



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum

Cahier 2023-1

Het gebiedsverbod in perspectief

*Wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers
en ervaringen*

Cahier 2023-1

Het gebiedsverbod in perspectief

*Wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers
en ervaringen*

E.A.E. Fechner
M.H. Nagtegaal

m.m.v.:
T. Varkevisser
J.K. Kool

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Alle rapporten van het WODC zijn gratis te downloaden van [WODC Repository](#).

Inhoud

	Afkortingen	9
	Samenvatting	11
1	Inleiding	24
1.1	Aanleiding onderzoek	24
1.1.1	Zelfstandig woonverbod	25
1.1.2	Burgemeesters en hun mogelijkheden	27
1.1.3	Het spreekrecht	28
1.2	Doelstellingen en onderzoeksvragen	30
1.3	Methoden	32
1.3.1	Inleiding	32
1.3.2	Analyse van wet- en regelgeving	33
1.3.3	Prevalentie en kenmerken van gebiedsverboden	33
1.3.4	Interviews	38
1.4	Gebruikte begrippen	40
1.4.1	Verschillende termen	40
1.4.2	Afbakening van het begrip 'confrontatie'	41
1.4.3	Afbakening van het begrip 'toereikend'	42
1.4.4	Voorwaarden met directe, indirecte en overige werking	42
1.5	Leeswijzer	43
2	Wettelijke mogelijkheden tot een gebiedsverbod binnen de Wlt	45
2.1	Inleiding	45
2.2	De ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging van de verpleging	45
2.2.1	De beslissing tot VB	45
2.2.2	Invulling van de VB	47
2.2.3	Voorwaarden ter voorkoming van confrontaties	49
2.3	De voorwaardelijke invrijheidstelling	50
2.3.1	De beslissing tot v.i.	50
2.3.2	Invulling van de proeftijd bij v.i.	53
2.3.3	Voorwaarden ter voorkoming van confrontaties	55
2.4	De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel	55
2.4.1	De beslissingen tot oplegging en tenuitvoerlegging van de GVM	55
2.4.2	Invulling van de GVM	61
2.4.3	Voorwaarden ter voorkoming van confrontaties	62
2.5	Overzicht voorwaarden ter voorkoming van confrontaties binnen de Wlt	64
2.5.1	Samenloop van modaliteiten	64
2.6	Kortom	67
3	Wettelijke mogelijkheden tot een gebiedsverbod buiten de Wlt	70
3.1	Inleiding	70
3.2	Strafrechtelijke modaliteiten buiten de Wlt	70
3.2.1	Gedragsaanwijzing OvJ	71
3.2.2	Schorsing van voorlopige hechtenis	71
3.2.3	Rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde	72
3.2.4	Voorwaardelijke veroordeling	72
3.2.5	Tbs-maatregel met voorwaarden	73

3.2.6	Voorwaardelijke maatregel Inrichting Stelselmatige Daders (ISD)	73
3.2.7	Vrijheidsbeperkende maatregel	73
3.2.8	Verlof uit de tbs-kliniek	74
3.2.9	Verlof uit de P.I.	75
3.2.10	Penitentiair Programma	76
3.2.11	Voorwaardelijke gratie	77
3.2.12	Aanwijzing bij een strafbeschikking	77
3.3	Bestuursrechtelijke modaliteiten	78
3.3.1	De Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen	78
3.3.2	Huisverbod	79
3.3.3	Gemeentelijke verordening	79
3.3.4	Lichte bevelsbevoegdheid van de burgemeester	80
3.3.5	Regeling in APV's	80
3.4	Civielrechtelijke modaliteiten	81
3.4.1	Onrechtmatige daad in combinatie met een rechterlijk verbod	81
3.4.2	Onrechtmatige daad in combinatie met een schadevergoeding in natura	82
3.4.3	Voorwaardelijke machtiging tot opname en verblijf in een geregistreerde accommodatie	82
3.4.4	Voorwaardelijk verlof en ontslag uit een psychiatrisch ziekenhuis	83
3.4.5	Zorgmachtiging op grond van de Wet verplichte GGZ	83
3.4.6	Collectieve rechtsvordering door de burgemeester	83
3.5	Toetsing van de aanvullende werking	84
3.6	De vrijheidsbeperkende maatregel	91
3.6.1	De beslissing tot oplegging van de vrijheidsbeperkende maatregel	91
3.6.2	Invulling vrijheidsbeperkende maatregel	92
3.6.3	Voorwaarden ter voorkoming van confrontaties	93
3.6.4	Aanvullende werking ten opzichte van Wlt-modaliteiten	93
3.7	De onrechtmatige daad in combinatie met een rechterlijk verbod	94
3.7.1	De beslissing tot oplegging van een verbod omwille van een onrechtmatige daad	94
3.7.2	Invulling onrechtmatige daad	97
3.7.3	Voorwaarden ter voorkoming van confrontaties	97
3.7.4	Aanvullende werking ten opzichte van Wlt-modaliteiten	98
3.8	Kortom	98
4	Mensenrechten van slachtoffers of nabestaanden en daders	100
4.1	Inleiding	100
4.2	Artikel 2 EVRM: het recht op leven en artikel 3 EVRM: het verbod van foltering	100
4.2.1	Inhoud	100
4.2.2	Positieve verplichtingen	101
4.2.3	Toepassing op de Wlt	103
4.3	Artikel 5 EVRM: het recht op vrijheid en veiligheid en artikel 2, Vierde Protocol bij het EVRM: het recht op vrije verplaatsing	105
4.3.1	Inhoud en reikwijdte	105
4.3.2	Verhouding tussen artikel 5 EVRM en artikel 2 Vierde Protocol bij het EVRM	107
4.3.3	Toepassing op de Wlt	107
4.4	Artikel 8 EVRM: recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven	108
4.4.1	Inhoud	108
4.4.2	Positieve verplichtingen	109
4.4.3	Toepassing op de Wlt	110
4.5	Visie wetgever	111
4.6	Kortom	112

5	Gebiedsverboden in de praktijk	114
5.1	Inleiding	114
5.2	Het gebiedsverbod binnen de VB	114
5.2.1	Prevalentie en standpunt OM	114
5.2.2	Type	115
5.2.3	Achtergrond tbs-gestelden	116
5.2.4	Verboden gebied en radius	118
5.2.5	Elektronische monitoring	119
5.2.6	Nadere beslissingen	120
5.2.7	Slachtoffers en nabestaanden	120
5.2.8	Bijzondere voorwaarden	121
5.2.9	Advisering gebiedsverbod	124
5.2.10	Standpunten tbs-gestelde en slachtoffers en nabestaanden	124
5.2.11	Wijzigingen en/of opheffing gebiedsverboden en -geboden	125
5.2.12	Schendingen	125
5.3	Het gebiedsverbod binnen de v.i.	125
5.3.1	Prevalentie en standpunt OM	125
5.3.2	Type	126
5.3.3	Achtergrond v.i.-gestelden	127
5.3.4	Verboden gebied en radius	128
5.3.5	Elektronische monitoring	130
5.3.6	Nadere beslissingen	130
5.3.7	Slachtoffers en nabestaanden	130
5.3.8	Bijzondere voorwaarden	131
5.3.9	Advisering gebiedsverbod	133
5.3.10	Standpunten slachtoffers/nabestaanden	134
5.3.11	Wijziging en/of opheffing gebiedsverboden en -geboden	134
5.3.12	Schendingen	135
5.4	Het gebiedsverbod binnen de vrijheidsbeperkende maatregel	136
5.4.1	Prevalentie	136
5.4.2	Type	136
5.4.3	Achtergrond justitiabelen	137
5.4.4	Verboden gebied en radius	138
5.4.5	Elektronische monitoring	139
5.4.6	Slachtoffers en nabestaanden	139
5.4.7	Overige verboden en geboden	140
5.4.8	Advisering gebiedsverbod	140
5.4.9	Schendingen	140
5.5	Onrechtmatige daad	140
5.5.1	Prevalentie, standpunt OM en type gebiedsverboden	140
5.5.2	Achtergrond justitiabelen	140
5.5.3	Kenmerken gebiedsverboden onder de onrechtmatige daad	141
5.6	Kortom	144
5.6.1	Prevalentie gebiedsverboden en -geboden	144
5.6.2	Achtergrondkenmerken justitiabelen	144
5.6.3	Type verboden gebied en radius	145
5.6.4	Beschermden personen	145
5.6.5	Overige voorwaarden ter voorkoming van een confrontatie	145
5.6.6	Overige bijzondere voorwaarden	146
5.6.7	Advisering en standpunten	146
5.6.8	Wijzigingen en schendingen	147

6	Ervaringen met gebiedsverboden	148
6.1	Inleiding	148
6.2	Betrokken partijen en oplegging van gebiedsverboden	149
6.2.1	Slachtoffers en nabestaanden	150
6.2.2	Het IDV	151
6.2.3	De reclassering	154
6.2.4	Rol van slachtofferadvocaten en SHN	160
6.2.5	De CVv.i.	163
6.2.6	De politie	168
6.2.7	Burgemeesters en zorg- en veiligheidshuizen	169
6.3	Wijziging gebiedsverboden	177
6.3.1	Voorwaardelijke invrijheidstelling	177
6.3.2	Voorwaardelijke beëindiging	181
6.4	Handhaving en schending	182
6.4.1	Het driegesprek	183
6.4.2	Handhaving door de reclassering	183
6.4.3	Handhaving door de politie	184
6.4.4	Schendingen	185
6.5	Toereikendheid van gebiedsverboden onder de Wlt	187
6.5.1	Invulling en reikwijdte	188
6.5.2	Duur	189
6.5.3	Toereikendheid ten aanzien van de Wlt-modaliteiten	190
6.5.4	Aanvullende werking andere modaliteiten	193
6.6	Kortom	197
6.6.1	Wensen van slachtoffers en nabestaanden	197
6.6.2	Informatievoorziening en inventarisatie slachtofferwensen	198
6.6.3	Reclasseringsadvies en -toezicht	198
6.6.4	Slachtoffervertegenwoordigers	199
6.6.5	Oplegging door de CVv.i./rechter	199
6.6.6	De politie	200
6.6.7	De burgemeester en Zorg- en Veiligheidshuizen	200
6.6.8	Wijziging gebiedsverboden	201
6.6.9	Handhaving en schending	202
6.6.10	Algemene toereikendheid gebiedsverboden	203
6.6.11	Toereikendheid gebiedsverboden verbonden aan v.i.	204
6.6.12	Overige modaliteiten tot een gebiedsverbod	204
7	Conclusie	206
7.1	Inleiding	206
7.2	Beantwoording onderzoeksvragen	206
7.2.1	Prevalentie	209
7.2.2	Achtergrondkenmerken justitiabelen	210
7.2.3	Type verboden gebied en radius	210
7.2.4	Beschermde personen	210
7.2.5	Voorwaarden ter voorkoming van een confrontatie	211
7.2.6	Overige bijzondere voorwaarden	211
7.2.7	Advisering en standpunten	211
7.2.8	Wijzigingen en schendingen	212
7.3	Conclusies	216
7.4	Geconstateerde knelpunten, aanbevelingen en mogelijkheden voor vervolgonderzoek	217
7.5	Reikwijdte resultaten, beperkingen daarbij en toekomstig onderzoek	220

Summary	222
Literatuur	235
Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie	239
Bijlage 2 Indeling delicten	240
Bijlage 3 Indeling bijzondere voorwaarden	242
Bijlage 4 Strafrechtelijke modaliteiten met een gebiedsverbod buiten de Wlt	243
Bijlage 5 Bestuursrechtelijke modaliteiten met een gebiedsverbod	266
Bijlage 6 Civielrechtelijke modaliteiten met een gebiedsverbod	270
Bijlage 7 Topiclijsten interviews	277
Bijlage 8 Lijst van geïnterviewde personen	283

Afkortingen

3RO	Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering (SVG) en Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
art.	artikel
AV	algemeen verlof
AVT	Adviescollege verloftoetsing
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BIJ-regeling	Regeling Bestuurlijke Informatie Justitiabelen
BOA	bijzondere opsporingsambtenaar
Bvt	Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden
BW	Burgerlijk Wetboek
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CVv.i.	Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
ECLI	European Case Law Identifier
EM	elektronische monitoring
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
FNG	Federatie Nabestaanden Geweldsmisdrijven
fpc	forensisch psychiatrisch centrum
GBA	Gemeente Basis Administratie
GVM	gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel
HR	Hoge Raad
IDV	Informatiepunt Detentieverloop
ISD	Inrichting Stelselmatige Daders
IV	incidenteel verlof
MvT	memorie van toelichting
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
OM	Openbaar Ministerie
OML	Landelijk Parket OM
OvJ	officier van justitie
PBC	Pieter Baan Centrum
Pbw	Penitentiaire beginselenwet
P.I.	penitentiaire inrichting
PIA	Privacy Impact Assessment
PM	Penitentiaire Maatregel
PP	Penitentiair Programma
Rb.	rechtbank
RGV	regimesgebonden verlof
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
Rvdr	Raad voor de rechtspraak
Rvt	Reglement verpleging terbeschikkinggestelden
Rtvi	Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
SHN	Slachtofferhulp Nederland
Sr	Wetboek van Strafrecht

SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
Sv	Wetboek van Strafvordering
tbs	terbeschikkingstelling
tul	tenuitvoerlegging
VB	voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege bij de maatregel terbeschikkingstelling
v.i.	voorwaardelijke invrijheidstelling
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wet Bopz	Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
Wfz	Wet forensische zorg
Wlt	Wet langdurig toezicht
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wsenb	Wet straffen en beschermen
Wth	Wet tijdelijk huisverbod
Wvggz	Wet verplichte GGZ
Wzd	Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten

Samenvatting

Achtergrond

Het overkoepelende doel van het onderhavige onderzoek was om na te gaan in hoeverre gebiedsverboden onder de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking (Wlt) toereikend zijn om confrontaties tussen slachtoffers of nabestaanden en daders te voorkomen. Met een 'confrontatie' in deze zin wordt bedoeld: een fysieke ontmoeting tussen het slachtoffer en de dader, in de (woon)omgeving van het slachtoffer, die middels gebiedsverboden voorkomen zou kunnen worden. De term 'toereikend' in dit rapport houdt in: de mate waarin de oplegging, tenuitvoerlegging en handhaving van gebiedsverboden bijdraagt aan het voorkomen van confrontaties tussen slachtoffers en daders in hun woon- en/of werkomgeving. Met handhaving wordt zowel toezicht houden als ook reacties op eventuele (lichte) schendingen daarop door de reclassering bedoeld en tevens de rol die politie en gemeente/burgemeesters hierbij kunnen spelen.

