafrecht – de laatste jaren enorm is verbeterd, constateren zij nog steeds enkele knelpunten:

- In alle drie de rechtsgebieden vormt (proactief) toezicht op de naleving van beschermingsbevelen een probleem. Buiten vormen van elektronisch toezicht zijn er weinig, niet-arbeidsintensieve mogelijkheden om de bevelen te controleren. De politie kan extra surveilleren en de wijkagent kan een huisbezoek afleggen, maar deze mogelijkheden worden doorgaans gereserveerd voor ernstige zaken. Door het gebrek aan mankracht en capaciteit wordt er dikwijls gekozen voor een reactieve vorm van toezicht: Men wacht op een melding van het slachtoffer. Wel wordt er binnen het strafrecht en het bestuursrecht ingezet op een snelle reactie naar aanleiding van de melding, al vinden sommige respondenten de reactie van de politie nog altijd te traag.
- Bij de handhaving van civielrechtelijke beschermingsbevelen wordt vooral de terughoudendheid van de politie genoemd als knelpunt. Agenten aarzelen om in te grijpen in wat zij beschouwen als een 'civiele zaak'. Tenzij de overtreding bestaat uit een strafbaar feit, treden ze hier niet tegen op.
- Bij het huisverbod bestaat in de mening van enkele respondenten nog altijd een spanningsveld tussen het bestuurs- en het strafrecht. Dit resulteert in een minder daadkrachtig optreden van de handhavende instanties. Ook vormt de bereidheid van de reclassering om overtredingen te melden – hoewel sterk verbeterd volgens de respondenten – nog steeds een aandachtspunt. Ten slotte hebben de respondenten moeite met de soms ambivalente houding van de achterblijvers. Wanneer het contact met behulp of goedkeuring van het slachtoffer tot stand is gekomen, wordt een overtreding van het huisverbod al snel door de vingers gezien.

Er worden ook succesfactoren genoemd:

- Allereerst is er binnen het straf- en bestuursrecht de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in een goede (keten)samenwerking tussen de handhavende instanties. Dit vertaalt zich volgens de direct betrokkenen in 'korte lijntjes', verbeterde communicatie en een toegenomen bereidheid om overtredingen van het verbod te melden. Al deze factoren dragen bij aan een succesvolle handhaving van beschermingsbevelen. Overlegstructuren en samenwerkingsverbanden zijn binnen het privaatrecht daarentegen compleet afwezig.
- Verder wordt het rekening houden met de handhaving en het scherp afbakenen van de reikwijdte van de beschermingsbevelen ten tijde van de oplegging daarvan ook regelmatig genoemd als de sleutel tot succesvolle handhaving. Hierbij maakt het volgens de respondenten zeker verschil wanneer de (keten)partners worden betrokken bij het opstellen van de voorwaarden.
- De mogelijkheid om de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling voorlopig ten uitvoer te leggen wordt geprezen en voorziet in een behoefte.

Hoofdstuk 4: Conclusie

4.1. Inleiding

Beschermingsbevelen vormen zelden het onderwerp van studie, zeker niet alle civiel-, bestuurs- en strafrechtelijke beschermingsbevelen tezamen. De afgelopen jaren hebben op dat gebied echter ingrijpende veranderingen plaatsgevonden. Een up-to-date overzicht van de vigerende regelgeving omtrent beschermingsbevelen en de handhaving van deze bevelen in de praktijk werd dus node gemist. Des te meer nu Nederland op grond van het Europees beschermingsbevel verzoeken tot erkenning van buitenlandse beschermingsbevelen kan verwachten.

Het doel van deze studie was dan ook om met behulp van een juridische deskresearch en interviews met medewerkers van de handhavende instanties een antwoord te krijgen op de vraag hoe de civiel-, bestuurs- en strafrechtelijke beschermingsbevelen in Nederland formeel zijn geregeld en hoe de handhaving van beschermingsbevelen er in de praktijk uitziet. Dit doel werd nader geconcretiseerd aan de hand van vier onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de juridische modaliteiten (zowel civiel-, bestuurs-, als strafrechtelijk) op basis waarvan in Nederland een beschermingsbevel kan worden opgelegd en hoe is de handhaving van beschermingsbevelen formeel geregeld?
2. Welke soorten beschermingsbevelen (zowel civiel-, bestuurs- als strafrechtelijk) ter bescherming van het slachtoffer kennen we in Nederland?
3. Hoe verloopt de handhaving van beschermingsbevelen in de praktijk?

4.2. Modaliteiten en formele regulering handhaving

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Wat zijn de juridische modaliteiten (zowel civiel-, bestuurs-, als strafrechtelijk) op basis waarvan in Nederland een beschermingsbevel kan worden opgelegd en hoe is de handhaving van beschermingsbevelen formeel geregeld? |
|--|

Modaliteiten

Het regeringsbeleid, dat een snelle justitiële reactie op een strafbaar feit en een frequenter gebruik van gedragsbeïnvloedende voorwaarden voorstaat, komt duidelijk tot uiting in de recente introductie van nieuwe strafrechtelijke mogelijkheden die hierbij behulpzaam kunnen zijn, zoals de gedragsaanwijzing, de aanwijzing bij een strafbeschikking en de vrijheidsbeperkende maatregel. Door deze nieuwe bepalingen hebben de officier van justitie en de rechter voortaan een indrukwekkend arsenaal aan mogelijkheden om bijzondere voorwaarden op te leggen tot hun beschikking. Uit de deskresearch blijkt dat er binnen het straf(proces)recht maar liefst veertien modaliteiten bestaan die de juridische basis kunnen vormen voor een beschermingsbevel. Het gaat dan over:

- De schorsing van de voorlopige hechtenis (80 Sv)
- Het rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde (art. 540 e.v. Sv)

- De gedragsaanwijzing van de officier van justitie (art. 509hh Sv)
- De strafbeschikking (art. 257a lid 3 sub 3 Sv)²⁵²
- Het voorwaardelijk sepot (art. 167 lid 2 Sv) of de kennisgeving van niet-verdere vervolging (art. 244 lid 3 Sv)
- De voorwaardelijke veroordeling (art. 14c lid 2 Sr)
- De TBS met voorwaarden (art. 38 Sr)
- De voorwaardelijke ISD-maatregel (art. 38p Sr)
- De vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr)
- De voorwaardelijke invrijheidstelling (art. 15a lid 2 Sr)
- De voorwaardelijke gratie (art. 13 Gratiwet)
- De voorwaardelijke beëindiging van de TBS met dwangverpleging (art. 38g Sr) na proefverlof (art. 38h Sr)
- Het verlof uit een TBS-kliniek (art. 50 en 51 Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden)
- Het verlof uit een penitentiaire inrichting (art. 5 lid 2 Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting)

De toegenomen aandacht voor gedragsbeïnvloeding blijkt ook uit de drastische herziening van reeds bestaande modaliteiten, waarmee een sneller en effectiever tenuitvoerlegging van bijzondere voorwaarden werd beoogd. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheid tot dadelijke tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke veroordeling en de TBS met voorwaarden. Voortaan vormen de afzonderlijke maatregelen een sluitende keten die zonder onderbreking kan worden opgelegd en geëxecuteerd. Maar ook de mogelijkheid om veroordeelden na vaststelling van een overtreding onmiddellijk aan te houden en in te sluiten, en de verruiming van de maximale proeftijd (voorwaardelijke veroordeling) komen voort uit de wens het gedrag van de dader effectiever en langduriger te beïnvloeden.

Flankerende beleidsregels voor politie, justitie en reclassering, zoals de Aanwijzing executie, de Aanwijzing advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties en de Aanwijzing elektronisch toezicht, waarin veel aandacht wordt besteed aan de handhaving van beschermingsbevelen en de samenwerking tussen de ketenpartners, vormen het sluitstuk van de grondige revisie van het wettelijk stelsel van bijzondere voorwaarden binnen het straf(proces)recht.

Ook binnen het bestuursrecht hebben er belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden op dit gebied. De beschermingsbevelen die binnen het kader van de Wet Bopz kunnen worden opgelegd (voorwaardelijke machtiging, verlof en ontslag uit een psychiatrisch ziekenhuis) bestaan al enige tijd, maar het huisverbod is een recente maatregel. In situaties van acute dreiging van huiselijk geweld kan de burgemeester of de hulpofficier van justitie dankzij het huisverbod onmiddellijk preventief ingrijpen. Het gaat hier wederom om een interventie die direct ingrijpt op het gedrag van de persoon waar de meeste dreiging van uitgaat.

Het privaatrecht, ten slotte, biedt benadeelden de mogelijkheid om via een kortgedingprocedure een rechterlijk ge- of verbod te verkrijgen. Ondanks de nadruk op bescherming van slachtoffers tegen recidive en de hernieuwde belangstelling van overheidswege voor gedragsbeïnvloeding van daders, is de mogelijke rol die het privaatrecht daarbij zou kunnen spelen niet onderzocht. De

²⁵² Het geven van een gedragsaanwijzing binnen het kader van een strafbeschikking is momenteel nog niet mogelijk, maar wordt gefaseerd ingevoerd (zie paragraaf 3.2.4).

kortgedingprocedure en de handhaving van civielrechtelijke beschermingsbevelen zijn dan ook ongemoeid gelaten.