Het onderzoek is opgezet naar aanleiding van een motie waarin geconstateerd werd dat het onwenselijk is dat slachtoffers en nabestaanden ongewild worden geconfronteerd met hun daders, doordat deze daders zich na het uitzitten van de gevangenisstraf vestigen in de buurt van de slachtoffers en nabestaanden. De minister werd daarbij verzocht te onderzoeken of de in de Wlt geboden mogelijkheden om een veroordeelde een langdurig gebiedsverbod op te leggen teneinde te voorkomen dat slachtoffers in hun woonomgeving worden geconfronteerd met daders voldoende helder en duidelijk zijn. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft hiertoe onderzoek verricht, waarbij drie onderzoeksdoelen zijn geformuleerd:

- 1 beschrijven van de wettelijke mogelijkheden, zowel binnen als buiten de Wlt, ter oplegging van een langdurig gebiedsverbod om te voorkomen dat een slachtoffer of nabestaande in zijn woonomgeving wordt geconfronteerd met de dader;
- 2 bezien of en zo ja op welke wijze en in hoeverre van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt;
- 3 bepalen of de mogelijkheden die de wet biedt ter voorkoming van dergelijke confrontaties toereikend zijn.

Deze onderzoeksdoelen zijn onderzocht aan de hand van zeven onderzoeksvragen, waarvan de beantwoording hieronder kort wordt weergegeven. In de betreffende hoofdstukken zijn nadere uitwerkingen hiervan beschreven.

Onderzoeksmethoden

Ten behoeve van het onderhavige onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Voor de afbakening van het onderzoek en over de begrippen 'confrontatie' en 'toereikendheid' zijn acht verkennende gesprekken gevoerd, één met een nabestaande, drie met slachtofferadvocaten, één met Slachtofferhulp Nederland (SHN), twee met de reclassering en één met de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVv.i.). Voor het vaststellen van de wettelijke mogelijkheden ter oplegging van een gebiedsverbod, zowel binnen als buiten de Wlt, is een analyse van de wet- en regelgeving verricht, waarbij enkele wetenschappelijke artikelen ter aanvulling zijn gebruikt (onderzoeksvraag 1). De onderzoekers hebben vervolgens

criteria geformuleerd om te bepalen of en zo ja hoe deze laatste grondslagen aanvullend kunnen werken ten opzichte van de Wlt-modaliteiten tot een gebiedsverbod (onderzoeksvraag 2).

Om te beziën hoe de gebiedsverboden in de praktijk worden toegepast en of deze toereikend zijn om confrontaties te voorkomen (onderzoeksvragen 3, 4, 5 en 7) zijn datasets opgevraagd bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), de CVv.i. en de reclasering. Voorafgaand aan het opvragen van de data is een Privacy Impact Analyse (PIA) verricht, daarna is bij alle organisaties het toestemmingstraject doorlopen. Tevens zijn interviews gehouden met 28 personen vanuit de verschillende ketenpartners die betrokken zijn bij gebiedsverboden.

Om te bepalen welke (mensen)rechten van slachtoffers en nabestaanden een rol spelen bij de oplegging, tenuitvoerlegging en handhaving van gebiedsverboden is een analyse van wet- en regelgeving uitgevoerd (onderzoeksvraag 6).

Beantwoording onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1: Welke onderdelen van de Wlt kunnen worden ingezet om de situatie te voorkomen dat slachtoffers of nabestaanden in hun woonomgeving worden geconfronteerd met de dader en welke verschillen bestaan daarbinnen naargelang het type delict en type slachtoffer?

Uit de analyse van de wetgeving blijkt dat de voorwaardelijke instelling van regulier gedetineerden (v.i.), de voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging van de tbs-maatregel (VB) en de Gedragsbeïnvloedende en Vrijheidsbeperkende Maatregel (GVM), de drie onderdelen van de Wlt, alle de mogelijkheid bieden om langdurig en onder omstandigheden een levenslang gebiedsverbod op te leggen waarmee slachtoffers en nabestaanden kunnen worden beschermd tegen confrontaties met de dader. Niet alleen de gebiedsverboden strekken daartoe, maar ook andere bijzondere voorwaarden kunnen deze werking hebben. Door de onderzoekers is een onderscheid gemaakt naar de mate waarin de bijzondere voorwaarden het voorkomen van dergelijke confrontaties als doel en/of effect hebben. Dit zijn voorwaarden met een directe werking tot het voorkomen van een confrontatie, voorwaarden met een indirecte werking tot het voorkomen van een confrontatie, en overige voorwaarden. Aangezien de in dit rapport gehanteerde definitie van confrontatie een verboden gebied omvat, vallen onder de voorwaarden met een directe werking het gebiedsverbod, het gebiedsgebod, het uitreisverbod, de verhuisplicht en het vestigingsverbod. Deze voorwaarden zijn bij de VB niet expliciet in de wet benoemd, maar bij de v.i. en GVM wel. De voorwaarden met een indirecte werking zijn het contactverbod, de meldplicht, de verplichte opname, een verplichting om te verblijven in een instelling voor begeleid wonen en ten slotte het verbod om vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten. Het contactverbod, waarbij het de dader verboden wordt op enigerlei wijze contact te leggen met het slachtoffer, neemt hierbij een bijzondere plaats in, want hoewel hiermee direct wordt beoogd een confrontatie tussen dader en slachtoffer te voorkomen, is er geen verboden gebied betrokken, maar een persoon met wie het verboden is contact te leggen. Hierdoor wordt het contactverbod in dit onderzoek gezien als een voorwaarde met indirecte werking. De overige bijzondere voorwaarden zien op andere aspecten van het leven en gedrag van de veroordeelde en hebben het voorkomen van confrontaties niet tot doel.

De eisen voor de oplegging, wijziging en beëindiging van de gebiedsverboden onder alle drie de Wlt-modaliteiten omvatten veelal een gevaarscriterium. Bij aanvang van de VB en de v.i. is een bepaalde mate van gevaar geweken, maar resteert tevens nog enige mate van gevaar, die naar verwachting middels het stellen van voorwaarden voldoende kan worden beheerst. Zo is het bij de VB nodig dat de delictgevaarlijkheid zodanig is teruggedrongen dat de verpleging voorwaardelijk kan worden beëindigd, werd v.i. onder de oude regeling uitgesteld of bleef deze achterwege als het stellen van voorwaarden het recidiverisico onvoldoende beperkte en wordt v.i. onder de nieuwe regeling alleen verleend als de aan de invrijheidstelling verbonden risico's te beperken en beheersen zijn. Bij de GVM is geregeld dat deze alleen ten uitvoer kan worden gelegd als er ernstig rekening moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een GVM-waardig misdrijf pleegt of als dit noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen. Indien gecombineerd met en voorafgegaan door een tbs-maatregel, zal ook bij deze modaliteit van de Wlt bij aanvang een bepaalde mate van gevaar zijn geweken, anders zou de tbs-maatregel niet zijn beëindigd.

Bij de wijziging van de voorwaarden bij de VB speelt het mogelijke gevaar duidelijk een rol, net als het niet naleven van voorwaarden. Ook kan de VB alleen worden verlengd als er nog enige mate van gevaar dreigt. Bij de v.i. is onder meer gesteld dat wijzigingen van voorwaarden noodzakelijk en proportioneel moeten zijn. De eerste verlenging van de v.i. is voor alle justitiabelen met v.i. mogelijk, zonder dat daarvoor gronden in de wet zijn opgenomen. Bij de GVM zijn voor de wijziging van de voorwaarden geen nadere bepalingen gesteld. Zowel bij de (tweede en eventueel verdere) verlenging van de v.i. als bij de verlenging van de GVM is een bepaling in de wet opgenomen waarin rekening wordt gehouden met de slachtoffers en nabestaanden. Als er sprake is van 'ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen' kunnen de v.i. en de GVM en daarmee ook de gebiedsverboden en andere bijzondere voorwaarden worden verlengd. Daarnaast geldt bij de tweede en eventueel verdere verlenging van de v.i. en de verlenging van de GVM dat het gevaar dat van de veroordeelde uitgaat een grond tot verlenging kan zijn. Er zijn geen verschillen in de manier waarop de verschillende onderdelen van de Wlt kunnen worden ingezet naargelang het type delict en het type slachtoffer.

Bij de VB moet de betrokkene zich volgens de wet expliciet bereid verklaren tot naleving van de voorwaarden, voordat deze kunnen worden opgelegd. Bij de v.i. is deze medewerking meer indirect: als de veroordeelde niet bereid is mee te gaan werken, kan dit een contra-indicatie zijn voor het verlenen van v.i.. Bovendien, indien er bijzondere voorwaarden worden gesteld, is daaraan van rechtswege altijd het meewerken aan het vaststellen van de identiteit en het meewerken aan reclasseringstoezicht verbonden. Onder dat laatste wordt verstaan dat de veroordeelde meewerkt aan huisbezoeken van en meldplicht bij de reclassering. Bij de GVM is geen nadere informatie over een bereidverklaring tot naleving van de voorwaarden in de wet opgenomen en is het niet vereist dat de betrokkene zijn medewerking daaraan toezegt.

Kortom, met (de wijzigingen in) de drie modaliteiten van de Wlt is een langduriger gebiedsverbod mogelijk geworden. Bij het opleggen, wijzigen en verlengen van de bijzondere voorwaarden bij alle drie de modaliteiten van de Wlt spelen telkens rechtsbeginselen als proportionaliteit en subsidiariteit een rol.

Onderzoeksvraag 2: Bestaan er andere wettelijke grondslagen dan de grondslagen onder de Wlt, die kunnen worden ingezet om te voorkomen dat slachtoffers of nabestaanden in hun woonomgeving worden geconfronteerd met hun dader en zo ja, hoe verhouden deze zich tot de mogelijkheden onder de Wlt?

Uit de analyse van de wetgeving zijn binnen het strafrecht, het bestuursrecht en het civiele recht in totaal 23 andere modaliteiten tot het opleggen van een gebiedsverbod gevonden. Deze modaliteiten zijn onderzocht op hun aanvullende werking ten opzichte van de Wlt-modaliteiten, aan de hand van vier criteria: de beoogde doelgroep (daders van zeden- en/of ernstige geweldsdelicten), het moment van oplegging (tijdens of na afloop van de straf/maatregel, waarbij is gekeken naar de periode vanaf de v.i. of VB), het doel van het gebiedsverbod (het beschermen van slachtoffers en nabestaanden tegen confrontaties) en de duur (langer dan de Wlt) of inhoud (andere verboden gebieden, bijvoorbeeld).

Hoewel de 12 gevonden strafrechtelijke modaliteiten allemaal de bescherming van slachtoffers als doel hebben, bieden zij, behalve de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Wetboek van Strafrecht [Sr]), geen aanvulling qua duur of inhoud ten opzichte van de Wlt-modaliteiten. Met betrekking tot 3 van de 4 gevonden bestuursrechtelijke modaliteiten geldt dat het opleggingscriterium van (de ernstige vrees voor) een (verdere) verstoring van de openbare orde de aanvullende werking in de weg zit. De verstoring van de openbare orde betreft geen specifieke slachtoffers en nabestaanden, maar meer de maatschappij in het algemeen en ziet daarmee niet op het voorkomen van confrontaties zoals deze in dit onderzoek zijn gedefinieerd. De 7 gevonden civielrechtelijke modaliteiten hebben de vereiste doelgroep en kunnen worden opgelegd gedurende of na afloop van de detentie of tbs. Echter, slechts 3 daarvan kunnen de bescherming van slachtoffers als doel hebben, namelijk de onrechtmatige daad in combinatie met een rechterlijk verbod, de onrechtmatige daad in combinatie met een schadevergoeding in natura en de voorwaardelijke machtiging op grond van art. 28aa Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (Wzd). Alleen de onrechtmatige daad in combinatie met een rechterlijk verbod voldoet aan alle bovenstaande criteria.

Hieruit volgt dat alleen de gebiedsverboden verbonden aan de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr) en aan de civielrechtelijke onrechtmatige daad (art. 6:162 Burgerlijk Wetboek [BW]) potentieel aanvullend kunnen werken ten opzichte van de Wlt. Op basis van de vrijheidsbeperkende maatregel kan immers ten tijde van de veroordeling tot een gevangenisstraf of tbs-maatregel een gebiedsverbod met een maximale duur van vijf jaar worden opgelegd. Dit maakt het mogelijk dat het gebiedsverbod verbonden aan de vrijheidsbeperkende maatregel gelijktijdig loopt aan het gebiedsverbod onder de v.i., VB of GVM, hetgeen zowel qua inhoud als qua duur potentieel aanvullend kan werken. De onrechtmatige daad biedt slachtoffers en nabestaanden de mogelijkheid om op elk moment, onafhankelijk van strafrechtelijke procedures, een gebiedsverbod te vorderen indien zich feiten en omstandigheden hebben voorgedaan waaruit blijkt dat de gedaagde een onrechtmatige daad heeft gepleegd dan wel indien de ernstige vrees daartoe bestaat. Als gevolg daarvan is het mogelijk dat een dergelijk civielrechtelijk gebiedsverbod tijdens of na afloop van de v.i., VB of GVM wordt opgelegd.

Onderzoeksvraag 3, 4 en 5 zijn samengenomen: *Hoe vaak en op welke wijze zijn de verschillende onderdelen van de Wlt ingezet om te voorkomen dat het slachtoffer of de nabestaande in zijn woonomgeving wordt geconfronteerd met zijn dader? Hoe vaak en op welke wijze zijn de mogelijkheden op grond van een andere wettelijke basis dan de Wlt ingezet om te voorkomen dat een slachtoffer of de nabestaande in zijn woonomgeving wordt geconfronteerd met de dader? Hoe verhouden de mogelijkheden zich tot elkaar?*

Deze onderzoeksvragen zijn beantwoord aan de hand van het dossieronderzoek. In de 23 VB-zaken die zijn geanalyseerd waren 27 gebiedsverboden opgelegd. Deze zijn niet afkomstig uit aselecte steekproef waardoor de kenmerken ervan een eerste indicatie zijn van alle gebiedsverboden opgelegd aan tbs-gestelden met VB in 2015-2019. De 25 v.i.-zaken, eveneens met 27 gebiedsverboden, zijn wel aselect geselecteerd en daarmee meer representatief voor de gehele populatie van v.i.-gestelden met een gebiedsverbod in 2016-2020. Gezien de kleine steekproef moet met de interpretatie van deze gegevens echter ook voorzichtig worden omgegaan. Zowel bij de vrijheidsbeperkende maatregel als bij de onrechtmatige daad is de prevalentie naar verwachting beperkt, omdat er ondanks een zeer grondige zoektocht slechts 17 respectievelijk 4 relevante zaken zijn gevonden. In de 17 onderzochte zaken met een vrijheidsbeperkende maatregel zijn in totaal 23 gebiedsverboden opgelegd. De gemiddelde duur van de verschillende modaliteiten tot een gebiedsverbod is 598 dagen (VB), 668 dagen (v.i.), 1.347 dagen (vrijheidsbeperkende maatregel) en 637,5 (onrechtmatige daad).

Prevalentie

De prevalentie van gebiedsverboden en -geboden kon alleen bij de VB en de v.i. op betrouwbare wijze worden bepaald. Aan v.i.-gestelden wordt in de onderzochte jaren aanzienlijk vaker een gebiedsverbod, -gebod of beide opgelegd dan aan VB-gestelden, respectievelijk 38,5% en 16,7%. In de jaren voorafgaand aan de Wlt is aan gemiddeld 15% van de VB-gestelden en aan gemiddeld 37,1% van de v.i.-gestelden een gebiedsverbod, gebiedsgebod of beide opgelegd. In de eerste drie jaar van de Wlt bedraagt dit percentage gemiddeld 19,8% van de VB-gestelden en 39,5% van de v.i.-gestelden.

Achtergrondkenmerken justitiabelen

Gemiddeld zijn de tbs-gestelden met VB het oudste bij aanvang van het gebiedsverbod, 52,2 jaar (ten opzichte van 36,2 jaar bij de v.i. en 40,9 jaar bij de vrijheidsbeperkende maatregel). Het leeftijdsverschil bij de start van de v.i. en VB kan wellicht verklaard worden door het verschil tussen de gemiddelde duur van de tbs-maatregel en die van de gevangenisstraf. Het gemiddeld aantal delicten verschilt niet veel (3 bij VB en de vrijheidsbeperkende maatregel en 4 bij de v.i.). Opvallend veel van de onderzochte tbs-gestelden met VB zijn gediagnosticeerd met pedofilie (8 van de 23 personen). Daarnaast hebben 20 van de 23 tbs-gestelden met VB een persoonlijkheidsstoornis. Bij de v.i.-gestelden en de personen met een vrijheidsbeperkende maatregel is meestal geen (uitgebreid) pJ-onderzoek uitgevoerd, desondanks is bij 9 v.i.-gestelden en 5 personen met een vrijheidsbeperkende maatregel vastgesteld dat er stoornissen zijn. De gebiedsverboden onder de VB zijn ongeveer even vaak aan tbs-gestelden met een geweldsdelict of met een zedendelict opgelegd, terwijl de gebiedsverboden onder de noemer van de v.i. en de vrijheidsbeperkende maatregel vrijwel altijd aan geweldsdelinquenten zijn opgelegd.

Type verboden gebied en radius

Zowel bij de VB, de v.i. als de vrijheidsbeperkende maatregel zien de meeste gebiedsverboden op de woonomgeving van de slachtoffers/nabestaanden (respectievelijk 44%, 56% en 70%). De radius van de gebiedsverboden bij deze drie modaliteiten varieert en betreft meestal een (deel van) een dorp, stad of gemeente. Opvallend is dat vrijwel al de gebiedsverboden die in het kader van de VB zijn opgelegd en waarin

de woonomgeving van de slachtoffers en nabestaanden verboden gebied is verklaard, zijn opgelegd aan daders van ernstige geweldsmisdrijven (10 van de 12 keer) en slechts één keer ten aanzien van een dader met een zedendelict. Bij de v.i. is dit onderscheid tussen type delinquenten er niet, omdat deze gebiedsverboden vrijwel allemaal zijn opgelegd aan geweldsdelinquenten (22 van de 25 delinquenten). Er zijn bij de VB relatief veel gebiedsverboden die zien op gebieden die niet gerelateerd zijn aan de initiële slachtoffers of nabestaanden (10 van de 27 keer). Deze zijn alle opgelegd aan zedendelinquenten. Vaak gaat het hier om een verbod om zich in besloten ruimten te bevinden waar zich tevens minderjarigen zouden kunnen bevinden, dan wel niet nader omschreven kinderrijke omgevingen. Dit komt niet voor in de onderzochte v.i.-zaken, wat begrijpelijk is omdat er maar drie zedendelinquenten onder de v.i.-gestelden met een gebiedsverbod zijn. Het is mogelijk dat er in een grotere steekproef meer zedendelinquenten met v.i. met een gebiedsverbod zijn, maar het percentage zedendelinquenten onder gedetineerden is eveneens laag (gemiddeld 4,2% in 2015-2019).

Elektronische monitoring (EM) van de gebiedsverboden komt het meeste voor bij de v.i. (bij 19 van de 27 gebiedsverboden). Bij de VB is slechts twee keer EM opgelegd en bij de vrijheidsbeperkende maatregel gebeurt dit geen enkele keer. Het lage aantal VB-zaken met EM wordt deels verklaard doordat 10 van deze 27 gebiedsverboden geen nader bepaald geografisch gebied omvatten (de hierboven genoemde besloten ruimten en kinderrijke omgevingen) en daarmee moeilijk te controleren zijn met EM. Het ontbreken van EM bij de vrijheidsbeperkende maatregel kan waarschijnlijk worden verklaard doordat EM niet in de wet is genoemd als mogelijkheid bij deze maatregel.

Beschermde personen

Met de gebiedsverboden worden veelal meerdere personen beschermd: minstens 53 slachtoffers en nabestaanden bij de VB, minstens 47 bij de v.i. en minstens 27 bij de vrijheidsbeperkende maatregel. De meeste gebiedsverboden onder de VB beschermen potentiële slachtoffers (10 keer), terwijl dit bij de v.i. veel minder vaak gebeurt (2 keer) en bij de vrijheidsbeperkende maatregel 1 keer. Bij de v.i. zien juist de meeste gebiedsverboden op de bescherming van de oorspronkelijke slachtoffers (21 keer), hetgeen drie keer zo vaak is als bij de VB (7 keer). Nabestaanden worden bij de VB wat vaker beschermd, 7 keer, terwijl dit bij de v.i. slechts 2 keer gebeurt. De meerderheid van alle slachtoffers en nabestaanden zijn meerderjarig. De meeste slachtoffers die thans worden beschermd door een gebiedsverbod onder de VB of v.i. waren ten tijde van het delict willekeurige slachtoffers, terwijl de meeste beschermde personen onder de vrijheidsbeperkende maatregel de (ex-)partner van de dader dan wel een kennis waren.

Voorwaarden ter voorkoming van een confrontatie

Naast het gebiedsverbod zijn er ook andere bijzondere voorwaarden opgelegd die een directe werking tot het voorkomen van een confrontatie hebben. Bij de VB zijn dit totaal 48 bijzondere voorwaarden (gemiddeld 2,1) en bij de v.i. 40 (gemiddeld 1,6). Bij de VB is bijna altijd een uitreisverbod opgelegd (21 keer), maar geen gebiedsgeboden, verhuisplichten of vestigingsverboden. Bij de v.i. zijn relatief veel gebiedsgeboden opgelegd (13 keer), maar geen verhuisplichten, vestigingsverboden of uitreisverboden. Wat betreft de verhuisplicht en het vestigingsverbod komt dit doordat de mogelijkheid hiertoe pas met de (gedeeltelijke) inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen (Wsenb) per 1 juli 2021 in de wet is opgenomen en alle zaken

betrekking hebben op eerdere jaren. Bij de vrijheidsbeperkende maatregel zijn in de onderzochte zaken geen gebiedsgeboden geweest.

Overige bijzondere voorwaarden

De meeste overige bijzondere voorwaarden zijn opgelegd aan de tbs-gestelden met VB: totaal 193 voorwaarden (gemiddeld 8,4 per persoon). Het ondergaan van ambulante behandeling (22 keer), het geven van openheid van zaken (21 keer), een drugs- en/of alcoholverbod (18 keer) en ermee instemmen dat de reclassering contact opneemt met derden (18 keer) zijn het vaakst opgelegd. Er is nauwelijks verschil in het type bijzondere voorwaarden dat is opgelegd aan zedendelinquenten met VB in vergelijking met geweldsdelinquenten met VB. Bij de v.i. zijn veel minder overige bijzondere voorwaarden opgelegd, 78 bijzondere voorwaarden zonder directe of indirecte werking (gemiddeld 3,1). Daarvan zijn het geven van openheid van zaken (18 keer), het hebben van een zinvolle dagbesteding (16 keer) en voorwaarden betreffende financiën van de justitiabele (14 keer) de meest voorkomende.

Advisering en standpunten

In iets meer dan de helft van de VB-zaken (13 van de 23) adviseerde de reclassering tot oplegging van een gebiedsverbod. In de overige 10 zaken is in de uitspraak niet verwezen naar het reclasseringsadvies, zodat de inhoud daarvan onduidelijk is. De rechter wees slechts één keer af van een door de reclassering geadviseerd gebiedsverbod. In 17 van de 25 v.i.-zaken adviseerde de reclassering positief over de start van de v.i.. In de resterende 8 v.i.-zaken was er geen reclasseringsadvies. In 13 van deze 17 zaken werden totaal 16 adviezen voor een gebiedsverbod en/of -gebod gegeven. De CVv.i. neemt 7 van deze adviezen exact over en wijkt van 9 adviezen enigszins af. De Penitentiare Inrichting (P.I.) adviseert in totaal 15 keer positief over de start van de v.i. en daarvan 8 keer positief over de oplegging van een gebiedsverbod en/of -gebod. In 9 zaken ontbrak het P.I.-advies.

In slechts 5 van de 23 VB-zaken heeft de (raadsman-/vrouw van de) tbs-gestelde een standpunt ingenomen over het gebiedsverbod. Vier keer strekte het standpunt tot nuancering van het gebiedsverbod dan wel tot het beperken van de reikwijdte ervan, terwijl een keer werd gesteld dat de advocaat zich refereerde aan het oordeel van de rechtbank. Bij de v.i. zijn geen standpunten van de justitiabelen gevonden. In de VB-beslissingen zijn geen standpunten van slachtoffers en nabestaanden omtrent de VB-beslissing geciteerd. In 7 van de 25 v.i.-zaken is wel een standpunt van de slachtoffers of nabestaanden in het dossier te vinden. Van hen wensen 5 slachtoffers een gebiedsverbod, -gebod en/of contactverbod. Daarnaast wensen 2 slachtoffers juist expliciet geen gebiedsverbod, om te voorkomen dat via het gebiedsverbod hun woonplaats bekend wordt.

Wijzigingen en schendingen

Bij de VB zijn geen wijzigingen van de gebiedsverboden gevonden. De gebiedsverboden en -geboden onder de v.i. zijn juist relatief vaak gewijzigd, 18 van de 25 justitiabelen heeft minstens één wijziging en er zijn in totaal 39 wijzigingen. Deze wijzigingen betreffen meestal het laten vervallen van EM (13 keer) of het opheffen van het gebiedsgebod (10 keer). Er zijn weinig schendingen van de gebiedsverboden onder de VB noch onder de v.i. geconstateerd: bij de VB geen enkele keer en bij de v.i.

slechts één keer. Dit betreft schendingen die onder de aandacht van betrokken partij- en zijn gekomen. Het is niet geheel uit te sluiten dat er (meer) schendingen zijn geweest, hoewel ook uit de interviewgegevens blijkt dat er in de praktijk weinig schendingen worden gezien. Wel is bij de VB twee keer het contactverbod geschonden en is één keer de verpleging hervat (vanwege een andere reden dan overtreding van het gebiedsverbod). Daarnaast zijn de gebiedsgeboden onder de v.i. relatief vaak geschonden, 8 van de 13 v.i.-gestelden met een gebiedsgebod heeft het gebiedsgebod minstens eenmaal geschonden (totaal 15 overtredingen). De overtredingen zijn alle gesignaleerd met een EM-melding en zijn meestal (11 keer) mild van aard: zoals het te laat thuis komen (6 keer) of het te laat opladen van de enkelband (3 keer). Bij geen van de schendingen waren de slachtoffers of nabestaanden betrokken. De schendingen konden bij de vrijheidsbeperkende modaliteit niet in kaart worden gebracht.

Onderzoeksvraag 6: Welke mensenrechten van het slachtoffer of de nabestaande en de dader spelen een rol bij de oplegging, tenuitvoerlegging en handhaving van een langdurig gebiedsverbod?

Er zijn vijf mensenrechten besproken die in het bijzonder een rol kunnen spelen bij de Wlt en/of de gebiedsverboden die daaraan kunnen worden verbonden. Dit zijn het recht op leven (art. 2 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden [EVRM]), het verbod van foltering (art. 3 EVRM), het recht op vrijheid en veiligheid (art. 5 EVRM), het recht op vrije verplaatsing (art. 2 vierde protocol EVRM) en het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (art. 8 EVRM).

Artikel 2 en 3 EVRM zijn absolute rechten, hetgeen betekent dat schendingen ervan onder geen omstandigheden te rechtvaardigen zijn, terwijl artikel 5 EVRM, artikel 2 Vierde Protocol EVRM en artikel 8 EVRM wel gronden kennen waaronder deze rechten toch beperkt mogen worden. Daarbij dient men wel telkens rekening te houden met, onder andere het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste.