Formele regulering handhaving

Formeel ligt het toezicht op de naleving van de strafrechtelijke modaliteiten in handen van het OM. Soms is deze verantwoordelijkheid van het OM specifiek in de wet verankerd (bijvoorbeeld artikel 14d lid 1 Sr), terwijl ze bij andere modaliteiten moet worden afgeleid uit de algemene taakstelling in artikel 553 Sv. Het OM kan hierbij de hulp inschakelen van de reclassering en de politie.

Aan de reclassering wordt tegenwoordig een grote rol toebedeeld bij het opleggen en executeren van bijzondere voorwaarden. Zo zal het OM zelden bijzondere voorwaarden als elektronisch toezicht vorderen als de uitvoerbaarheid ervan niet eerst door de reclassering is onderzocht. Bij het toezicht op de naleving van vrijheidsbepurende voorwaarden is medetoezicht van de politie echter essentieel. Zij kunnen bijvoorbeeld extra patrouilleren of een keer langsgaan bij het slachtoffer. Wanneer de politie een overtreding constateert moet zij dit doorgeven aan het OM, de reclassering heeft over het algemeen iets meer vrijheid in het al dan niet melden van een overtreding.

De reactie van het OM op een overtreding van de bijzondere voorwaarde kan bestaan uit:

- de verdachte/veroordeelde waarschuwen
- de verdachte/veroordeelde oproepen om te verschijnen voor een gesprek (oproep ten parkette)
- de verdachte alsnog vervolgen (in geval van een voorwaardelijk sepot)
- de bestrafte dagvaarden (in geval van een strafbeschikking)
- een vordering indienen bij de rechter voor de ten uitvoer legging van een *gedeelte* van de voorwaardelijke straf of het opheffen van de schorsing van de voorlopige hechtenis (al dan niet onder wijziging voorwaarden of verlengen van de proeftijd)
- een vordering indienen bij de rechter voor de ten uitvoer legging van de *gehele* voorwaardelijke straf of opheffing van de schorsing van de voorlopige hechtenis.

Een rechter(-commissaris) kan vervolgens:

- de voorwaarden wijzigen en/of de proeftijd verlengen
- de sanctie geheel of gedeeltelijk ten uitvoer leggen

Al naargelang de ernst van de overtreding of andere relevante omstandigheden, kunnen de officier van justitie en de rechter kiezen voor een meer of minder zware reactie. Om deze reden is het vreemd dat de strafrechter na het opleggen van een vrijheidsbepurende maatregel geen mogelijkheid tot wijzigen van de voorwaarden heeft, dit in tegenstelling tot de andere modaliteiten. Hierdoor wordt het al gauw een 'alles of niets' systeem: ofwel de overtreding wordt door de vingers gezien, ofwel er wordt streng opgetreden. Het is de vraag of dat altijd wenselijk is.

De Wet tijdelijk huisverbod verwijst naar de politie als de toezichthoudende instantie bij het bestuursrechtelijke huisverbod. Overtreding van het huisverbod is een strafbaar feit en het is beleid om in dat geval de uithuisgeplaatste op te pakken, voor te geleiden en te vervolgen. Het is ook mogelijk om (tegelijkertijd) het huisverbod te verlengen in reactie op een overtreding. Dit is aan de burgemeester.

Het toezicht op de naleving van de voorwaarden die in het kader van de Wet Bopz kunnen worden opgelegd ligt veelal in handen van de behandelaar van de betrokkene, maar ook diens

omgeving kan een belangrijke signalerende functie hebben. Zodra de voorwaarden worden overtreden, beslist de geneesheer-directeur van het psychiatrisch ziekenhuis over het al dan niet opnemen van de patiënt (bij de voorwaardelijke machtiging) of het intrekken van het verlof of ontslag.

Over het toezicht op de naleving van civiele beschermingsbevelen is wettelijk niets geregeld. De executie wordt uitgevoerd op initiatief van de beschermde persoon en met inschakeling van de deurwaarder. Afhankelijk van het executiemiddel genoemd in het onderliggende vonnis kan hij na overtreding van het bevel ofwel de dwangsom incasseren, ofwel een uitvoerbaarverklaring bij lijfswang vorderen. De politie is verplicht ondersteuning te bieden wanneer de deurwaarder of de executant problemen ondervindt bij de executie van een civiel vonnis, maar welke (extra) bevoegdheden de politie precies heeft bij de handhaving van een civiel beschermingsbevel is niet gereguleerd.

4.3. Soorten beschermingsbevelen

2. Welke soorten beschermingsbevelen (zowel civiel-, bestuurs- als strafrechtelijk) ter bescherming van het slachtoffer kennen we in Nederland?

Omdat veel wettelijke bepalingen geen aanwijzingen bevatten over welke bevelen wel en welke bevelen niet kunnen worden opgelegd, is het niet mogelijk een limitatieve opsomming te geven van alle soorten beschermingsbevelen in Nederland. Indien er al een nadere definiëring in de wet is opgenomen, is de begrenzing nog steeds vaag door het gebruik van open formuleringen ('het gedrag van de verdachte betreffend') of doordat bepaalde 'gesloten' termen ook aan duidelijkheid te wensen overlaten. Valt het achtervolgen van een persoon of het laten bezorgen van cadeaus bijvoorbeeld onder een contactverbod? En wat is de precieze reikwijdte van een gebieds- of een locatieverbod? Dit biedt de rechter en de officier van justitie veel vrijheid bij het bepalen van de exacte voorwaarden waar iemand aan moet voldoen, maar het geeft weinig houvast bij het afbakenen van de reikwijdte van een modaliteit.

Wel is er een tendens te bespeuren om de bijzondere voorwaarden nader te omschrijven in de wet, zoals bij de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Ook valt op dat veel van de nieuwe modaliteiten wél een limitatieve opsomming bevatten van de typen beschermingsbevelen die binnen dat kader kunnen worden opgelegd. Zo is bij de gedragsaanwijzing, de vrijheidsbeperkende maatregel en het huisverbod uitputtend geregeld welke vrijheidsbeperkingen mogelijk zijn. Dit komt de rechtszekerheid ten goede.

De beschermingsbevelen die de meeste bekendheid genieten zijn de straat-, contact-, locatie- en gebiedsverboden, al dan niet versterkt met elektronisch toezicht. Als een wettelijke regeling een opsomming geeft van de mogelijke beschermingsbevelen, dan komen deze bijna altijd in het rijtje voor. Enkele meer uitzonderlijke bevelen, die niet in de wet staan opgenomen, maar die uit de jurisprudentie naar voren komen zijn: een verhuisplicht en het verbod een studie voort te zetten aan een opleidingsinstituut. Hoewel de meeste (straf- en bestuursrechtelijke) modaliteiten een maximumduur verbinden aan een vrijheidsbeperkende maatregel, kunnen er (binnen het kader van het privaatrecht) nog steeds beschermingsbevelen voor onbepaalde tijd worden opgelegd.

Voor de gestelde voorwaarden gelden wel enkele algemene beperkingen, zoals de proportionaliteit; het vereiste dat de voorwaarden het gedrag van de veroordeelde moeten

betreffen; en de bepaling dat de voorwaarden de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging en de staatkundige vrijheid niet mogen aantasten. Deze beperkingen komen in veel wettelijke bepalingen letterlijk terug of ze moeten impliciet van belang worden geacht.

4.4. Handhaving in de praktijk

Tijdens de interviews over de handhaving in de praktijk zijn niet alle modaliteiten besproken. Wegens tijdgebrek zijn bepaalde strafrechtelijke modaliteiten en de Wet Bopz in dit deel van de studie buiten beschouwing gelaten. Het onderstaande heeft daarom enkel betrekking op het voorwaardelijk sepot, de schorsing van de voorlopige hechtenis, de voorwaardelijke veroordeling, de voorwaardelijke invrijheidstelling, het verlot uit een penitentiaire inrichting, civielrechtelijke beschermingsbevelen en het huisverbod.

3. Hoe verloopt de handhaving van beschermingsbevelen in de praktijk?

a) Wordt er bij het opleggen/vorderen van beschermingsbevelen rekening gehouden met de handhavingspraktijk?

De reikwijdte van een bestuursrechtelijk huisverbod ligt wettelijk vast, maar de officieren van justitie en de rechters hebben bij bepalen van de inhoud van straf- en civielrechtelijke beschermingsbevelen meer vrijheid. Dan is het de vraag of zij bij het opstellen van de voorwaarden rekening houden met de handhavingspraktijk. Uit de interviews blijkt dat sommige van hen de handhaafbaarheid van beschermingsbevelen wel expliciet meenemen in hun overwegingen, terwijl dat bij anderen een minder grote rol speelt. Bewust of onbewust, er lijkt de laatste jaren toch een verandering in de werkwijze van rechters en officieren van justitie te zijn ontstaan die een impact kan hebben op de handhaving. Er lijkt namelijk meer aandacht te worden besteed aan het helder afbakenen van een beschermingsbevel dan vroeger. Dit schept duidelijkheid, niet alleen bij de verdachte of de veroordeelde, maar ook bij de handhavende instanties.

b) Hoe verloopt de registratie van beschermingsbevelen?

Bij het strafrecht verloopt de registratie van beschermingsbevelen naar de mening van de respondenten overwegend goed. Er is de laatste jaren op dat gebied een verbetering gemaakt, maar er zijn nog steeds enkele aandachtspunten. Zo is het bijvoorbeeld nog steeds niet mogelijk om de voorwaarden die worden gesteld binnen het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis te registreren in COMPAS. Ook komen opheffingen of wijzigingen van de voorwaarden soms (te) laat door bij de politie en worden overtredingen niet altijd vastgelegd. In het civiele recht worden straat- en contactverboden volgens de respondenten niet geregistreerd. De eiser krijgt een afschrift mee van het vonnis, maar daar blijft het bij. De huisverboden worden het meest uitgebreid geregistreerd. Naast registratie in het eigen systeem, maken de handhavende instanties ook gebruik van de webapplicatie Khonraad. Hoewel de meeste respondenten goed uit de voeten kunnen met Khonraad, werden het feit dat overtredingen niet (verplicht) kunnen worden vastgelegd en het feit dat huisverboden dubbel moeten worden geregistreerd door sommigen als problematisch ervaren.

c) Wordt er gebruik gemaakt van technische hulpmiddelen (AWARE of elektronisch toezicht)?

Alleen bij de strafrechtelijke modaliteiten wordt wel eens gebruik gemaakt van elektronisch toezicht. Het gaat dan om de schorsing van de voorlopige hechtenis, de voorwaardelijke veroordeling, de voorwaardelijke invrijheidstelling, de TBS met voorwaarden en de voorwaardelijke beëindiging van de TBS. De reclassering adviseert hierover, waarna de officier van justitie het elektronische toezicht opneemt in zijn vordering en de rechter het oplegt. In dat geval moet de verdachte/veroordeelde een enkelband (al dan niet met GPS) dragen. De reclassering houdt vervolgens toezicht op de naleving van het beschermingsbevel.

Elektronisch toezicht wordt met zekere regelmaat toegepast, maar vormt slechts een klein aandeel op het totaal aantal beschermingsbevelen. De respondenten beschouwen het controlemiddel als te ingrijpend voor het civiele recht en in geval van het huisverbod ontbreekt een rechterlijke machtiging en is de looptijd te kort.

AWARE is een hulpmiddel dat eerder dient ter bescherming van het slachtoffer, dan ter controle van de naleving van een beschermingsbevel. Het wordt dan ook verstrekt aan slachtoffers in een procedure die losstaat van de procedures ter verkrijging van een beschermingsbevel. Uiteraard kan AWARE in de praktijk wel een rol spelen bij de controle. Wanneer de politie dankzij de snelle respons op het alarm de overtreder op heterdaad betrapt, dan kan dit gebruikt worden bij de bewijsvoering.

d) Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende instanties?

Binnen het strafrecht zijn de samenwerkingsverbanden tussen de instanties steeds hechter geworden. Vooral op beleidsniveau is er een duurzame overlegstructuur (Veiligheidshuis) ontstaan met vaste contactpersonen, maar ook de uitvoeringspraktijk lijkt meer en meer met elkaar verweven. In de fase voorafgaand aan het opleggen van een beschermingsbevel hebben het OM, de politie, de reclassering en in geval van een verlot de penitentiaire inrichting vaak al contact over de te stellen voorwaarden. In de fase nadat een bevel is opgelegd weten ze elkaar ook steeds beter te vinden en er worden initiatieven genomen om de samenwerking nog meer te intensiveren. Denk bijvoorbeeld aan het voornemen van de reclassering in één regio om voortaan *alle* toezichten te melden aan de wijkagenten.

In vergelijking met het strafrecht zijn de samenwerkingsverbanden tussen de handhavende instanties het civiele recht veel losser georganiseerd. Er zijn geen terugkerende overlegmomenten of vaste contactpersonen. Voor de samenwerking tussen de advocaten en de deurwaarders heeft dit geen nadelige gevolgen, maar de samenwerking met de politie verloopt wat moeizamer. Volgens de andere professionals is de politie niet happig op hulpverzoeken bij de executie van civiele vonnissen en reageert ze soms traag.

Bij het huisverbod weten de ketenpartners elkaar doorgaans ook goed te vinden. Huisverbodzaken worden besproken tijdens een periodiek terugkerend overleg en tussendoor functioneert het Steunpunt als de 'informatiemakelaar' van de keten: het Steunpunt wordt ingelicht over eventuele overtredingen van het huisverbod en verspreidt deze informatie weer onder de andere partners. De politie is echter niet (structureel) aanwezig tijdens de overlegmomenten. Zij komen pas weer in beeld, zodra een overtreding wordt gemeld.

e) Wie voert de feitelijke regie over de handhaving?

De feitelijke regie met betrekking tot de strafrechtelijke beschermingsbevelen ligt in handen van het OM. Zij lichten de andere organisaties in over het bestaan van een beschermingsbevel en zij

schrijven de politie voor welke (handhavende) acties worden verlangd. Toch onttrekt de daadwerkelijke handhaving door reclassering en politie zich veelal aan het zicht van het OM. Zij worden via rapportages (reclassering) weliswaar op de hoogte gehouden, maar ze raken pas echt weer bij een zaak betrokken, zodra er een overtreding van het bevel wordt gemeld.

Bij civiele bevelen komt de feitelijke regievoering voor rekening van de advocaat. Deze schakelt de deurwaarder in om een vonnis te executeren. Wanneer de executie geen effect heeft kan de advocaat, samen met de cliënt, besluiten om een nieuw kort geding aan te spannen.

In geval van het huisverbod is het Steunpunt de informatieve 'spin in het web', maar het uiteindelijke uitvoeren van toezicht op en handhaving van beschermingsbevelen ligt weer in handen van de politie. Een enkele gemeenteambtenaar wil de politie hier nog wel eens in aansporen maar van een strakke regievoering vanuit de gemeente of het OM is niet gebleken.

f) Hoe is het toezicht op de beschermingsbevelen georganiseerd?

Het OM is formeel verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van strafrechtelijke beschermingsbevelen, maar in de praktijk zijn de reclassering en de politie hier voornamelijk mee belast. Zonder elektronisch toezicht is dit toezicht veelal reactief: men wacht op een melding van het slachtoffer en gaat niet actief controleren of de verdachte/veroordeelde zich aan de voorwaarden houdt. In ernstige zaken of in zaken waarin aanwijzingen bestaan dat het bevel overtreden zal worden, kan de wijkagent een huisbezoek afleggen of er kan extra gesurveilleerd worden ('aandachtsvestiging op locatie'), maar dit is zeker niet standaard. Mogelijk wordt er op de naleving van de voorwaarden bij de schorsing van de voorlopige hechtenis iets scherper toegezien. Wel is de politie doorgaans op de hoogte van een vigerend beschermingsbevel, waardoor extra alert en snel kan worden gereageerd op een eventuele melding.

Het toezicht op de naleving van civielrechtelijke beschermingsbevelen komt (vrijwel) geheel voor rekening van de benadeelde. De politie is vaak niet eens op de hoogte van het bestaan van een civiel beschermingsbevel. Zodra de benadeelde een overtreding constateert, kan hij – via zijn advocaat en de deurwaarder – het vonnis executeren.

De enige manier waarop de reclassering de naleving van het huisverbod kan controleren, is door hier expliciet naar te vragen tijdens de contacten met de uithuisgeplaatste. Bij gebrek aan mogelijkheden tot elektronisch toezicht, blijft het hier voor de reclassering bij. Daarnaast kan het maatschappelijk werk, door de contacten met de achterblijver, een signalerende functie hebben. Toch is de politie veelal de aangewezen instantie om toezicht te houden op de huisverboden. Over hoe ze dat precies doet, zijn de meningen verdeeld. Sommige respondenten maken melding van een proactieve houding, waarbij de wijkagent binnen de 10 dagen minstens één keer een huisbezoek aflegt en waarbij extra wordt gesurveilleerd, terwijl anderen een meer reactief toezicht beschrijven. Toch zijn alle respondenten het erover eens, dat ze in de praktijk sterk afhankelijk zijn van informatie van de achterblijver.

g) Welke reactie volgt er doorgaans op een overtreding?

Bij de strafrechtelijke beschermingsbevelen worden slachtoffers schriftelijk, dan wel telefonisch op de hoogte gebracht van het bestaan van het bevel. Hen wordt ook verteld bij wie ze zich moeten melden in geval van een overtreding. Als de politie – via het slachtoffer of op andere wijze – op de hoogte raakt van een overtreding, dan zal zij dit altijd doorgeven aan het OM, tenzij ze (ernstig) twijfelen aan de bewijsbaarheid van de overtreding. De reclassering heeft wat dat

betreft iets meer discretionaire ruimte. Zij kijkt minder naar het bewijs, maar ziet soms lichte overtredingen door de vingers. Toch lijkt er een kentering te hebben plaatsgevonden in de bereidheid om overtredingen te melden. Melden lijkt tegenwoordig ook voor de reclassering de standaard reactie op een overtreding te zijn.