Artikel 2, 3 en 8 EVRM brengen positieve verplichtingen mee voor de Nederlandse autoriteiten, op basis waarvan zij 1) wet- en regelgeving moeten opstellen zodat handelingen in strijd met deze mensenrechten worden voorkomen en ontmoedigd, 2) adequate en effectieve implementatie en handhaving van deze wet- en regelgeving moeten regelen en 3) preventieve maatregelen nemen als het leven of de lichamelijke integriteit van de ene burger in het geding komt door de dreiging van strafbaar gedrag van de andere burger. Toegepast op de Wlt en de daaraan te verbinden gebiedsverboden, biedt het EVRM dus geen grondslag om het Openbaar Ministerie (OM) (bij v.i.) of de rechter (bij VB of GVM) ertoe te verplichten een gebiedsverbod op te leggen wanneer zij bij de start van het toezicht geen kennis (geacht worden te) hebben van een dergelijke dreiging. Dat het OM en de rechter ingevolge de Wlt en bijbehorende wetgeving kort gezegd pas tot v.i. of VB mogen beslissen wanneer het recidiverisico, al dan niet middels de oplegging van bijzondere voorwaarden, tot een aanvaardbaar niveau is/wordt teruggedrongen, betekent ook niet automatisch dat Nederland voldoet aan al haar positieve verplichtingen. Immers, deze wet- en regelgeving dient ook op een adequate en efficiënte manier geïmplementeerd en gehandhaafd te worden en indien kort gezegd sprake is van een reële en directe dreiging tegen een bepaalde persoon, dient de Nederlandse overheid ook preventieve maatregelen te nemen.

Artikel 5 EVRM en artikel 2 Vierde Protocol bij het EVRM kennen zoals gezegd omstandigheden waaronder schendingen gerechtvaardigd kunnen worden. Omdat vrijheidsbeneming (art. 5 EVRM) indringender is dan vrijheidsbeperking (art. 2 Vierde Protocol EVRM), gelden voor een schending van eerstgenoemde artikel meer waarborgen. De categorisatie van de beperking of schending als dan wel vrijheidsbeperking

dan wel vrijheidsbeneming is dus van groot belang. De grens is echter niet zwart-wit, maar gradueel van aard en ligt onder andere in de intensiteit van de maatregel en/of de opgelegde voorwaarde(n). Toegepast op de Wlt, betekent dit dat de oplegging van gebiedsverboden in ieder geval een schending van artikel 2 Vierde Protocol opleveren, omdat hiermee het recht om je vrijelijk te verplaatsen en mogelijk ook het recht om het land te verlaten inperkt. Deze schending zal echter meestal te rechtvaardigen zijn op grond van factoren als bescherming van de nationale of openbare veiligheid, de handhaving van de openbare orde, het voorkomen van strafbare feiten, en de bescherming van de gezondheid, goede zeden of de rechten en vrijheden van anderen. Gezien het brede aantal rechten dat met artikel 8 EVRM wordt gewaarborgd, het recht op respect voor het privé- familie- en gezinsleven, voor de woning en correspondentie brengen veel van de bijzondere voorwaarden die men aan het Wlt-toezicht kan verbinden, potentieel een groot aantal schendingen van deze rechten met zich mee. Men denke bijvoorbeeld aan een schending van het recht op privacy door de oplegging van EM met gps of een beperking van het contact dat de dader heeft met zijn gezin. Deze schendingen kunnen echter gerechtvaardigd zijn indien de bijzondere voorwaarden zijn opgelegd in het teken van belangen zoals de nationale veiligheid of het voorkomen van strafbare feiten. Bovendien kan met de Wlt maatwerk worden geleverd, door per individu de meest passende voorwaarden op te leggen. Ook hier moet steeds een afweging worden gemaakt waarbij factoren zoals proportionaliteit, subsidiariteit en wettelijke legitimering van belang zijn. Hiervoor zijn geen strikte regels af te leiden uit de jurisprudentie van het EHRM: men zal steeds op basis van de omstandigheden van het geval dienen te bezien of de schending gerechtvaardigd kan worden.

Onderzoeksvraag 7: Zijn de mogelijkheden die de wet biedt om te voorkomen dat het slachtoffer of de nabestaande in zijn woonomgeving wordt geconfronteerd met zijn dader toereikend?

a Hoe oordelen slachtoffers en nabestaanden over de mogelijkheden tot gebiedsverboden binnen de Wlt?

Uit de interviews komt sterk naar voren dat slachtoffers en nabestaanden elk verschillende wensen, zienswijzen en oordelen hebben over de mogelijkheden tot een gebiedsverbod: er is geen 'gemiddeld' slachtoffer. Desalniettemin spelen bepaalde factoren in het bijzonder een rol bij hun wensen en oordelen over gebiedsverboden. Als het delict ernstiger is, als slachtoffers of nabestaanden en daders bekenden van elkaar zijn en als er minderjarige slachtoffers bij betrokken zijn, willen betrokkenen vaker een gebiedsverbod. Hoe meer slachtoffers en nabestaanden zich gedurende het strafproces erkend hebben gevoeld, hoe minder vaak zij een (stringent) gebiedsverbod willen. Slachtoffers en nabestaanden wensen vaak in ieder geval een gebiedsverbod voor hun woonomgeving en in geval van slachtoffers of nabestaanden en daders die elkaar kennen komt de werkomgeving en/of school en/of locaties waar hobby's worden uitgevoerd daarbij. De ervaring is dat deze wensen vaak in al dan niet enigszins aangepaste vorm (kunnen) worden meegenomen en deze worden daarmee over het algemeen als toereikend gezien.

Daarbij zijn enkele punten van aandacht aangeduid. Slachtoffers en nabestaanden die geen bekenden waren van de dader geven vaker aan dat zij geen gebiedsverboden vragen, omdat hun woonadres daarmee kenbaar wordt en zij dat niet wenselijk achten. Bij slachtoffers en nabestaanden die wel bekenden zijn van de dader, is het woonadres vaak al bekend en speelt dit punt geen rol. Sommige slachtoffers en nabestaanden zouden willen dat er een groter gebied verboden wordt verklaard dan gebruikelijk, bijvoorbeeld voor meerdere provincies, en vinden een kleiner gebied daarmee niet toereikend. Tot slot willen slachtoffers en nabestaanden van ernstige

delicten over het algemeen de dader überhaupt nooit meer tegenkomen, of daarmee nu een nieuwe gevaarlijke situatie ontstaat of niet. Het juridische kader waaronder dat gebeurt, maakt voor hen niet uit. De duur van de gebiedsverboden is daarmee essentieel en juist deze wordt vaak als niet toereikend gezien.

b Hoe oordelen bij de tenuitvoerlegging en handhaving betrokken instanties en personen over de mogelijkheden tot gebiedsverboden binnen de Wlt?

De meerderheid van de respondenten is van mening dat de Wlt in het algemeen toereikend is om, indien er gevaar dreigt, middels gebiedsverboden langdurig toezicht te houden op justitiabelen. Immers, in de wettelijke grondslagen voor oplegging, wijziging en verlenging van gebiedsverboden onder de Wlt is de aanwezigheid van een bepaald risico of gevaar noodzakelijk om deze oplegging, wijziging of verlenging mogelijk te maken. In de wet wordt daarbij verondersteld dat het risico of gevaar middels het stellen van voorwaarden voldoende kan worden beteugeld. Volgens de meerderheid van de respondenten bestaan er geen betere juridische grondslagen om in geval van gevaar op te kunnen treden. De Wlt wordt daarmee gezien als een adequaat instrument om de kans op recidive te verminderen, wat ook het doel van de wet is. Echter, om alle confrontaties te voorkomen zijn de gebiedsverboden onder de Wlt volgens de respondenten niet altijd toereikend. Dit komt doordat (lang) niet alle confrontaties ook gevaar met zich meebrengen of recidives zijn, bijvoorbeeld als dader en slachtoffer of nabestaande elkaar toevallig tegenkomen op straat.

c Hoe oordelen slachtoffers en/of nabestaanden en bij de tenuitvoerlegging en handhaving betrokken partijen over de aanvullende mogelijkheden tot een gebiedsverbod?¹

Volgens de bij de tenuitvoerlegging en handhaving betrokken partijen komt het zelden voor dat gebiedsverboden onder de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr) gelijktijdig aan of na afloop van het Wlt-toezicht gelden. Deze respondenten vinden dat de nadelen van gebiedsverboden onder de vrijheidsbeperkende maatregel de voordelen overstijgen. Mogelijke voordelen zijn dat een gebiedsverbod onder de vrijheidsbeperkende maatregel (soms) langer kan duren dan een gebiedsverbod onder de v.i.i. en dat de wijze van sanctioneren van schendingen daarbij beter is dan bij de v.i.i., doordat meteen vervangende hechtenis volgt. Een nadeel is dat de vrijheidsbeperkende maatregel is gemaximeerd tot vijf jaar, waardoor men in de praktijk het eindigen van het gebiedsverbod tegen de wens van het slachtoffer in niet kan voorkomen. Ook is er geen reclasseringstoezicht verbonden aan alleen een vrijheidsbeperkende maatregel, noch kan er – waarschijnlijk – EM aan worden verbonden.

De onrechtmatige daad binnen het civielrecht biedt op het eerste zicht veel mogelijkheden voor aanvullende werking op de Wlt, omdat daardoor gebiedsverboden kunnen worden opgelegd na afloop van of tijdens de Wlt. Ook zijn slachtoffers en nabestaanden voor de oplegging van gebiedsverboden minder afhankelijk van OM en rechters en ten slotte zijn de invulling en duur ervan minder beperkt. Een ander voordeel is dat een civielrechtelijk gebiedsverbod slachtoffers en nabestaanden rust en erkenning kan bieden als de strafrechtelijke kaders niet langer verlengd kunnen worden. Nadelen zijn echter dat het starten van een civielrechtelijke procedure veel tijd, moeite en meestal ook veel geld kost. Daarnaast is de subjectieve angst van slachtoffers, tenzij die met feiten en omstandigheden onderbouwd kan worden, ook bij een civielrechtelijk gebiedsverbod onvoldoende om een gebiedsverbod op te kunnen leggen. Ook is de handhaving van civielrechtelijke gebiedsverboden quasi volledig afhankelijk van het

¹ Zoals deze naar voren komen in onderzoeksvraag 2.

slachtoffer zelf, hoewel deze wel ondersteund kan worden door de politie. Bij schendingen van civielrechtelijke gebiedsverboden is als stok achter de deur alleen het opleggen van een dwangsom mogelijk, welke bij justitiabelen met schulden (niet ongebruikelijk) geen echte stok achter de deur is omdat zij deze toch niet kunnen betalen, menen de respondenten. Al met al zien de respondenten ook bij deze modaliteit dus geen meerwaarde ten opzichte van de Wlt.

d Hoe vaak worden de verschillende gebiedsverboden geschonden?

Zowel respondenten bij de reclassering als ook respondenten bij het OM zien weinig schendingen van de gebiedsverboden, in het algemeen en bij de Wlt-modaliteiten in het bijzonder. Tbs-gestelden met VB, die al een lang traject achter de rug hebben, zouden de aan hen opgelegde voorwaarden vrijwel nooit schenden. Hoewel geen cijfers zijn genoemd, stellen zowel respondenten bij het OM, bij de reclassering als enkele slachtoffervertegenwoordigers dat als de gebiedsverboden al worden geschonden, dit zelden is om het slachtoffer op te zoeken. Als dit wel gebeurt, komt het vaker voor bij leden van motor- of andersoortige bendes (maar die zijn er niet veel) en bij zedendelinquenten, aldus de respondenten. Veroordeelden wegens geweldsdelicten met willekeurige slachtoffers zouden ook minder vaak nieuwe confrontaties zoeken. Als gebiedsverboden worden geschonden, gebeurt dat vrijwel altijd per ongeluk, bijvoorbeeld door het nemen van een verkeerde afslag van de snelweg. Ook worden gebiedsgeboden vaker geschonden dan gebiedsverboden. Daarbij zij aangemerkt dat overtredingen van gebiedsverboden met EM vaker worden geconstateerd, terwijl schendingen van gebiedsverboden zonder EM minder makkelijk aan het licht komen. De schendingen van gebiedsgeboden zijn vrijwel altijd relatief licht van aard, zoals het te laat thuis komen of het niet tijdig opladen van de enkelband. Dit beeld wordt bevestigd door de cijfers uit het dossieronderzoek, waarin enkel lichte overtredingen zijn geconstateerd. Daarbij zij wel aangemerkt dat het bij de VB en de v.i. alleen om schendingen zoals opgemerkt door de betrokken partijen gaat en dat EM de detectie hiervan vergemakkelijkt. EM was echter alleen vaak verbonden aan v.i. en niet aan de VB.

Tot slot is de rol van burgemeesters uitgezocht, naar aanleiding van de vraag of burgemeesters voldoende bestuurs- dan wel strafrechtelijke mogelijkheden hebben om maatregelen te treffen bij de terugkeer van justitiabelen in hun gemeenten. Uit de analyses daartoe is gebleken dat gemeenten en Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH) een andere insteek hebben voor wat betreft deze terugkeer dan reclassering en OM. Zij richten zich op het algemene bewaken van de openbare orde. Daardoor vallen situaties die zich tussen twee individuen afspelen en die geen uitstraling hebben naar de openbare orde, niet binnen de omvang van hun taak, zoals een dader die het oorspronkelijke slachtoffer weer wil opzoeken terwijl daar verder geen anderen mee gemoeid zijn. Een schietincident tussen twee mensen met gevaar voor voorbijgangers zal wél als een situatie met mogelijke implicaties voor de openbare orde worden gezien. Bestuursrechtelijke gebiedsverboden kunnen daarmee niet of nauwelijks bijdragen aan de toereikendheid van gebiedsverboden zoals deze in het huidige onderzoek centraal stonden.

Conclusies

Het overkoepelende onderzoeksdoel was om te bepalen of de mogelijkheden die de Wlt biedt om te voorkomen dat het slachtoffer of de nabestaande in zijn woonomgeving wordt geconfronteerd met zijn dader toereikend zijn. Gezien de resultaten

van het onderzoek komen de onderzoekers tot de volgende conclusie over de toereikendheid:

- 1 Het doel van de Wet langdurig toezicht is het voorkomen van recidive middels drie modaliteiten tot langdurig toezicht. Slachtoffers en nabestaanden wensen over het algemeen de dader überhaupt niet meer tegen te komen. Het voorkomen van confrontaties tussen slachtoffers of nabestaanden en daders sluit daarmee niet automatisch aan bij de doelstelling van de Wlt, omdat niet alle confrontaties recidive zijn. Terwijl de Wlt in het algemeen wel toereikend wordt geacht om recidive te voorkomen, is de Wlt daarmee niet altijd toereikend om alle confrontaties te voorkomen.
- 2 De ontoereikendheid van de gebiedsverboden ten aanzien van de wensen van slachtoffers en nabestaanden betreft niet zozeer de inhoud en de reikwijdte, hoewel ook daar soms aanvullende wensen zijn, maar vooral de duur van de gebiedsverboden. Hoewel de duur van de gebiedsverboden door de wet (potentieel) ongemaximeerd is, zijn de gronden van (recidive)gevaar ter oplegging en/of 'ernstig belastend gedrag' ter verlenging van de gebiedsverboden zodanig dat niet elke vorm van een confrontatie kan worden voorkomen. Recidivegevaar en 'ernstig belastend gedrag' zijn niet hetzelfde als het niet willen tegenkomen van de dader.
- 3 De andere wettelijke grondslagen om een gebiedsverbod op te leggen, zowel straf-, civiel-, als bestuursrechtelijk, hebben meestal geen aanvullende werking op de Wlt en als zij dit wel hebben, wegen de nadelen zwaarder dan de voordelen. Hoewel twee modaliteiten de meeste potentie tot aanvullende werking op de Wlt hebben, de vrijheidsbeperkende maatregel en de onrechtmatige daad, spelen ook hier nadelen een rol.
- 4 Mensenrechten van de dader, zoals het recht op vrijheid en veiligheid (art. 5 EVRM), het recht op vrije verplaatsing (art. 2 vierde protocol EVRM) en het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (art. 8 EVRM), en eisen van proportionaliteit en subsidiariteit beperken de duur van een gebiedsverbod. Anderzijds kunnen positieve verplichtingen vanuit het EVRM de Nederlandse overheid ertoe verplichten om preventieve maatregelen te nemen ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden.
- 5 Vooral van de Wlt-mogelijkheden tot het opleggen van gebiedsverboden en gebiedsgeboden onder de v.i. wordt vaak gebruikgemaakt, bij de VB is dit wat minder vaak het geval en het aantal gebiedsverboden en -geboden onder de GVM is nog niet bekend. Gebiedsverboden onder de vrijheidsbeperkende maatregel en op basis van de onrechtmatige daad lijken enige aanvullende werking te hebben, bijvoorbeeld door een langer gebiedsverbod mogelijk te maken, maar komen minder vaak voor.
- 6 Gemeenten en Zorg- en Veiligheidshuizen hebben een andere insteek voor wat betreft de terugkeer van ex-justitiabelen dan reclassering en OM. Zij richten zich op het algemene bewaken van de openbare orde, waardoor situaties die zich enkel tussen twee individuen afspelen gewoonlijk niet binnen de omvang van hun taak vallen. Bestuursrechtelijke gebiedsverboden kunnen daarmee niet of nauwelijks bijdragen aan de toereikendheid van gebiedsverboden zoals deze in het huidige onderzoek centraal stonden.

Reikwijdte resultaten, beperkingen daarbij en toekomstig onderzoek

Ondanks de nodige zorgvuldigheid bij de totstandkoming van dit rapport, kunnen de volgende punten van aandacht worden geconstateerd. Bij de interpretatie van de interviewgegevens geldt zoals altijd bij kwalitatief onderzoek dat dit bevindingen

en soms ook meningen zijn van een beperkte groep mensen, op basis van hun ervaringen. Deze gelden niet noodzakelijkerwijs voor de situatie in het hele land noch voor alle betrokkenen. Ook geldt dat er, naast de oriënterende gesprekken, geen slachtoffers en nabestaanden zelf zijn gesproken, maar hun vertegenwoordigers (advocaten, medewerkers van Slachtofferhulp Nederland [SHN]) en mensen die (indirect) met hen te maken hebben (reclassering, OM). Hoewel deze mensen daarmee enerzijds een indirect beeld geven van de meningen, wensen en ideeën van slachtoffers en nabestaanden, konden zij anderzijds elk hun ervaringen delen vanuit meerdere zaken en daarmee meerdere ervaringen van slachtoffers en nabestaanden beschrijven. De prevalentie van gebiedsverboden onder de VB en v.i. zijn op populatieniveau van de onderzochte jaren, respectievelijk 2015-2019 en 2016-2020. Deze prevalentiecijfers zijn daarmee vastgesteld voor alle justitiabelen die in die periode zijn gestart met VB dan wel v.i., maar niet voor eerdere en latere jaren, waarmee het mogelijk is dat voor andere jaren andere prevalentiecijfers van gebiedsverboden gelden. De prevalentie van gebiedsverboden onder de vrijheidsbeperkende maatregel en onrechtmatige daad konden niet worden vastgesteld, daarvoor zijn geen (centrale) registratiebronnen voor gevonden. Het inrichten van dergelijke registraties zou kunnen helpen bij het verrichten van onderzoek ernaar. De kenmerken van de gebiedsverboden onder de VB zijn niet vastgesteld vanuit een steekproef van alle VB's met gebiedsverboden. Pas na vastlegging van die gegevens, bleek er ondanks een eerder dataverzoek bij de reclassering toch een centrale bron te zijn. Dit is een beperking aan het onderzoek, die zou kunnen worden opgelost door het onderzoek te herhalen door een aselechte steekproef te trekken van de VB's die volgens de drie reclasseringsorganisaties (3RO) met reclasseringstoezicht zijn gestart. De aselechte steekproef die is getrokken uit de v.i.-zaken is relatief klein, waarmee ook die kenmerken met enige voorzichtigheid moeten worden gezien. Met de interpretatie van de gegevens over de vrijheidsbeperkende maatregel en onrechtmatige daad is eveneens voorzichtigheid geboden, omdat ondanks een grondige zoektocht slechts een heel beperkt aantal van deze zaken is gevonden. Bij de interpretatie van de gegevens over de wijzigingen en schendingen van alle gebiedsverboden geldt de beperking dat dit alleen schendingen die onder de aandacht zijn gekomen betreft. Bij de vrijheidsbeperkende maatregel zijn de onderzoekers geen instanties bekend die schendingen bijhouden. Het inrichten van een dergelijke registratie kan inzicht bieden in het aantal schendingen van deze maatregel. Kortom, ondanks de beperkingen aan het onderzoek kan worden geconcludeerd dat de in de Wlt geboden mogelijkheden om een langdurig gebiedsverbod op te leggen niet in alle situaties toereikend zijn om alle confrontaties te voorkomen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Met de inwerkingtreding van de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking (Wlt; deels op 1 januari 2017 en deels op 1 januari 2018) is het mogelijk geworden om langer en onder omstandigheden zelfs levenslang toezicht te houden op ex-gedetineerden en (ex-)terbeschikking-gestelden. De Wlt bestaat uit drie onderdelen, die elk op een verschillende wijze de mogelijkheid bieden om langdurig en zelfs levenslang toezicht te houden ten aanzien van ernstige gewelds- en zedendelinquenten. Ten eerste is door de Wlt de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege bij de maatregel terbeschikkingstelling (tbs) (VB) ongemaximeerd geworden (art. 38j Wetboek van Strafrecht [Sr]). Daarnaast kan de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling ten aanzien van zeden- of zware geweldsdelinquenten bij wie een ernstig recidiverisico bestaat onbeperkt verlengd worden (art. 6:1:18 Wetboek van Strafvordering [Sv]). Ten slotte is met de Wlt de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM) ingevoerd (art. 38z Sr jo. 6:6:23a t.e.m. f Sv). Met de Wlt zijn tevens de mogelijkheden ter voorkoming van de onwenselijke situatie, waarin slachtoffers of nabestaanden worden geconfronteerd met de daders uitgebreid. Dit kan bijvoorbeeld middels de aan de GVM verbonden voorwaarde op basis waarvan de dader verplicht wordt te verhuizen (art. 6:6:23b lid 2 onder n Sv). Het is echter niet duidelijk of de wettelijke grondslagen die de Wlt biedt volstaan ter bescherming van slachtoffers en/of nabestaanden. Verder is het nog onbekend of er andere wetgeving is die mogelijk aanvullend tegen deze problematiek kan worden ingezet. Het aantal keer dat van de verschillende wettelijke mogelijkheden tot oplegging van een gebiedsverbod gebruik wordt gemaakt en de toereikendheid ervan zijn eveneens niet bekend.

Het huidige onderzoek komt voort uit een aangenomen motie van Van Toorenburg, Van Oosten, Groothuizen en Van Nispen, waarin de minister werd verzocht te onderzoeken of de in de Wlt geboden mogelijkheden om een veroordeelde een langdurig gebiedsverbod op te leggen teneinde te voorkomen dat slachtoffers in hun woonomgeving worden geconfronteerd met daders voldoende helder en duidelijk zijn (*Kamerstukken II 2016/17, 33 552, nr. 30*). De geconstateerde problematiek wordt daarin omschreven als: 'Overwegende dat is gebleken dat slachtoffers of nabestaanden ongewild met veroordeelden van hen aangedaan leed worden geconfronteerd doordat deze veroordeelden zich vestigen in hun buurt, dat dit onwenselijk is en dat de Wlt de mogelijkheid biedt een veroordeelde een langdurig gebiedsverbod op te leggen teneinde te voorkomen dat veroordeelden zich na de uitgezeten gevangenisstraf weer vestigen in de buurt van het slachtoffer of nabestaanden' (*Kamerstukken II 2016/17, 33 552, nr. 30*). In dit Kamerdossier over Slachtofferbeleid kwam het belang van de bescherming van slachtoffers tegen een confrontatie met de daders in hun woonomgeving meermaals ter sprake. Toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie Blok beschreef naar aanleiding van berichtgeving in de media over daders die na het uitzitten van hun straf in de buurt van slachtoffers en nabestaanden kwamen wonen in een brief aan de Tweede Kamer de mogelijkheden tot bescherming van nabestaanden en slachtoffers hiertegen (*Kamerstukken II 2016/17, 33 552, nr. 29*). De Wlt als wettelijke grondslag voor het opleggen van een gebiedsverbod stond daarin op de voorgrond. Tevens benadrukte minister Blok dat daarmee confrontaties tussen slachtoffers en daders kunnen worden voorkomen. Een week later werden hierover, naast

bovengenoemde motie, nog twee andere moties ingediend, de motie van Van Oosten, Van Toorenburg en Groothuizen (*Kamerstukken II 2016/17, 33 552, nr. 31*) en de motie van Van Nispen (*Kamerstukken II 2016/17, 33 552, nr. 32*).

De motie van Van Oosten en collega's ging eveneens over de onwenselijke situatie dat veroordeelden zich vestigen of bewegen in de buurt van slachtoffers en/of nabestaanden en 'roept de regering op om bij de evaluatie van de Wet langdurig toezicht grondig te bezien op welke wijze de belangenafweging die ziet op het recht op een gezinsleven van de veroordeelde en de rechten en wensen van slachtoffers, in de juridische praktijk vorm wordt gegeven' (*Kamerstukken II 2016/17, 33 552, nr. 31*). Deze motie wordt in een ander deelonderzoek van het Wlt-onderzoeksprogramma betrokken (zie Nagtegaal, 2020a).

In de laatste motie wordt de regering omwille van de overwegingen dat 'slachtoffers en nabestaanden recht hebben op rust', dat 'slachtoffers en nabestaanden telkens opnieuw getraumatiseerd kunnen worden als zij worden geconfronteerd met hun dader' en dat het de taak van de dader, niet van het slachtoffer, is om uit de buurt te blijven, verzocht om ten aanzien van daders van ernstige misdrijven standaard te toetsen of deze een gebiedsverbod opgelegd moeten krijgen en om de belangen van slachtoffers en nabestaanden daar expliciet bij te betrekken (*Kamerstukken II 2016/17, 33 552, nr. 32*). Deze motie is verworpen, maar de problematiek werd wel onderkend met de toezegging van de minister om te onderzoeken of de Wlt voldoende helder en duidelijk was.

Aan de motie van Van Toorenburg en anderen ging zowel in de Eerste als in de Tweede Kamer discussie vooraf. De discussie rondom de GVM is hiervoor illustratief. Zo was in het conceptwetsvoorstel van 2012 in het toenmalige artikel 38z lid 3 onder b Sr expliciet opgenomen dat de tenuitvoerlegging van de GVM reeds kon worden gelast indien dit noodzakelijk werd geacht om een confrontatie tussen het slachtoffer en diens dader te voorkomen, zonder dat sprake hoefde te zijn van recidivegevaar (College van Procureurs Generaal [PaG], 2012).

Het commentaar op het conceptwetsvoorstel, mede van het College van Procureurs-Generaal, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en Raad voor Strafrechts-toepassing en Jeugdbescherming (RSJ), hield voornamelijk in dat dit het proportionaliteitsbeginsel te sterk raakte en te ver af stond van het voornaamste doel van de Wlt: het terugdringen van recidive. De NOvA stelde hier bijvoorbeeld over dat het onredelijk is 'om, wanneer de grondslag voor de tbs-maatregel komt te vervallen doordat er geen sprake meer is van recidivegevaar, er in plaats daarvan een nieuwe maatregel wordt opgelegd gebaseerd louter op het belang van de slachtoffers en getuigen' (PaG, 2012, , p. 21). Uiteindelijk is het criterium van noodzakelijkheid ter voorkoming van een confrontatie vervangen door 'ernstig belastend gedrag jegens het slachtoffer' (huidig art. 6:6:23b lid 1 onder a Sv). De precieze inhoud daarvan werd in de memorie van toelichting (MvT) bij de Wlt door de minister onder meer beschreven als 'situaties waarbij het slachtoffer ongevraagd op hinderlijke wijze met de dader wordt geconfronteerd', hetgeen het belang van het beschermen van slachtoffers tegen confrontaties met hun daders als grondslag voor langdurige gebiedsverboden benadrukt (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816 nr. 3, p. 37*).