Vervolgens beslist de officier van justitie over het al dan niet dagvaarden of aanhouden en voorgeleiden van de verdachte. Bij een opheffing van de schorsing van de voorlopige hechtenis moet de overtreding 'aannemelijk' zijn geworden, bij de overige modaliteiten gelden de gebruikelijke bewijscriteria (de bewijsminima, wettig en overtuigend bewijs). De meest gebruikelijke reactie op een geconstateerde overtreding is het opheffen van de schorsing van de voorlopige hechtenis, de (voorlopige) tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk gedeelte van de straf of de beëindiging van de invrijheidstelling.²⁵³ Rechters en officieren van justitie wijken hier wel eens van af en gaan in plaats daarvan voor een wijziging van de voorwaarden of een officiële waarschuwing. De belangrijkste redenen om uit te wijken naar mildere sancties zijn de geringe ernst van de overtreding, het gebrek aan kwade wil bij de overtreder en contact vanuit het slachtoffer. Een overtreding tijdens het verlof wordt vanuit de penitentiaire inrichting in de regel bestraft met een negatief advies bij een volgende verlofaanvraag.

De reactie op de overtreding van een civielrechtelijk beschermingsbevel ligt in handen van de benadeelde en diens advocaat. Zodra de benadeelde een overtreding constateert, kan hij dit doorgeven aan zijn advocaat en kan de advocaat, in overleg met de cliënt, proberen de zaak in der minne op te lossen. Ook kan de advocaat de deurwaarder de opdracht geven de dwangsom te incasseren. Deze zal hier gewoonlijk uitvoering aan geven zonder zich het hoofd te breken over de bewijsvraag. Enkel wanneer de overtreder de overtreding betwist in een executiegeschil zal de executant daadwerkelijk moeten bewijzen dat er een overtreding heeft plaatsgevonden aan de hand van de normale civielrechtelijke bewijsregels (de vraag of de overtreding 'aannemelijk' is). Indien de voorzieningenrechter het vonnis uitvoerbaar bij lijfswang heeft verklaard – iets wat zelden gebeurt – kan de executant ervoor kiezen de overtreder in hechtenis te doen nemen.

De benadeelde kan ook proberen via strafrechtelijke weg een civielrechtelijk beschermingsbevel te handhaven. In dat geval kan hij de politie vragen de overtreder te verwijderen of hij kan aangifte doen. Of aan het verzoek tot ingrijpen gevolg wordt gegeven hangt af van de betreffende agent. Sommigen zien het geschil als iets puur civielrechtelijks en zullen terughoudend reageren, anderen zien het civielrechtelijk vonnis juist als een legitimatie voor hun optreden. Ter verduidelijking van de bevoegdheid van de politie om in te grijpen willen sommige rechters nog wel eens een machtiging hiertoe opnemen in het vonnis. Strikt genomen is dit overbodig, maar het kan voor agenten een stimulans zijn om in actie te komen.

In geval van een huisverbod wordt de achterblijver op drie momenten geïnformeerd over de te volgen procedure na overtreding van het bevel: de HOvJ en de maatschappelijk werker brengen het ter sprake en er wordt ook nog een folder met informatie verstrekt. Bij de politie worden meldingen van een overtreding van het huisverbod vaak wel, maar soms ook niet geprioriteerd. Zodra de politie een melding binnenkrijgt, zou er doorgaans een snelle reactie moeten volgen, maar hier zijn de meningen over verdeeld. Enkele ketenpartners klagen over een trage reactietijd. Qua meldingsbereidheid geldt voor de ketenpartners hetzelfde als wat hier eerder over bij de

²⁵³ Het alsnog dagvaarden in geval van overtreden van een voorwaardelijk sepot is mogelijk minder vanzelfsprekend, zeker wanneer is geseponneerd vanwege de geringe ernst van het onderliggende strafbare feit.

handhaving van strafrechtelijke beschermingsbevelen is vermeld. Ook hier meldt de politie vrijwel altijd en maakt de reclassering iets meer gebruik van haar discretionaire bevoegdheid.

Hoewel de (lokale) afspraken voorschrijven dat in geval van een overtreding de uithuisgeplaatste wordt aangehouden, gebeurt dit niet altijd. Belangrijke beweegredenen om niet aan te houden of om overtredingen door de vingers te zien zijn: de ernst van de overtreding, het gebrek aan kwade wil bij de uithuisgeplaatste, het bewijsmateriaal en de houding van de achterblijver. Als de achterblijver op eigen initiatief opneemt met de uithuisgeplaatste of het contact goedkeurt, dan is de bereidwilligheid bij de professionals om in te grijpen minder groot. Vaak vormt het wel aanleiding om ook de achterblijver vermanend toe te spreken. Verder bestaat bij de respondenten de indruk dat overtredingen van het huisverbod regelmatig worden geseponneerd.

h) Zijn er voor de benadeelde/het slachtoffer kosten verbonden aan de handhaving?

Aan de handhaving van straf- en bestuursrechtelijke beschermingsbevelen zijn geen kosten verbonden.²⁵⁴ Dit is anders voor de handhaving van civielrechtelijke beschermingsbevelen. Hoewel het honorarium van de advocaat en de deurwaarder in beginsel voor rekening van de overtreder komen, kan het zijn dat de executant hier alsnog voor op moet draaien, wanneer de overtreder geen verhaal biedt. Wellicht biedt rechtsbijstand uitkomst, maar dit dekt de kosten nooit helemaal. De kosten van lijfswang komen hoe dan ook op conto van de executant. Of de kosten van de handhaving een belemmering vormen voor de benadeelde om het vonnis te executeren is bij de respondenten niet bekend.

i) Welke knelpunten worden er geconstateerd in de handhavingspraktijk?

Het knelpunt dat het meest in het oog springt, is het toezicht op de naleving van beschermingsbevelen. Volgens de respondenten is proactief en preventief toezicht in de meeste gevallen onhaalbaar door een gebrek aan mankracht en controlemiddelen. Zo is het zonder elektronische hulpmiddelen in de praktijk haast ondoenlijk proactief te controleren of de persoon waar het gevaar van uitgaat zich aan de voorwaarden houdt. De politie kan extra surveilleren om de kans dat de overtreder op heterdaad wordt betrapt te vergroten, maar het is maar de vraag of het geweld, dat zich vaak achter de voordeur afspeelt, voor de patrouillerende agent zichtbaar is. Verder kan de wijkagent een huisbezoek afleggen. Niet alleen vergroot dit de pakkans (enigszins) en toont het slachtoffers dat hun probleem serieus wordt genomen, ook is het slachtoffer door de opgebouwde vertrouwensband wellicht eerder geneigd zelf melding te maken van een incident. Deze vormen van toezicht zijn echter behoorlijk arbeidsintensief, terwijl de beschikbare capaciteit bij de politie dikwijls te wensen overlaat. Extra surveillance of het afleggen van huisbezoeken zijn dan ook niet de norm.

Bij de handhaving van civielrechtelijke beschermingsbevelen is de terughoudendheid bij de politie om in te grijpen het grootste knelpunt. Doordat agenten de zaak beschouwen als een civiele kwestie, komen ze pas in actie wanneer de overtreding bestaat uit een strafbaar feit. Andere agenten zien het civiele vonnis daarentegen juist als een legitimering van hun optreden.

Het grootste obstakel bij het huisverbod is het spanningsveld tussen het bestuurs- en het strafrecht. Dit kan zich op allerlei manieren uiten: van agenten die niet bereid zijn (snel) in te grijpen en (minder ervaren) officieren van justitie die seponeren, tot afwijkende opvattingen over

²⁵⁴ Tenzij het slachtoffer de diensten van een advocaat inhuurt, maar dit zal zelden voorkomen.

de criteria die gelden voor de bekendmaking van een verlenging van het huisverbod.²⁵⁵ Dit alles resulteert in een minder daadkrachtig optreden van de handhavende instanties.

Een ander probleem bij de handhaving van huisverboden is de ambivalente houding van veel achterblijvers. Veel meer dan bij de strafrechtelijke beschermingsbevelen speelt hier mee dat het huisverbod soms tegen de zin van de beschermde persoon wordt opgelegd. Wanneer het contact op initiatief van de achterblijver of met toestemming van de achterblijver tot stand is gekomen, dan hebben de handhavende instanties daar dikwijls geen weet van. De achterblijver zal per slot van rekening de overtreding niet snel melden. Raken de professionals daarentegen wel op de hoogte van een overtreding, dan wordt deze in geval van medeschuld van de achterblijver sneller door de vingers gezien.

j) Wat zijn succesfactoren?