1.1.1 *Zelfstandig woonverbod*

Dat de problematiek van ongewenste confrontaties met de dader in de woonomgeving van de slachtoffers of nabestaanden niet zomaar is opgelost, blijkt uit de terugkeer

van deze discussie tijdens de bespreking van de nieuwe wet over de voorwaardelijke invrijheidstelling van gedetineerden, de Wet straffen en beschermen (Wsenb)² in juni 2019. Tijdens de behandeling van dat wetsvoorstel dienden de Kamerleden Van Toorenburg en Van Wijngaarden (CDA) op grond van dezelfde ratio (het voorkomen van confrontaties tussen slachtoffer en dader) opnieuw een motie in. Hierin werd de regering verzocht om 'te bezien hoe een zelfstandig woonverbod dat permanent dan wel voor langere tijd kan worden opgelegd aan daders van zware gewelds- en zedenmisdrijven in de wet kan worden opgenomen' (*Kamerstukken II 2018/19*, 35 122, nr. 25). De wens om confrontaties middels een woonverbod te voorkomen was niet nieuw: de Federatie Nabestaanden Geweldsmisdrijven (hierna: FNG) had hier al meerdere malen aandacht voor gevraagd (*Kamerstukken II 2019/20*, 33 552, nr. 59). De aandacht werd echter versterkt toen in juli 2017 in het Algemeen Dagblad een bericht verscheen waarin gesteld werd dat sommige slachtoffers en nabestaanden behoefte hadden aan een woonverbod voor ex-gedetineerden, mede omdat daders en slachtoffers regelmatig bekenden van elkaar zijn en zich in dezelfde sociale kringen begeven (Van der Wal, 2017). Daarin werd tevens verwezen naar de mogelijkheid die in België bestaat om een zelfstandig woonverbod op te leggen ten aanzien van zedendelinquenten met een minderjarig slachtoffer.

Daarnaast, zo stelden Van Toorenburg, Van Wijngaarden en Groothuizen, is met het wetsvoorstel Wsenb weliswaar de mogelijkheid gecreëerd om een woonverbod op te leggen als voorwaarde voor de v.i. (zie art. 6:2:11 lid 3 onder b Sv), maar dat het nog steeds niet mogelijk is een woonverbod als zelfstandige maatregel op te leggen, terwijl daar volgens hen wel behoefte aan kan zijn (gewijzigde motie Van Toorenburg en collega's ter vervanging van de motie 35 122 nr. 25; *Kamerstukken II 2018/19*, 35 122, nr. 36). De motie werd in november 2019 afgedaan met een uit een rechtsvergelijking met het Belgische zelfstandige woonverbod luidende conclusie dat de invoering van een zelfstandig woonverbod in Nederland overbodig zou zijn (*Kamerstukken II 2019/20*, 33 552, nr. 59). In België bestaat voor de strafrechter de mogelijkheid om aan daders van zedenmisdrijven waarbij het slachtoffer minderjarig is, voor ten hoogste twintig jaar een woonverbod als bijkomende straf op te leggen. In Nederland gelden gelijkaardige sancties die ertoe strekken om ervoor te zorgen dat de dader zich niet in de woonomgeving van het slachtoffer begeeft, zoals het gebiedsverbod of de verhuisplicht.³ Het Nederlandse systeem biedt volgens de Minister voor Rechtsbescherming meer mogelijkheden dan het Belgische, in die zin dat Nederlandse gebiedsverboden of verhuisplichten niet beperkt zijn tot zedendelinquenten met minderjarige slachtoffers en dat zij sinds de inwerkingtreding van de Wlt onder omstandigheden onbeperkt zijn in duur (*Kamerstukken II 2019/20*, 33 552, nr. 59). Hoewel de minister om deze redenen niet wilde overgaan tot de introductie van een zelfstandig woonverbod, erkende hij wel het probleem en stelde daarover dat het leed dat aan slachtoffers wordt aangedaan door de terugkeer van hun daders in ieder geval door een confrontatie tussen beiden kan worden versterkt. Verder stelde de minister zich sterk te willen maken 'om slachtoffers en nabestaanden een stem te geven als daders tijdens de tenuitvoerlegging van de straf in aanmerking komen voor verlof en zij een confrontatie willen voorkomen', waarmee de minister doelde op de inmiddels inwerking getreden Wsenb, op basis waarvan slachtofferbelangen expliciet een wegingsfactor zijn geworden bij de beslissing over verlof en v.i., alsmede de deels in werking getreden Wet uitbreiding slachtofferrechten, op basis waarvan slachtoffers

² De Wsenb wijzigt de wijze waarop gevangenisstraffen en daaropvolgende v.i.'s worden uitgevoerd. Zie hierover meer in paragraaf 2.3.

³ Deze laatste voorwaarde is in 2018 met de Wet langdurig toezicht voor het eerst in het wetboek van strafrecht opgenomen.

hun spreekrecht kunnen uitoefenen op de tbs-verlengingszitting en dus bij de beslissing tot VB (*Kamerstukken II 2019/20*, 33 552, nr. 59; *Staatsblad*, 2020a, 2021a, 2021b en 2022). De belangrijke rol die slachtoffers hebben blijkt tevens uit de aankondiging van de minister om het spreekrecht voor slachtoffers uit te breiden op het moment dat voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van tbs-gestelden mogelijk een rol gaat spelen (*Kamerstukken II 2019/20*, 33 552, nr. 59). Dit wetsvoorstel Uitbreiding Slachtofferrechten betreft het spreekrecht voor slachtoffers, voor zover hun belangen daardoor direct geraakt worden, op de tbs-verlengingszitting ten aanzien van de bijzondere voorwaarden die aan de VB worden verbonden. Dit wetsvoorstel is op 20 april 2021 door de Eerste Kamer aangenomen (*Staatsblad*, 2021b). Aangezien de uitoefening van dit spreekrecht is beperkt tot de oplegging van voorwaarden die direct de belangen van het slachtoffer raken, wordt hierbij door de wetgever in het bijzonder gedacht aan gebieds-, locatie- en contactverboden (*Kamerstukken II 2019/20*, 35 349, nr. 3).

Daarmee was het onderwerp nog niet van de agenda. Op 18 juni 2021 stelde Kamerlid Eerdmans de minister een aantal vragen naar aanleiding van het rumoer rond het verlof van gedetineerde Walter van W., die in 2016 de negentienjarige Fleur doodreed (*Kamerstukken II 2020/21*, Kamervragen, kenmerknummer 2021Z11194). Aangezien de betrokkene vooraf aan de feiten woonachtig was in de omgeving waar het delict plaatsvond en zich daar gedurende verlof en na afloop van de straf weer wenste te vestigen en dit tevens de plek was waar een herdenkingsplaats voor het slachtoffer was ingericht wensten de nabestaanden een gebiedsverbod gedurende zijn verlof. Eerdmans vroeg onder meer of de minister met hem de mening deelde dat daders van zware gewelds- of zedendelicten tijdens hun verlof en na hun vrijlating nooit terugkeren naar hun oude woonomgeving wanneer het aannemelijk is dat slachtoffers of nabestaanden daar met hen geconfronteerd kunnen worden. In de zaak van Fleur zou de dader zich immers vestigen in de omgeving waar de nabestaanden van Fleur regelmatig haar herdenkteken bezoeken. Daarnaast vroeg Eerdmans de minister om aan te geven hoe vaak in de laatste vijf jaren een locatieverbod⁴ en/of contactverbod is opgelegd aan (voormalige) gedetineerden, al dan niet in combinatie met elektronische monitoring en hoe vaak die locatieverboden de voormalige woonomgeving betroffen. In zijn antwoord op de eerstgenoemde vraag schetste de minister de verschillende mogelijkheden tot een gebiedsverbod en noemde hij onder meer de mogelijk toegevoegde waarde van de GVM en de verlenging van de proeftijd bij v.i. als argumenten voor de stelling dat er voldoende mogelijkheden bestaan om dergelijke confrontaties te voorkomen. Daarnaast refereerde de minister aan het huidige onderzoek, waarbij hij aangaf dat indien dit zou resulteren in meer mogelijkheden tot het voorkomen van confrontaties tussen daders en slachtoffers, hij daar serieus naar zou kijken (*Kamerstukken II 2020/21*, 33 552, nr. 85). De als tweede en derde genoemde vragen kon de minister echter maar beperkt beantwoorden: daarvoor 'zijn gegevens nodig uit verschillende systemen van verschillende organisaties. De informatiepositie en de wijze van registratie verschilt bij deze organisaties. Daarom zijn hierover geen eenduidige gegevens beschikbaar' (*Kamerstukken II 2020/21*, 33 552, nr. 85, p. 3).

1.1.2 *Burgemeesters en hun mogelijkheden*

Bij de bespreking van het wetsvoorstel Wlt is verder bijzondere aandacht besteed aan de rol die burgemeesters mogelijk zouden kunnen spelen bij het houden van toezicht

⁴ In het huidige rapport wordt voor alle voorwaarden die een verboden gebied omvatten de term 'gebiedsverboden' gebruikt. Als uitzondering op deze regel geldt dat bronnen waarin andere termen worden gebruikt, bij die termen wordt aangesloten, zoals in dit geval 'locatieverbod'.

op ex-justitiabelen.⁵ Bij de bespreking van het wetsvoorstel in januari 2014 is daartoe de volgende motie ingediend: 'de regering wordt verzocht, bij de uitwerking van het toezicht, ervoor te zorgen dat burgemeesters als zij dat wensen door het Openbaar Ministerie over hun wensen voor de invulling van het toezicht worden geraadpleegd' (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 12*). De motie kwam voort uit vragen over de manier waarop de nieuwe voorwaarde over de verhuisplicht in de Wlt in de praktijk zou worden vormgegeven en uit vragen over de middelen die een burgemeester ter beschikking heeft om zijn wettelijk opgedragen taak van het beschermen van de openbare orde en veiligheid vorm te geven als een ex-zedendelinquent zich in zijn gemeente wil vestigen. De door verschillende politieke partijen geconstateerde problematiek betreft vooral de vraag over hoe en waar een ex-delinquent zich na het uitzitten van zijn straf moet vestigen als een gemeente weigert hem op te nemen vanwege onrust die in de maatschappij kan ontstaan als de (zeden)achtergrond van een delinquent bekend wordt: 'Ook wensen zij [de fractie van de Socialistische Partij] te vernemen hoe wordt voorkomen dat burgemeesters een bepaalde (zeden)delinquent weigeren op te nemen in hun gemeente, waardoor de betreffende persoon nergens meer terecht kan. Waar houdt de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkene op? Hoe ver gaat de inspanningsverplichting van gemeenten om te zorgen voor onderdak? Wat mag worden verwacht van het gevangeniswezen en de reclassering, die volgens de regering behulpzaam kunnen zijn bij het vinden van alternatieve woonruimte? Kortom, hoe wordt ervoor gezorgd dat deze voorwaarde ook daadwerkelijk nageleefd kan worden in de praktijk?' (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 5, p. 16*).

In het debat over de Wsenb zijn de burgemeesters in relatie tot het toezicht op ex-justitiabelen opnieuw onderwerp van gesprek geworden, waarbij dezelfde vraag werd gesteld: 'Dan specifiek over de nabestaanden van de slachtoffers: de bestuursrechtelijke mogelijkheden. U noemt het verhuisgebod, de verhuisplicht, het woonverbod, het wijkverbod. Dat gaat heel ver, maar kan de minister in zijn evaluatie of rapportage aan deze Kamer aangeven of burgemeesters voldoende mogelijkheden hebben, zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk, om de goede maatregelen te treffen?' Hierop heeft minister Dekker wederom toegezegd deze vraag te betrekken bij de evaluatie van de Wlt (*Handelingen I 2019/20, 32-2, p. 15*). Ook deze toezegging wordt in het huidige onderzoek betrokken. Hierbij gaat het niet slechts om de bestuursrechtelijke, maar ook om de strafrechtelijke mogelijkheden die de burgemeester ter beschikking staan om confrontaties tussen nabestaanden van slachtoffers en daders van zeden- of ernstige geweldsdelicten aan de hand van langdurige gebiedsverboden te voorkomen. Minister Dekker stelde overtuigd te zijn van de toereikendheid van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke mogelijkheden om dergelijke confrontaties te voorkomen, maar 'de vraag is of ze altijd worden toegepast' (p. 15).

1.1.3 *Het spreekrecht*

Het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden werd in januari 2005 in het leven geroepen met als voornaamste doel het bijdragen aan het herstel van emotionele schade alsmede de erkenning van het slachtoffer (*Staatsblad, 2004*). In het openbaar een verklaring afleggen zou hen kunnen helpen bij het verwerken van de gevolgen van

⁵ Oorspronkelijk was dit onderwerp een apart deelonderzoek (nr. 10) in het Wlt-onderzoeksprogramma (Nagtegaal, 2020a), maar bij nader inzien bleek dit enerzijds deels beter te passen in het huidige onderzoek en anderzijds al gedeeltelijk te worden meegenomen in het verbetertraject van de Regeling Bestuurlijke Informatie Justitiabelen (BIJ-regeling) dat naar aanleiding van de zaak Michael P. is ingezet. Zo heeft onderzoeksbureau Regioplan op aanvraag van het ministerie van JenV en in opdracht van het WODC een onderzoek uitgevoerd naar enkele verbeterpunten binnen de BIJ-regeling (Homburg & Mulder, 2022; de beleidsreactie daarop brief dd. 23 september 2022 van minister Weerwind, kenmerknummer 4180391). Om bovenstaande redenen is het aparte deelonderzoek naar de burgemeesters komen te vervallen.

het misdrijf, zo was de gedachte. Slachtoffers zouden zich serieus genomen voelen wanneer ze de rechter en overige procesdeelnemers kunnen informeren over welke consequenties het misdrijf met zich mee heeft gebracht. Deze informatie kan vervolgens worden meegenomen ten behoeve van de rechterlijke beoordeling, hetgeen zou bijdragen aan de vermindering van vooral de generale, maar ook de specifieke recidive (*Kamerstukken II 2001/02, 27 632, nr. 5*).