De eerste succesfactor heeft meer te maken met de periode voorafgaand aan het opleggen van het verbod, dan met de executiefase zelf. Door al tijdens het formuleren van de bijzondere voorwaarden rekening te houden met de handhavingspraktijk en door in deze fase zoveel mogelijk het overleg te zoeken met de andere partners kunnen moeilijkheden in de executiefase worden voorkomen. Zo verdient het bijvoorbeeld aanbeveling de verdachte/veroordeelde/gedaagde niet langer te verbieden zich binnen een bepaalde straal van het woonadres van de beschermde persoon te bevinden, maar eenvoudigweg de straten op een landkaart aan te geven. Dit bespaart de politie een hoop hoofdbrekens. En wanneer de reclassering een negatief advies uitbrengt over een elektronisch toezicht, dan heeft het ook geen zin een dergelijk toezicht te vorderen, omdat het dan blijkbaar niet gecontroleerd en/of gehandhaafd kan worden. Ook lijkt er onder rechters een trend te zijn de beperkingen zelf te specificeren in plaats van het over te laten aan de reclassering. Dit komt niet alleen de legitimiteit van het vonnis ten goede, maar het helpt ook de handhavende instanties bij de uitvoering van hun taak.

Volgens de respondenten dragen ook de verruimde mogelijkheden om een vonnis voorlopig ten uitvoer te leggen bij aan een verbeterde executiepraktijk. De verdachte of veroordeelde loopt in afwachting van een vonnis niet langer vrij rond na overtreding van een beschermingsbevel, maar kan meteen in hechtenis worden genomen. De overtreder ervaart dus direct de gevolgen van zijn misstap. Gezien de enthousiaste reactie van de respondenten voorziet deze recente wetswijziging duidelijk in een behoefte.

Verder is er binnen het straf- en bestuursrecht de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in een goede (keten)samenwerking tussen de handhavende instanties. Dit vertaalt zich in korte lijntjes, verbeterde communicatie en een toegenomen bereidheid om overtredingen van het verbod te melden. Ook de registratie van beschermingsbevelen en het nauwkeurig doorzetten van beschermingsbevelen naar de andere partners verloopt steeds beter. Al deze factoren dragen bij aan een verbeterde handhaving van beschermingsbevelen.

k) Hoe zou de handhaving van beschermingsbevelen kunnen worden verbeterd?

²⁵⁵ De officier van justitie accepteert het verweer dat de uithuisgeplaatste niet bekend was met de verlenging van het huisverbod, terwijl deze volgens de regels van de Algemene wet bestuursrecht per aangetekende brief bekend is gemaakt.

De suggesties ter verbetering van de handhavingspraktijk vormen meestal een exact spiegelbeeld van de eerder genoemde knelpunten. Zo zouden de respondenten die klaagden over terughoudendheid in het optreden van de politie, graag een wat actiever houding bij agenten zien. Ook kan er nog meer geïnvesteerd worden in een betere registratie en communicatie. Het zou bijvoorbeeld niet zo mogen zijn dat de politie niet op de hoogte is van opheffingen of wijzigingen van de bijzondere voorwaarden.

Enkele respondenten adviseren een frequenter toepassing van elektronisch toezicht, ook bij het bestuursrechtelijke huisverbod. Zonder elektronische hulpmiddelen verloopt het toezicht op beschermingsbevelen moeizaam. Verder zijn er enkele suggesties geopperd ter verbetering van de registratiesystemen. COMPAS zou bijvoorbeeld ruimte moeten bieden aan de registratie van de voorwaarden bij de schorsing van de voorlopige hechtenis en in KHONRAAD zouden overtredingen van het huisverbod verplicht geregistreerd moeten worden.

4.5. Discussie

4.5.1. Wettelijk kader

De afgelopen jaren is er, vooral binnen het strafrecht, een scala aan modaliteiten ontstaan waarbinnen vrijheidsbeperkende voorwaarden kunnen worden opgelegd. Het zijn er intussen zoveel, dat het moeilijk wordt door de bomen het bos te zien. Vaak zijn deze modaliteiten terecht geïntroduceerd of gehandhaafd, maar soms is het (voort)bestaan van een bepaalde modaliteit niet vanzelfsprekend. Zo kunnen er bijvoorbeeld vraagtekens worden gezet bij de noodzaak van het rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde of de vrijheidsbeperkende maatregel.²⁵⁶ Het voert te ver om hier uitgebreid op in te gaan, maar er zou wellicht eens kritisch gekeken kunnen worden naar de toegevoegde waarde van bepaalde modaliteiten. Wettelijke bepalingen die overbodig zijn en/of bij hoge uitzondering worden toegepast, kunnen worden geschrapt.

Bovendien bieden de nieuwe modaliteiten en de modaliteiten die recent zijn aangepast vaak meer duidelijkheid over de mogelijke inhoud van de beschermingsbevelen, dan de modaliteiten die ongemoeid zijn gebleven. Ze bevatten ofwel een limitatieve opsomming, ofwel een nadere specificatie van de bescherming die op basis van de modaliteit kan worden geboden. Hierdoor kan het gebeuren dat een voorwaardelijk vonnis helderder in de wet is afgebakend, dan een voorwaardelijk sepot of een strafbeschikking. Of dat de inhoud van een civiel beschermingsbevel totaal ongereguleerd is, terwijl de grenzen voor een strafrechter wel wettelijk zijn aangegeven. Nu geldt wellicht als algemene regel dat hoe globaler en minder voorzienbaar de regeling en hoe beperkter de waarborgen waarmee de procedure is omkleed, des te minder ingrijpend mogen de beschermingsmaatregelen zijn. Het OM mag bijvoorbeeld aan dezelfde beperkingen als de strafrechter gebonden worden geacht.²⁵⁷ Toch kan er in de praktijk onduidelijkheid ontstaan over welke bevelen wel en welke bevelen niet mogen worden uitgevaardigd. Een modaliteit kan ten onrechte te ruim worden geïnterpreteerd. Wellicht is het beter om dit niet aan het toeval of de

²⁵⁶ Zie bijvoorbeeld F.W. Bleichrodt, 'Beperking van bewegingsvrijheid en beïnvloeding van gedrag in het Nederlands straf- en strafprocesrecht', in: F.W. Bleichrodt & S. de Decker, *Gedragsverboden en vrijheidsbeperkingen. Preadvies voor de jaarvergadering van de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht 2011*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011, p. 49.

²⁵⁷ Om deze reden is het opvallend dat de OvJ de verdachte via een gedragsaanwijzing kan verplichten contact met de hulpverlening op te nemen, terwijl de strafrechter dit in het kader van een vrijheidsbeperkende maatregel niet kan.

ervaring van de betrokkenen over te laten, maar om ook de modaliteiten die summier zijn geregeld nader te specificeren.

Het zou hoe dan ook geen kwaad kunnen de verschillende strafrechtelijke modaliteiten eens in onderlinge samenhang te bekijken. Momenteel is het een samenraapsel van bepalingen waarin bepaalde concepten nu weer wel, dan weer niet worden gebruikt. Het geheel komt hierdoor wat willekeurig over. Zo is voor het opleggen van (bepaalde vormen van) een voorwaardelijke ISD-maatregel, een voorwaardelijke beëindiging van de TBS of een voorwaardelijk sepot geen bereidverklaring van de verdachte/veroordeelde nodig, terwijl dit bij andere modaliteiten, zoals de TBS met voorwaarden of de strafbeschikking, wel een vereiste is.

Ook het al dan niet opnemen van het vereiste dat de voorwaarden de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging en de staatkundige vrijheid niet mogen aantasten is arbitrair. Verder wordt bij de voorwaardelijke invrijheidstelling expliciet vermeld dat het OM de overtreder kan waarschuwen (art. 15i lid 2 Sr). Geen enkele andere modaliteit vermeldt dit, terwijl mag worden aangenomen, dat het OM deze optie altijd tot zijn beschikking heeft.

Ten slotte is niet duidelijk waarom de TBS met voorwaarden, de vrijheidsbeperkende maatregel en de voorwaardelijke veroordeling dadelijk ten uitvoer mogen worden verklaard, terwijl die mogelijkheid voor de ISD-maatregel niet is geopend. Meer uniformiteit zou – niet alleen vanuit wetsystematisch oogpunt – wenselijk zijn. In sommige gevallen, zoals het verbod op de beperking van de godsdienstige en staatkundige vrijheid, is deze aanpassing vrijwel geheel cosmetisch,²⁵⁸ maar andere aanpassingen zijn van fundamentele aard. Ze zouden de rechtspositie van verdachte of de effectiviteit van de bijzondere voorwaarden kunnen aantasten.

4.5.2. Handhaving in de praktijk

Wat opvalt bij de handhaving van strafrechtelijke beschermingsbevelen en het bestuursrechtelijke huisverbod in de praktijk is de pragmatische aanpak van de professionals. De mankracht en de controlemiddelen zijn volgens de respondenten beperkt, dus de meeste aandacht gaat uit naar de ernstigste zaken en/of de zaken met het grootste risico op overtreding. Als beschermingsbevelen doorgaans worden nageleefd, dan is deze aanpak te verdedigen. Volgens veel respondenten wordt er in de meeste zaken namelijk gewoon gevolg gegeven aan het beschermingsbevel. Justitie zal immers niet snel een beschermingsbevel opleggen wanneer ze vermoedt dat iemand zich hier niet aan zal houden. Vanuit dat oogpunt is het niet (kosten)efficiënt om veel mankracht en middelen vrij te maken ten behoeve van de controle op de naleving van dergelijke bevelen. Of beschermingsbevelen daadwerkelijk zo effectief zijn als de respondenten beweren, dient nader onderzocht te worden.