Het spreekrecht is sinds de inwerkingtreding ervan aanzienlijk verruimd. In 2012 is de kring van spreekgerechtigden uitgebreid en is de mogelijkheid gecreëerd om zich te laten vertegenwoordigen (*Staatsblad, 2012a*). Deze uitbreiding vindt haar grondslag in de beperkingen die men in de praktijk ondervond bij het uitoefenen van het spreekrecht. Zo werd het als onwenselijk ervaren dat slechts één nabestaande het spreekrecht kon uitoefenen en dat slachtoffers die vanwege hun jonge leeftijd dan wel omwille van een fysieke of geestelijke beperking (al dan niet als gevolg van het delict) voor de uitoefening van het spreekrecht niet vertegenwoordigd konden worden (*Kamerstukken II 2011/12, 33 176, nr. 3*). Vervolgens is in 2016 de beperking dat de uitoefening van het spreekrecht slechts betrekking mag hebben op de gevolgen van het strafbare feit vervallen (*Staatsblad, 2016*). Ten slotte is de kring van spreekgerechtigden met de implementatie van de Richtlijn minimumnormen slachtoffers (EU-Richtlijn 2012/29/EU) opnieuw uitgebreid, in die zin dat onder 'nabestaanden' ook personen die van het slachtoffer afhankelijk zijn worden verstaan (*Staatsblad, 2017a*). In artikelen 51a jo. 51e Sv is opgesomd aan wie het spreekrecht daarmee tegenwoordig toekomt. Dit zijn kort gezegd het slachtoffer (ongeacht of hij/zij minderjarig is) en de nabestaanden indien het slachtoffer is overleden ten gevolge van het delict (art. 51e lid 2 jo. 51a lid 1 Sv). De ouders of wettelijke voogden van een minderjarig slachtoffer kunnen daarnaast voor wat betreft de gevolgen van het strafbaar feit voor henzelf en hun naaste omgeving het spreekrecht uitoefenen (art. 51e lid 3 en 5 Sv). Verder kunnen de volgende personen het slachtoffer vertegenwoordigen: de ouders of wettelijke vertegenwoordigers indien het slachtoffer de leeftijd van 12 jaar nog niet heeft bereikt (art. 51e lid 6 Sv), de echtgenoot, de geregistreerde partner of een andere levensgezel en één van de familieleden van het slachtoffer indien het slachtoffer feitelijk niet bij machte is om het spreekrecht uit te oefenen (art. 51e lid 7 Sv) of een raadsman dan wel anderszins gemachtigde indien de spreekgerechtigde geen verklaring wil of durft af te leggen (art. 258 lid 3 Sv). Het spreekrecht kan door deze personen ter terechtzitting worden uitgeoefend wanneer het ten laste gelegde misdrijf met een gevangenisstraf van acht jaar of meer wordt bedreigd, of een misdrijf betreft dat wordt benoemd in artikel 51e lid 1 Sv.⁶ Daarbij maakt het geen verschil of het om medeplichtigheid aan, poging tot of voorbereiding van het misdrijf gaat (art. 129 Sv). Zoals benoemd hoeft de slachtofferverklaring sinds 2016 niet alleen meer te zien op de gevolgen die het strafbaar feit heeft veroorzaakt voor het slachtoffer. Dit betekent dat spreekgerechtigden zich, indien gewenst, mogen uitlaten over zaken zoals de gewenste strafmaat. Daarbij geldt dat slachtoffers in beginsel geen vragen hoeven te dulden over hetgeen bij gebruikmaking van het spreekrecht is verteld. De verklaring is ook niet voor weerlegging vatbaar (*Kamerstukken II 2014/15, 34 082, nr. 3*).

⁶ Kort gezegd een aantal zedendelicten (tegen minderjarigen) waarop een lagere strafdreiging staat, zoals ontucht met een minderjarige of het bezitten, verspreiden dan wel vervaardigen van kinderporno (art. 240b, 247, 248a, 248b, 249, 250 Sr), bedreiging (art. 285 Sr), belaging (art. 285b Sr), verschillende vormen van mishandeling (art. 300 lid 2 en 3, 301 lid 2 en 3), deelname aan een of groepsgevecht of -aanval (art. 306 Sr), dood door schuld (art. 307 Sr), zwaar lichamelijk letsel door schuld (art. 308 Sr), afdreiging (art. 318 Sr) en dood of zwaar lichamelijk letsel door schuld in het verkeer (art. 6 WVV).

1.2 Doelstellingen en onderzoeksvragen

Naar aanleiding van bovenstaande heeft het WODC een onderzoek ingesteld naar wettelijke mogelijkheden tot gebiedsverboden zowel onder de Wlt als daarbuiten en ervaringen daarmee. De doelstellingen en de onderzoeksvragen hierbij zijn hieronder beschreven.

Onderzoeksdoel 1: Beschrijven van de wettelijke mogelijkheden, zowel binnen als buiten de Wet langdurig toezicht (Wlt), ter oplegging van een langdurig gebiedsverbod om te voorkomen dat een slachtoffer of nabestaande in zijn woonomgeving wordt geconfronteerd met de dader.

De onderzoeksvragen bij doel 1 zijn:

- 1 Welke onderdelen van de Wlt kunnen worden ingezet om de situatie te voorkomen dat slachtoffers of nabestaanden in hun woonomgeving worden geconfronteerd met de dader en welke verschillen bestaan daarbinnen naargelang het type delict en type slachtoffer?
- 2 Bestaan er andere wettelijke grondslagen dan de grondslagen onder de Wlt, die kunnen worden ingezet om te voorkomen dat slachtoffers of nabestaanden in hun woonomgeving worden geconfronteerd met hun dader en zo ja, hoe verhouden deze zich tot de mogelijkheden onder de Wlt?

Toelichting bij onderzoeksvraag 1

De Wlt bestaat zoals vermeld uit drie onderdelen: de VB, v.i. en GVM. Binnen die drie onderdelen kunnen verschillende voorwaarden worden opgelegd die de bewegingsvrijheid van de dader beperken, bijvoorbeeld met de verhuisplicht. Er is bij elk van de onderdelen bekeken aan de hand van welke voorwaarden kan worden voorkomen dat slachtoffers of nabestaanden onnodig worden geconfronteerd met hun dader. Daarbij is nagegaan of er verschillen bestaan tussen de (kenmerken van) slachtoffers en nabestaanden. Ook is een onderscheid gemaakt naar het type indexdelict: zeden, geweld of beiden. Daartoe is eerst gezien wat precies onder het begrip 'geconfronteerd worden met' wordt verstaan (zie paragraaf 1.4.2).

Toelichting bij onderzoeksvraag 2

De Wlt is niet de enige wettelijke basis voor het opleggen van een langdurig gebiedsverbod, zowel binnen het straf-, civiel- en bestuursrecht bestaan wettelijke grondslagen voor de oplegging daarvan. En hoewel de wettelijke grondslagen tot toezicht via de Wlt in theorie alle ongemaximeerd van duur zijn, is er een moment denkbaar dat het justitiële kader ophoudt en de problematiek van de confrontatie van de dader met het slachtoffer of de nabestaande mogelijk nog niet. Door tevens de andere wettelijke grondslagen voor een gebiedsverbod in kaart te brengen, is nagegaan of de mogelijkheden van de Wlt hiermee aangevuld kunnen worden. Deze aanvulling kan zowel gelijktijdig als ook opeenvolgend in de tijd zijn. Bij deze mogelijk aanvullende modaliteiten staan dezelfde typen daders centraal als waar de Wlt zich op richt: ernstige gewelds- en zedendelinquenten zowel met als zonder tbs-maatregel. Ook de bevoegdheden van de burgemeesters komen in dit kader aan bod. Men denke daarbij aan bestuursrechtelijke bevoegdheden, maar ook civielrechtelijke bevoegdheden.

Het is echter zo dat niet elke mogelijkheid tot het opleggen van een gebiedsverbod direct strekt tot het beschermen van het concrete slachtoffer of de nabestaande. Om die reden is van elke modaliteit bekeken of deze al dan niet een aanvullende werking kan hebben op de Wlt. Ook is gezien of en zo ja welke andere wettelijke grondslagen

dan die binnen de Wlt in combinatie met een gebiedsverbod uit de Wlt kunnen worden opgelegd zonder dat dit strijd oplevert met het ne bis in idem- of una via-beginsel.⁷ Verder is bezien hoe de verschillende wettelijke mogelijkheden tot een langdurig gebiedsverbod opeenvolgend op elkaar aansluiten. Een voorbeeld hiervan is een gebiedsverbod onder artikel 38v Sr (de vrijheidsbeperkende maatregel), er is bekeken in hoeverre deze gelijktijdig aan of na afloop van de oplegging van een gebiedsverbod onder de v.i., VB of GVM kan worden opgelegd.

Onderzoeksdoel 2: Bezien of en zo ja op welke wijze en in hoeverre van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt.

De onderzoeksvragen bij doel 2 zijn:

- 3 Hoe vaak en op welke wijze zijn de verschillende onderdelen van de Wlt ingezet om te voorkomen dat het slachtoffer of de nabestaande in zijn woonomgeving wordt geconfronteerd met zijn dader?
- 4 Hoe vaak en op welke wijze zijn de mogelijkheden op grond van een andere wettelijke basis dan de Wlt ingezet om te voorkomen dat een slachtoffer of de nabestaande in zijn woonomgeving wordt geconfronteerd met de dader?
- 5 Hoe verhouden de mogelijkheden gevonden bij 3 en 4 zich tot elkaar?

Toelichting bij onderzoeksvraag 3 en 4

In onderzoeksvraag 3 en 4 is in kaart gebracht hoe vaak gebiedsverboden in de verschillende wettelijke modaliteiten zijn opgelegd. Dit betreft zowel de wettelijke mogelijkheden onder de Wlt als die onder de andere relevante onderdelen zoals vastgesteld in onderzoeksvraag 2. Hiervoor is gekeken naar de periode 2016-2020. Naast de wettelijke basis waarop het opgelegde gebiedsverbod steunt is ook de concrete aard van het gebiedsverbod, men denke aan de duur, radius en mate van specificiteit, in kaart gebracht.

Toelichting bij onderzoeksvraag 5

De verhouding tussen de oplegging van gebiedsverboden op basis van de Wlt en de inzet van de andere wettelijke mogelijkheden in de praktijk is onderzocht door te bezien of en hoe de verschillende gebiedsverboden achtereenvolgend of cumulatief zijn opgelegd. Hierbij is specifiek aandacht besteed aan de overgang tussen verschillende fasen in de tenuitvoerlegging van de straf en/of maatregel, bijvoorbeeld bij gedetineerden: levert de aansluiting van de detentiefasering naar de v.i. en ten slotte de GVM problemen op?

Onderzoeksdoel 3: Bepalen of de mogelijkheden die de wet biedt ter voorkoming van dergelijke confrontaties toereikend zijn.

De onderzoeksvragen bij doel 3 zijn:

- 6 Welke mensenrechten van het slachtoffer of de nabestaande en de dader spelen een rol bij de oplegging, tenuitvoerlegging en handhaving van een langdurig gebiedsverbod?
- 7 Zijn de mogelijkheden die de wet biedt om te voorkomen dat het slachtoffer of de nabestaande in zijn woonomgeving wordt geconfronteerd met zijn dader toereikend?

⁷ *Ne bis in idem*, letterlijk vertaald 'geen tweemaal terechtstaan voor hetzelfde feit', is neergelegd in artikel 68 Sr en houdt in dat een persoon die reeds is veroordeeld, vrijgesproken of ontslagen van alle rechtsvervolgning niet een tweede keer voor datzelfde feit mag worden vervolgd. In de jurisprudentie zijn hierop uitzonderingen gemaakt ten aanzien van sancties uit andere rechtsgebieden. Als gevolg daarvan is strafrechtelijke vervolging bijvoorbeeld wel toegelaten indien voor hetzelfde feit door middel van een bestuursrechtelijke dwangsom is gesanctioneerd (HR 20 maart 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ7078). Daaraan gelinkt is het *una via*-beginsel (art. 5:44 Algemene wet bestuursrecht [Awb] en 243 lid 2 Sv), hetgeen voor de autoriteiten in beginsel een verplichting inhoudt om te kiezen voor bestuurs- dan wel strafrechtelijke sanctie.

- a Hoe oordelen slachtoffers en nabestaanden over de mogelijkheden tot gebiedsverboden binnen de Wlt?
- b Hoe oordelen bij de tenuitvoerlegging en handhaving betrokken instanties en personen over de mogelijkheden tot gebiedsverboden binnen de Wlt?
- c Hoe oordelen slachtoffers en/of nabestaanden en bij de tenuitvoerlegging en handhaving betrokken partijen over de aanvullende mogelijkheden tot een gebiedsverbod?
- d Hoe vaak worden de verschillende gebiedsverboden geschonden?

Toelichting bij onderzoeksvraag 6

Teneinde na te gaan of de wettelijke mogelijkheden (zowel binnen als buiten de Wlt) tot het opleggen van een gebiedsverbod toereikend zijn, zijn eerst de mensenrechten van slachtoffers en/of nabestaanden en daders die een rol spelen bij de oplegging, tenuitvoerlegging en handhaving van langdurige gebiedsverboden in kaart gebracht. Met handhaving wordt zowel toezicht houden als ook het reageren op eventuele (lichte) schendingen door de reclassering bedoeld. De rol van politie en gemeente/burgemeesters bij de handhaving wordt ook besproken. Tegenover de bescherming van het slachtoffer en/of de nabestaanden tegen een confrontatie met de dader staan immers de rechten van de dader, zoals het recht op een gezinsleven. In paragraaf 1.4.3 is nader ingegaan op de definitie en operationalisatie van het begrip 'toereikend'. Dat is tevens van belang bij onderzoeksvraag 7.

Toelichting bij onderzoeksvraag 7

Uit onderzoeksdoel 1 komt naar voren welke modaliteiten tot oplegging van een gebiedsverbod er zijn, zowel binnen als buiten de Wlt. Verder is daarbij onderzocht of en zo ja, in hoeverre de modaliteiten buiten de Wlt een aanvullende werking kunnen hebben ten opzichte van de modaliteiten binnen de Wlt. Uit de beantwoording van de onderzoeksvragen bij doel 2 zal blijken in hoeverre en op welke wijze van deze wettelijke mogelijkheden tot een gebiedsverbod gebruik wordt gemaakt, waarbij niet alleen de opleggingen, maar ook de tenuitvoerlegging, handhaving en naleving van gebiedsverboden worden betrokken. In deze context is ook ingegaan op de vraag of burgemeesters voldoende mogelijkheden hebben om confrontaties tussen (nabestaanden van) slachtoffers en daders te voorkomen, zoals door minister Dekker toegezegd aan de Eerste Kamer. Deze toezegging is gestoeld op de ratio dat burgemeesters in hun gemeente verantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid en dat zij met betrekking tot de terugkeer van ex-zeden- en geweldsdelinquenten weinig instrumenten hebben om aan deze verantwoordelijkheid invulling te geven (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 12*).

1.3 Methoden

1.3.1 Inleiding

Ten behoeve van het onderhavige onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Voor de afbakening van het onderzoek en over de begrippen 'confrontatie' en 'toereikendheid' zijn acht verkennende gesprekken gevoerd, één met een nabestaande, drie met slachtofferadvocaten, één met Slachtofferhulp Nederland (SHN) twee met de reclassering en één met de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVv.i.; zie paragraaf 1.4). Voor het vaststellen van de wettelijke mogelijke ter oplegging van een gebiedsverbod, zowel binnen als buiten de Wlt, is een analyse van de wet- en regelgeving verricht, waarbij enkele wetenschappelijke

artikelen ter aanvulling zijn gebruikt (onderzoeksvraag 1). De onderzoekers hebben vervolgens criteria geformuleerd om te bepalen of en zo ja hoe deze laatste grondslagen aanvullend kunnen werken ten opzichte van de Wlt-modaliteiten tot een gebiedsverbod (onderzoeksvraag 2).