Bovendien zijn de mogelijkheden tot proactief toezicht beperkt. Elektronisch toezicht is een ingrijpend middel, dat terecht met de nodige terughoudendheid wordt opgelegd. Uitbreiding naar minder ernstige strafzaken of het bestuursrecht ligt dan ook niet in de rede. AWARE, daarentegen, is een hulpmiddel dat wellicht wel ruimer kan worden toegepast, juist ook ter controle van beschermingsbevelen. Het is de vrije keuze van het slachtoffer of de achterblijver om het alarmsysteem te gebruiken, dus het risico op inbreuk van een grondrecht is nihil, maar dankzij de snelle reactie van de politie op het alarmsignaal is er een grote(re) kans de overtreder op heterdaad te betrappen.

²⁵⁸ Deze grondrechten worden tegenwoordig in verdragen gewaarborgd, zodat ze hier kunnen worden gemist.

Misschien kan ook de inzet van wijkagenten worden vergroot. Zij weten dikwijls wat er in een gezin speelt. In de ervaring van (enkele) respondenten voelen slachtoffers zich dankzij de huisbezoeken serieus genomen en weten zij bij wie zij zich kunnen melden in geval van een overtreding. Bovendien neemt de kans toe de dader op heterdaad te betrappen. Indien slachtoffers hier geen behoefte aan hebben – sommige mensen hebben liever geen politie aan de deur – dan kunnen ze dat altijd aangeven.

Nu proactief en preventief toezicht in de meeste gevallen onhaalbaar is, wordt het des te belangrijker adequaat te reageren op meldingen van overtredingen. Hiervoor dienen ten eerste alle beschermingsbevelen goed te worden gecommuniceerd aan de handhavende partners. Ook een goede registratie (inclusief de voorwaarden en de overtredingen) is van belang. Verder moeten sommige instanties nog meer doordrongen worden van het belang van een consequente en snelle reactie. Op deze punten vallen nog enkele verbeterlagen te maken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de terughoudendheid van sommige agenten om te helpen bij de executie van een civiel beschermingsbevel²⁵⁹ of de onmogelijkheid om de voorwaarden bij de schorsing van de voorlopige hechtenis te registreren in COMPAS.

Bij het huisverbod dient er ten slotte serieus aandacht te worden besteed aan het (al dan niet vermeende) spanningsveld tussen het bestuurs- en het strafrecht. Zelfs onder deze kleine groep respondenten komt er al een behoorlijk aantal voorbeelden boven tafel, waaruit dat spanningsveld blijkt. Mogelijk betreft het hier opstartproblemen en moeten de professionals gewoonweg wennen aan het hybride karakter van het huisverbod. Maar meer structurele knelpunten zouden wellicht op een hoger beleidsniveau moeten worden geïnventariseerd, uitgedacht en (landelijk) gereguleerd. Bijvoorbeeld in de Aanwijzing huiselijk geweld en eengerelateerd geweld die toch al een paragraaf bevat over de samenloop tussen het huisverbod en een strafrechtelijk traject. Bij deze exercitie zou ook aandacht kunnen worden besteed aan mogelijke *best practices*, zoals het beleid om twee hulpofficieren van justitie op een huisverbodzaak te zetten: één HOvJ voor een eventueel strafrechtelijk traject en één HOvJ voor het bestuursrechtelijke kader.

4.5.3. Suggesties voor toekomstig onderzoek

Het onderzoeksdesign van de onderhavige studie heeft mogelijk implicaties voor de generaliseerbaarheid van de bevindingen, vooral voor wat betreft de handhaving in de praktijk. Het resultaat is een eerste, verkennende studie op het gebied van beschermingsbevelen in Nederland en aanvullend (kwantitatief) onderzoek is dan ook zeer gewenst. In dat onderzoek zouden ook enkele onderwerpen ter sprake kunnen komen die in het huidige onderzoek onderbelicht zijn gebleven. Te denken valt aan de vraag waarom slachtoffers, maar ook justitiemedewerkers een bepaalde modaliteit of een bepaald beschermingsbevel verkiezen boven andere. Soms zal de keuze afhankelijk zijn van de fase waarin een (straf)zaak zich bevindt, maar wellicht zijn ook andere factoren van invloed. Ook zou aandacht kunnen worden besteed aan de rol van het slachtoffer bij de oplegging en handhaving van beschermingsbevelen. Hoe makkelijk is het voor een slachtoffer om een beschermingsbevel gerealiseerd te krijgen? Ten slotte dient onderzocht te worden of beschermingsbevelen daadwerkelijk zo effectief zijn als de respondenten vermoeden. Dit is voor veel beschermingsbevelen nog nooit onderzocht en een dergelijke studie wordt node gemist. Afhankelijk van de uitkomsten van de effectiviteitsstudie kan

²⁵⁹ Op dat gebied zouden voorzieningenrechtters beter het zekere voor het onzekere nemen en *altijd* een machtiging tot executie met behulp van de sterke arm geven om misverstanden op dat vlak te voorkomen.

bijvoorbeeld worden bepaald of de huidige praktijk van reactief toezicht gehandhaafd kan blijven of dat ze dient te worden herzien.

English summary

1.1. Introduction

Many victims of violent crimes harbour a need for protection against the offender. One way of meeting that need is by issuing a protection order. A common example is a protection order which prohibits the offender to enter a certain area – e.g., near the victim's home – and to contact the victim. In the present study, the following definition of the term protection order is used, partly derived from Directive 2011/99/EU:

A protection order is a decision, provisional or final, adopted as part of a civil, criminal, or administrative procedure, imposing rules of conduct (prohibitions, obligations or limitations) on an adult person with the aim of protecting another person against an act which may endanger his life, physical or psychological integrity, dignity, personal liberty or sexual integrity.

Although all European Member States offer the possibility to obtain a criminal, administrative and/or civil protection order, until recently these were not mutually recognized. Victims who travelled or moved to another Member State were forced to initiate new proceedings to acquire a substitute protection order. Directive 2011/99/EU (the European Protection Order) has changed the situation for protection orders in criminal procedures. From now on, protection orders issued in one EU Member State (issuing Member State) are recognized in the other EU Member State (executing Member State), whereupon the latter can adopt a measure to replace the original protection order 'which it deems adequate and appropriate under its national law in a similar case in order to provide continued protection to the protected person'. In other words, the replacement protection order does not have to be identical to the original order. The rationale is that the executing state provides the victim from another EU country with the same level of protection it would provide its own citizens in a similar case.

The Netherlands has a wide range of criminal, administrative and civil law provisions on which protection orders can be based. At the moment, they are at the centre of renewed attention and confidence in their effectiveness is high. This can be witnessed from the creation of new provisions, like the temporary restraining order (*huisverbod*) and the *vrijheidsbeperkende maatregel*, but also from the thorough revision of previously established protection orders.

There are, however, so many ways in which protection orders can be imposed, each subjected to multiple, rapid successive changes, that it is hard to see the forest for the trees. With an eye on the transposition of the Directive on the European Protection Order, it is important to gain insight in the operation of the different protection orders and the legal provisions that form their basis. For, in the future, the Netherlands can be requested to convert a foreign protection order into a national one. Expanding knowledge on the extant legal instruments can furthermore contribute to an increased decisiveness in the enforcement by the chain partners. This research, executed by INTERVICT and commissioned by the WODC, aims to map the legal framework of protection orders in the Netherlands. In addition, the enforcement of protection orders in practice is explored.

The central research question of the present study reads as follows:

What is the prevalent legislation on civil, administrative, and criminal protection orders in the Netherlands and how does their enforcement work out in theory and in practice?

From this central question, several sub-questions were derived:

1. *What are the legal provisions based on which a (civil, administrative, and criminal) protection order can be imposed in the Netherlands, and how is their enforcement formally regulated?*
2. *Which types of (civil, administrative, and criminal) protection orders exist in the Netherlands?*
3. *How does the enforcement of protection orders work out in practice?*

1.2. Research methods

Data was collected through two methods. First, a *legal desk research* was conducted. By studying all relevant laws and regulations, literature, case law, and parliamentary (policy) documents research questions 1 and 2 were answered.

Research question 3 was explored with the help of *semi-structured interviews* with stakeholders in (law) enforcement agencies. In three court districts (Amsterdam, Den Haag, and Assen), members of the Public Prosecution Service, the police, the Dutch probation service, the judiciary, the Custodial Institutions Agency, the Support Offices for Domestic Violence, bailiff-, and law firms were interviewed. Each interview focused on a particular field of law, but some respondents were interviewed regarding multiple fields. In each court district, the following persons were invited to participate in the interviews (divided over the fields of law):

- Criminal law: a public prosecutor, a police officer, a judge, a probation officer, a penitentiary officer, a lawyer (who represents victims)
- Civil law: a judge in interlocutory proceedings, a specialized lawyer, a bailiff
- Administrative law: a casemanager from the Support Office for Domestic Violence, a municipal officer involved in the execution of the Temporary Restraining Order Act, a police officer (e.g., the domestic violence coordinator), and an assistant public prosecutor

In total, thirty-five interviews were held with a fairly good distribution amongst both professions and court districts.²⁶⁰ With the permission of the respondents, all interviews were recorded, transcribed, and analyzed per relevant sub-question. The interviews were reported anonymously.

Despite the balanced composition of the group respondents, the fact that only three court districts were selected may have implications for generalizing the findings. The work on the enforcement of protection orders in practice can therefore best be viewed as explorative.

1.3. Results

1.3.1. *The legal framework*

The aim of depicting the legal framework of protection orders was to get a complete overview of the legal provisions on which a protection order can be based in the Netherlands. The results are summarized per research question.

²⁶⁰ At least two respondents were interviewed from each profession. The only persons that are lacking are a criminal judge (Assen), a police officer (Assen), a criminal lawyer (Den Haag), and a bailiff (Amsterdam).

4. What are the civil, administrative, and criminal provisions based on which a protection order can be imposed in the Netherlands, and how is their enforcement formally regulated?

Legal provisions

In the Netherlands, there are no less than fourteen legal provisions within criminal (procedural) law which can form the basis of a protection order. They are represented in figure 1 in chapter 2. Protection orders can be issued during all stages of the criminal procedure. Depending on the legal provision on which the order is based, they may be mutually divergent when it comes to the application requirements, the possible consequences of a violation, their maximum duration, their direct enforceability, et cetera. The legislation and policy documents demonstrate the increased interest in influencing unwanted behavior and the desire to have a violation of protection orders followed by a swift judicial reaction.

Within administrative law the increased attention for influencing unwanted behavior can be observed as well, for instance by the introduction of the Temporary Restraining Order Act. Other administrative protection orders are based on the Psychiatric Hospitals Compulsory Admissions Act (conditional hospital order, leave and discharge from a psychiatric hospital).

Within private law, there have been fewer developments in this area, but private law has long offered the possibility to obtain a judicial order or prohibition, namely via interlocutory proceedings.²⁶¹

Formal regulation of enforcement

Formally, the supervision of criminal provisions is in the hands of the public prosecution service. The actual supervision in practice, however, is often delegated to the probation service and the police. The public prosecution service can react in various ways to a violation of a criminal protection order ranging from issuing a warning to bringing the suspect to trial (by issuing a summons in the case of a punishment order, prosecuting still in the case of a conditional dismissal, et cetera). A criminal judge then has the authority to change the conditions of the protection order or to have the underlying penalty executed. A violation during leave can be sanctioned by a revocation of the present leave or by a negative advice on future applications for leave.

If the protection order was imposed in a civil procedure, its enforcement is left to the person who claimed the protection order, although he or she is often authorized to execute the order 'if necessary with the strong arm of the law'. Upon violation of the protection order, the claimant (then executor) will often call in the help of a lawyer, who, in turn, contacts a bailiff. Depending on the means on enforcing the judgment mentioned in the underlying verdict, the bailiff can either collect the incremental penalty payment (*dwangsom*), or he can request a committal for failure to comply with a judicial order (*lijfswang*). The judge only becomes involved again if the defendant contests the violation or if the claimant sues for a new means of enforcing the judgment (e.g., committal for failure to comply with a judicial order).

²⁶¹ In theory, a civil protection order can be obtained in substantive proceedings as well, but in practice this will rarely happen.

The supervision on protection orders that were issued on the basis of the Psychiatric Hospitals Compulsory Admissions Act is assigned to the patient's medical attendant, whereas the supervision on temporary restraining orders (*huisverboden*) is in the hands of the police. When the conditions of the Psychiatric Hospitals Compulsory Admissions Act are violated, the medical director can decide to commit the patient to the psychiatric hospital, or to revoke the leave or the discharge; the violation of a temporary restraining order is a crime. The public prosecution service can decide to prosecute the evicted person and the mayor can extend the temporary restraining order.

2. Which types of (civil, administrative, and criminal) protection orders exist in the Netherlands?

Because many legal provisions contain no indication of which orders can and cannot be imposed, it is impossible to give an exhaustive account of all types of protection orders that can be applied in the Netherlands. Even if the law contains a more detailed description, the exact limitation remains unclear because of the use of open norms. This means that there is great liberty in formulating the conditions. In spite of this, there seems to be a trend to include an exhaustive list of the types of protection orders (e.g., a street injunction, a no contact, or an exclusion order) within the new provisions and to specify the scope of old provisions more clearly. Often this has to do with the fact that a protection order that seriously infringes on a human right can only be imposed on the basis of a legal provision that is sufficiently clear and predictable. There are furthermore some general restrictions, such as proportionality, the requirement that the conditions can only relate to the behavior of the offender, and the stipulation that the conditions cannot infringe on the freedom of religion or beliefs, or someone's political freedom.

1.3.2. *The enforcement in practice*

3. *How does the enforcement of protection orders work out in practice?*

The final sub-question was explored by interviewing various people working for the 'chain partners'.

When *criminal protection orders* are imposed, the respondents indicate that more and more attention is given to delineating their scope as clear as possible, often in close consultation with the other partners. This prevents uncertainty and misunderstanding in the execution phase. After their issuance, protection orders are registered in the digital systems of the respective chain partners and, according to the respondents, this generally works well, although there are some points of concern. The conditions to a suspension of the preventive custody can, for instance, not be registered, nor are all violations of protection orders taken down.

Protection orders can be supervised in different ways; proactive and reactive. An example of proactive supervision is when street injunctions or exclusion orders are checked with the help of electronic means, such as a (GPS) ankle bracelet. Electronic monitoring is not possible with all provisions (this often has to do with proportionality) and if the possibility does exist, the probation service will have to give a positive recommendation thereto. Because of this, the proportion of electronic monitoring on the total amount of protection orders is relatively small. Other forms of proactive supervision (home visits or extra surveillance by the police) are only used in the most

serious cases and/or the cases with the highest risk of recidivism. In general, supervision tends to be reactive: the police wait for the victim to report a violation. They do, however, strive to react quickly in case of a report.

Not only the police and (possibly) the probation service are aware of outstanding protection orders, if all works according to plan, the victim is being informed of their existence as well, for instance when someone is being released on parole. As soon as the police establish a violation of the protection order, they will (practically) always report this to the public prosecution service. The probation service uses its discretionary freedom in this respect and sometimes turns a blind eye to minor violations, but the respondents indicate that even for the probation service, reporting a violation is the standard reaction nowadays.

The public prosecution service can react in various ways, as described in the section on the legal framework. For a suspension of preventive custody to be terminated, the violation needs to be 'plausible', for the other provisions, the regular evidentiary rules apply (minimum rules, legally and convincing). Depending on the seriousness of the violation, the role of the victim, and the lack of bad intentions on the part of the violator, the public prosecution service can choose to change the conditions or to issue an official warning. Judges will take the same factors into account, although they (may) attribute less weight to contact initiated by the victim. A violation committed during a leave from penitentiary is usually punished by means of a negative advice on future applications for leave.

Most respondents are of the opinion that the enforcement of protection orders generally runs smoothly. Especially the electronic monitoring, the (new) possibilities of direct enforceability and provisional execution of the provisions, the smooth cooperation between the different chain partners, and the improved registration of protection orders are approved of. As bottlenecks they mention the lack of capacity with some of the chain partners and the limited possibilities to really (proactively) supervise compliance with protection orders. The registration and the reporting of protection orders to other partners can be improved as well.

One judge in interlocutory proceedings takes the practice of execution into account when imposing a *civil protection order* by clearly delineating the protection order. The other two judges show less concern for this. The supervision on compliance with civil protection orders is less regulated than it is for criminal protection orders as well: the claimant is solely responsible for the supervision and electronic means of monitoring compliance cannot be imposed.

When the order is violated, the claimant can try to collect the incremental penalty payment. For that he needs the help of his lawyer and a bailiff. The police can be called in as well, although most respondents indicate that the police display a reticent attitude when it comes to this. They see it as a civil matter and will only interfere when an offence has been committed. Other police officers, on the contrary, see the civil judgment as a validation for their interference. For that reason, judges often explicitly authorize the claimant to call in the help of the police during the execution. If the execution is ineffective, the claimant can ask the court for a higher incremental penalty payment or a committal for failure to comply with a judicial order. The person who violates the order is in principle responsible for paying the execution costs, unless he or she has no assets from which the costs can be recovered.

The reticent attitude of the police is the first bottleneck of civil protection orders that the respondents draw attention to. Other problems are that some cases suffer from evidentiary

problems and that some offenders have very few assets, thereby making the protection order less effective.

The final provision, of which the enforcement in practice was explored, is the *administrative temporary restraining order*. The chain partners are generally satisfied with the manner in which temporary restraining orders are registered – both in their own registration systems and in the shared web application Khonraad – although one or two people complained about the fact that violations cannot be (compulsory) registered in Khonraad and that temporary restraining orders have to be registered twice.

In none of the court districts are technical devices used to support supervision. This has mainly to do with the duration of the temporary restraining order (10 days) and the lack of judicial authorization. Some regions, however, do practice proactive supervision in the form of extra surveillance and home visits by the community police officer, although opinions vary on the added value of this. All respondents say that when it comes to checking the compliance with a temporary restraining order, they are to a high extent dependent on the information of and detection by the persons who stay behind. These, however, sometimes have ambivalent feelings towards the temporary restraining order and do not always report violations. If the person staying behind initiates contact with the evicted person, the willingness of the professionals to intervene declines.

The police usually prioritize a violation, but not always. Some respondents are dissatisfied with the speed with which the police react. According to the surveyed respondents, the police sometimes do not react at all, unless violence was used. In the case of temporary restraining orders, the police will usually report violations to the public prosecution service as well, whereas the probation service keeps its options a bit more open. Comparable to the reaction to a violation of a criminal protection order, the criminal justice reaction to a violation of a temporary restraining order depends on the seriousness of the violation, the intentions of the evicted person, the evidence, and the behavior of the person staying behind. The mayor can also decide to extend the temporary restraining order. A violation of the temporary restraining order will certainly be taken into account in that decision.

Bottlenecks in this application include: the lack of capacity with the police, the lack of knowledge of certain chain partners, the varying reactions from the public prosecution service, and the ambivalent attitude of the persons staying behind. The (alleged) tension between criminal and administrative law is also causing problems and misunderstandings. The ‘chain approach’ (*ketenaanpak*) and the ‘chain cooperation’ (*ketensamenwerking*), on the other hand, are considered very successful.

1.4. Discussion

Over the past few years, the many provisions which have been created to form the basis of a protection order – especially within criminal law – have made it hard to see the forest for the trees. The added value of some of these provisions is questionable. Legal provisions which appear redundant and which are applied very exceptionally, such as the *rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde*, can be removed. The remaining criminal, but also civil provisions need to be examined coherently because their application requirements have arbitrary differences. In the worst case scenario, this could affect the suspect’s legal position or the effectiveness of the protection order.

When it comes to the enforcement in practice, the pragmatic approach of the professionals is striking. Proactive methods of supervision are reserved for the most serious cases and/or the cases with the highest risk of violation. If most protection orders are complied with, this approach could be valid. After all, capacity is limited, just as the possibilities of actual proactive supervision. It remains, however, to be seen how the supposed effectiveness of protection orders works out in practice. This has not been studied very often, especially not in the Netherlands.

Possibly, the use of the AWARE alarm system and of community police officers could be increased. Actual proactive supervision may nevertheless be unfeasible in most cases, which makes it all the more important to adequately react to reports of violations. In this respect, there is room for improvement (communication, registration, and the perception of the law enforcement agencies that a consistent and immediate reaction is important). Finally, the (alleged) tension between criminal and administrative law in the enforcement of temporary restraining orders could be looked into.

Bijlage

INTERVIEWPROTOCOL: OFFICIER VAN JUSTITIE

Bedanken voor deelname plus vragen of hij/zij bezwaar heeft tegen het maken van opnames. Benadruk dat deze enkel zijn om de uitwerking van de interviews te vergemakkelijken. Opnames zullen na verwerking worden gewist.

De antwoorden in het rapport blijven anoniem, maar er zal wel een lijst worden opgenomen met daarin de functies van de geïnterviewden.

Inleiding:

In opdracht van het WODC zijn we momenteel bezig met een onderzoek naar beschermingsbevelen. Hiermee worden bijvoorbeeld straat- en contactverboden en ander juridische gedragsverboden die dienen ter bescherming van een bepaalde persoon bedoeld. Er zijn strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke beschermingsbevelen. Tijdens het interview komen enkel de beschermingsbevelen die in het kader van het strafproces kunnen worden opgelegd aan bod. Het doel is om de handhaving van beschermingsbevelen in de praktijk in kaart te brengen.

Vragen:

Binnen het strafprocesrecht zijn er maar liefst 14 modaliteiten waarbinnen een beschermingsbevel kan worden opgelegd (*zie schema*). Tijdens de volgende vragen concentreren we ons op de handhaving van beschermingsbevelen binnen vier modaliteiten: 1) de schorsing van de voorlopige hechtenis, 2) het voorwaardelijk sepot en 3) de voorwaardelijke straf en 4) de voorwaardelijke invrijheidstelling.

- 1) Houdt u bij het opleggen/eisen van een beschermingsbevel al rekening met de handhavingspraktijk? Zo ja, op welke wijze?
- 2) Hoe en waar worden beschermingsbevelen geregistreerd?
 - a. Verloopt de registratie goed?
 - b. Worden overtredingen van beschermingsbevelen ook goed geregistreerd?
 - c. Is dit voor alle vier de modaliteiten hetzelfde?
- 3) Wordt er gebruik gemaakt van technische hulpmiddelen (AWARE, elektronisch toezicht) bij de handhaving van beschermingsbevelen? Wie beslist hierover?
- 4) Hoe wordt in de praktijk toezicht gehouden op de naleving van beschermingsbevelen?
 - a. Is dit toezicht proactief of reactief? *M.a.w. op initiatief slachtoffer of ook spontaan toezicht vanuit politie en justitie?*
 - b. Is dit voor alle vier de modaliteiten hetzelfde?
- 5) Welke rol speelt u als officier van justitie bij de handhaving van de vier beschermingsbevelen?
- 6) Welke ketenpartners spelen nog meer een rol bij de handhaving van de vier beschermingsbevelen? (*CJIB, rechter, politie, reclassering?*)
 - a. Hoe verloopt de samenwerking met deze partners?
 - b. Hoe verloopt de communicatie? Is er een vast contactpersoon?
 - c. Wie heeft de regie bij de handhaving van de vier beschermingsbevelen?
 - d. Is dit voor alle vier de modaliteiten hetzelfde?

- e. Geeft het OM alle sancties met vrijheidsbeperkende voorwaarden (en opheffing of veranderingen daarvan) door aan het Regionaal Informatieknooppunt en het Nationaal Informatieknooppunt (*zie Aanwijzing advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties*)? Geeft het OM ook aan welke actie van de politie wordt verlangd?
 - f. Is er een (contact) Officier van Justitie aangewezen t.b.v. overleg met reclassering en politie?
- 7) Weet het slachtoffer bij welke instantie hij/zij zich moet melden als het verbod wordt overtreden? Worden slachtoffers daarover voldoende geïnformeerd?
 - 8) Wat is de procedure nadat een overtreding van het bevel wordt gemeld? (*Wederom uitsplitsen naar vier modaliteiten*).
 - a. Zijn er bepaalde werkafspraken in een (lokaal) protocol vastgelegd? (*Indien er een protocol is, vragen of we deze mogen inzien*)
 - b. Welke (bewijs)criteria gelden voor de vaststelling van een overtreding?
 - c. Is dit voor alle vier de modaliteiten hetzelfde?
 - 9) Welke reactie volgt er doorgaans op een overtreding van het verbod?
 - a. Wat zijn redenen om een ander besluit te nemen dan opheffing van de schorsing van de voorlopige hechtenis, vervolging, de tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk gedeelte van de straf of de beëindiging van de invrijheidstelling gevorderd?
 - b. Welke alternatieve reacties komen in de praktijk voor?
 - c. Hoe wordt er gereageerd op contact vanuit het slachtoffer zelf?
 - 10) In de Aanwijzing worden enkele streeftermijnen genoemd (bijv. vordering TUL binnen een maand bij de rechter en binnen een maand behandeling ter zitting bij overtreden voorwaarde OM-afdoening). Worden in de praktijk deze “deadlines” gehaald? Zijn ten behoeve hiervan afspraken gemaakt met de rechtspraak?
 - 11) Volgens de Aanwijzing kan de officier van justitie besluiten om ‘lik op stuk’ toe te passen jegens veroordeelden die hun voorwaardelijke vrijheidsstraf alsnog dienen te ondergaan. Daarvoor zijn goede werkafspraken vereist tussen de OvJ, de administratie van het OM, de parketpolitie en het CJIB. Zijn deze werkafspraken er?
 - 12) Zijn er in de praktijk knelpunten bij de handhaving van de vier beschermingsbevelen? Zo ja, welke?
 - 13) Wat zijn succesfactoren?
 - 14) Heeft u nog suggesties ter verbetering van de handhaving van beschermingsbevelen?

Afsluiting:

Dit was het interview.

(Vragen of hij/zij er bezwaar tegen heeft dat wij eventueel nog contact opnemen, indien er bij het uitwerken van de interviews nog onduidelijkheden zijn)

Heeft u misschien nog vragen of opmerkingen?

Nogmaals hartelijk dank voor uw medewerking!