Om te bezien hoe de gebiedsverboden in de praktijk worden toegepast en of deze toereikend zijn om confrontaties te voorkomen (onderzoeksvragen 3, 4, 5 en 7) zijn datasets opgevraagd bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de CVv.i. en de reclasering. Voorafgaand aan het opvragen van de data is een Privacy Impact Analyse (PIA) verricht, daarna is bij alle organisaties het toestemmingstraject doorlopen. Tevens zijn interviews gehouden met 28 personen vanuit de verschillende ketenpartners die betrokken zijn bij gebiedsverboden.

Om te bepalen welke (mensen)rechten van slachtoffers en nabestaanden een rol spelen bij de oplegging, tenuitvoerlegging en handhaving van gebiedsverboden is een analyse van wet- en regelgeving uitgevoerd (onderzoeksvraag 6). Hieronder zijn nadere details van deze onderzoeksmethoden weergegeven.

1.3.2 *Analyse van wet- en regelgeving*

Ter beantwoording van onderzoeksvraag 2 is allereerst een overzicht gecreëerd van alle wettelijke grondslagen op basis waarvan een gebiedsverbod kan worden opgelegd. Daarbij zijn niet alleen de strafrechtelijke, maar ook de civiel- en bestuursrechtelijke grondslagen betrokken. Vervolgens zijn vier cumulatieve criteria geformuleerd waaraan de aanvullende werking van de wettelijke grondslagen ten opzichte van de Wlt is getoetst. Deze factoren volgen uit de reikwijdte van de Wlt: de doelgroep, de fase waarin het gebiedsverbod wordt opgelegd en ten uitvoer gelegd, de (potentiële) duur van het gebiedsverbod en het doel ervan. Van alle modaliteiten tot een gebiedsverbod buiten de Wlt is vastgelegd of zij voldoen aan onderstaande criteria:

- 1 het gebiedsverbod kan aan zeden- en/of ernstige geweldsdelinquenten worden opgelegd;
- 2 het gebiedsverbod kan tijdens of na afloop van de gevangenisstraf en/of tbs-maatregel worden opgelegd, in de periode vanaf voorwaardelijke invrijheidstelling en/of beëindiging;
- 3 de oplegging van het gebiedsverbod kan de bescherming van slachtoffers of nabestaanden als doel hebben;
- 4 de modaliteit vormt inhoudelijk een potentiële aanvulling op de modaliteiten binnen de Wlt, bijvoorbeeld qua duur of inhoud.

Het bepalen van de mensenrechten van slachtoffers en daders die een rol spelen bij de oplegging, tenuitvoerlegging en handhaving van gebiedsverboden is geschied door middel van een analyse van de relevante wet- en regelgeving (onderzoeksvraag 6). Aanvullend zijn enkele literatuurbronnen en jurisprudentie geraadpleegd.

1.3.3 *Prevalentie en kenmerken van gebiedsverboden*

Dataverzameling

De Wlt bevat zoals gezegd drie modaliteiten waaronder een langdurig gebiedsverbod kan worden opgelegd ter bescherming van slachtoffers of nabestaanden tegen confrontaties met hun daders: de VB, v.i. en GVM.⁸ De prevalentie en kenmerken van

⁸ In de periode 2018 tot en met 2020 zijn 58 GVM's opgelegd, waarvan 53 keer onherroepelijk (Nagtegaal, 2021). Met de tenuitvoerlegging van de GVM is in de praktijk tot op heden nauwelijks ervaring opgedaan, wel hebben de onderzoekers in een interview met het OM vernomen dat er tot de zomer van 2022 vijf

de gebiedsverboden onder de VB en v.i. zijn vastgelegd. Daarnaast zijn twee aanvullende modaliteiten tot een gebiedsverbod bekeken, volgend uit het eerste onderzoeksdoel, de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr) en de onrechtmatige daad in combinatie met het rechterlijk verbod, al dan niet via de kortgedingprocedure (art. 6:162 jo. 3:296 Burgerlijk Wetboek (hierna: BW)). Voor het aantal en de kenmerken van deze gebiedsverboden is data opgevraagd vanuit de registratiesystemen van verschillende instanties. Omdat voor dit deel van het onderzoek persoonsgegevens nodig zijn, is een PIA verricht en zijn richtlijnen van de betreffende organisaties voor toestemming en geheimhouding gevolgd.

Bij alle gebiedsverboden, de v.i., VB, de vrijheidsbeperkende maatregel en onrechtmatige daad zijn telkens alleen zaken geselecteerd met ernstige zeden- dan wel geweldsdelicten. Bij de vrijheidsbeperkende maatregel en onrechtmatige daad zijn alleen gebiedsverboden geselecteerd die zijn opgelegd ter bescherming van dezelfde dan wel gelijkaardige slachtoffers en nabestaanden als de slachtoffers en nabestaanden van het delict waarvoor de gevangenisstraf en/of tbs-maatregel is opgelegd. Tevens is telkens gekeken naar welke slachtoffers en nabestaanden met de gebiedsverboden worden beschermd, dit konden de initiële slachtoffers en nabestaanden zijn, maar ook toekomstige slachtoffers en nabestaanden, of beide. De onderzochte jaren voor de meeste modaliteiten zijn 2016-2020, behalve voor de VB, daar is gekeken naar 2015-2019, aangezien dit onderdeel van de Wlt een jaar eerder is gestart. Op die manier zijn gegevens van de twee jaren voorafgaand aan de invoering van de Wlt, de startjaren van de inwerkingtreding van de Wlt en ten slotte de eerste twee jaren na de inwerkingtreding van de Wlt in kaart gebracht. Per modaliteit is (beoogd) 25 zaken mee te nemen, vanwege verschillende beperkingen in de datasets zijn uiteindelijk 23 VB-zaken, 25 v.i.-zaken, 17 zaken met een vrijheidsbeperkende maatregel en 4 zaken met een OD onderzocht. Hiermee zijn in totaal 69 zaken in kaart gebracht.

Voorwaardelijke invrijheidstelling

Voor de gebiedsverboden onder de v.i. is data van het Centraal Justitieel Incassobureau (de opleggingsfase) en van de reclassering (de schendingen) geraadpleegd. Voor de oplegging van de gebiedsverboden zijn gegevens vanuit het CJIB opgevraagd. Dit betrof alle gestarte v.i.'s in 2016-2020 en de daarbij opgelegde bijzondere voorwaarden. Daarmee is de prevalentie van de gebiedsverboden onder de v.i. voor de gehele populatie van v.i.-gestelden in 2016-2020 te berekenen. Vervolgens is een aselechte steekproef getrokken uit de dataset van het CJIB. Deze steekproef is automatisch gegenereerd in SPSS door aan de zaaknummers in het SPSS-bestand een *random number* toe te kennen waarbij per jaar vijf zaken zijn meegenomen. De steekproef omvatte 50 gestarte v.i.'s met daarin een gebiedsverbod: 10 per onderzocht jaar. Hoewel er per jaar vijf v.i.-zaken benodigd waren, zijn direct vijf reservezaken per jaar geselecteerd, mocht het v.i.-dossier onvindbaar of onbruikbaar blijken. Vervolgens zijn eerst 25 v.i.-zaaknummers aan de CVv.i. geleverd, waarna de CVv.i. inzage heeft geboden in de v.i.-dossiers van deze zaken. Voor drie zaken was een reservezaak nodig: twee keer omdat er onvoldoende informatie in het dossier beschikbaar was en één keer omdat de v.i. door omstandigheden een jaar eerder was gestart en daarmee niet meer tot het geselecteerde jaar behoorde. Gezien de kleine steekproef zijn de kenmerken van deze v.i.-zaken daarmee niet geheel representatief voor

zaken in de praktijk ten uitvoer worden/zijn gelegd. Dit geringe aantal tenuitvoerleggingen van de GVM komt doordat de in combinatie opgelegde gevangenisstraf en/of tbs-maatregel eerst ten uitvoer worden gelegd en dit in de meeste gevallen enkele jaren duurt. Aangezien de voorwaarden bij de GVM pas op het moment van het bevel tot tenuitvoerlegging van de GVM worden bepaald, zijn er overeenkomstig nog nauwelijks tot geen gebiedsverboden binnen de GVM opgelegd en konden de gebiedsverboden binnen de GVM nog niet worden onderzocht.

en te generaliseren naar de gehele populatie van v.i.-gestelden met een gebiedsverbod in 2016 tot en met 2020, maar geven daartoe wel een eerste beeld. Voor de tenuitvoerlegging en mogelijke schendingen van gebiedsverboden zijn gegevens van de reclassering gebruikt. De reclassering is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de strafrechtelijke gebiedsverboden. Aan de reclassering is een overzicht geleverd van personen met een gebiedsverbod die onder de noemer van de v.i. zijn opgelegd en onderdeel uitmaakten van de steekproef. Aan de hand daarvan heeft de reclassering deze zaken en de bijbehorende dossiers gezocht in haar registratiesystemen en is de onderzoekers inzage verschaft in de dossiers.

Voorwaardelijke beëindiging van de tbs-verpleging

Bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) zijn gegevens opgevraagd over het aantal gestarte VB's en enkele kenmerken daarvan in 2015-2019. De voorwaarden die bij de start van de VB zijn opgelegd, worden door DJI niet centraal bijgehouden. Om deze reden kon de prevalentie van gebiedsverboden onder de VB vanuit de DJI-data niet exact worden bepaald en kon er ook geen aselechte steekproef worden getrokken van de VB's met een gebiedsverbod. Wel is een aselechte steekproef van 25 VB's (met en zonder gebiedsverbod) getrokken uit de dataset van alle gestarte VB's, wederom met behulp van de *random number generator* in SPSS. Vervolgens zijn deze zaken aan de hand van de betreffende parketnummers gezocht in het e-archief van de Rvdr, ten einde na te gaan of in de betreffende VB-zaken een gebiedsverbod was opgelegd. Omdat de vonnissen en arresten met betrekking tot de oplegging van tbs en de VB-beslissingen echter (lang) niet altijd hetzelfde parketnummer hebben, is slechts een heel gering aantal zaken van deze selectie gevonden. Om die reden is besloten om aan de hand van verschillende (combinaties van) zoektermen in het e-archief van de Rvdr naar VB-beslissingen te zoeken waarin een gebiedsverbod ter bescherming van slachtoffers en/of nabestaanden is opgelegd. Deze zoektermen waren:

- 'voorwaardelijke beëindiging', beëindig*;
- 38g, 'artikel 38g';
- tbs, 'ter beschikking', terbeschikkingstelling;
- verpleging, dwangverpleging, 'verpleging van overheidswege';
- locatieverbod;
- gebiedsverbod;
- slachtoffer en/of nabestaande;
- contactverbod;
- woonomgeving;
- 'zich begeven', begeven, begeeft, bevinden.

Met deze zoektermen zijn in totaal 23 VB-beslissingen gevonden die voldeden aan de inclusiecriteria van het huidige onderzoek. Van elk jaar zijn vijf zaken gevonden, behalve van 2016 en 2018: daarvan zijn telkens vier zaken gevonden. Van deze VB-beslissingen zijn de kenmerken over de oplegging in kaart gebracht.

Voor de tenuitvoerlegging en mogelijke schendingen van gebiedsverboden zijn gegevens van de reclassering gebruikt. De reclassering is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de strafrechtelijke gebiedsverboden. Op dit moment, na afronding van het dossieronderzoek naar de opleggingen van de VB's, bleek dat de reclassering van alle VB-zaken waarop zij toezicht houden centraal registreert in hoeveel zaken er een gebiedsverbod, gebiedsgebod dan wel beide is opgelegd. Uit deze cijfers is de prevalentie van deze voorwaarden berekend. Hoewel dit geen random selectie betreft, is gebleken dat het aandeel VB-zaken met een gebiedsverbod ruim een derde deel is van alle VB-zaken met een gebiedsverbod, dat daarmee een

goede eerste indruk geeft van de VB-zaken met een gebiedsverbod. Van de reclasering is tevens informatie over de schendingen opgevraagd van de zaken die reeds in het kader van het dossieronderzoek over de opleggingen waren geselecteerd.

Vrijheidsbeperkende maatregel

Ook voor de opleggingen van de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr) en de gebiedsverboden daarbinnen, is gebruikgemaakt van het e-archief van de Rvdr. Omdat er geen instantie is die het totaalaantal opleggingen van deze modaliteit per jaar bijhoudt, noch het aantal gebiedsverboden daarbinnen, is de prevalentie van de gebiedsverboden onder de vrijheidsbeperkende maatregel eveneens niet vast komen te staan. De gebiedsverboden zijn gezocht aan de hand van verschillende zoektermen. Deze zoektermen waren:

- 'vrijheidsbeperkende maatregel', vrijheidsbeperk*, 'beperking van de vrijheid';
- 38v, 'artikel 38v';
- straatverbod;
- locatieverbod;
- gebiedsverbod;
- slachtoffer en/of nabestaande;
- contactverbod;
- woonomgeving;
- 'zich begeven', begeven, begeeft, bevinden;
- gevangenisstraf.

Voor de vrijheidsbeperkende maatregel zijn 19 zaken gevonden. Omdat er geen representatieve steekproef van zaken met een vrijheidsbeperkende maatregel met daarin een gebiedsverbod kon worden getrokken in 2016-2020, moeten de resultaten over de gebiedsverboden onder de vrijheidsbeperkende maatregel als een eerste verkenning worden gezien die niet representatief is voor alle gebiedsverboden onder de vrijheidsbeperkende maatregel in genoemde periode.

Onrechtmatige daad

Voor de opleggingen van de gebiedsverboden onder de noemer van de onrechtmatige daad, is eveneens gebruikgemaakt van het e-archief van de Rvdr. Dit is een civielrechtelijke modaliteit, waarvan er geen instantie is die het totaalaantal opleggingen van deze modaliteit per jaar bijhoudt, noch het aantal gebiedsverboden daarbinnen. Om die reden is de prevalentie van de gebiedsverboden onder de onrechtmatige daad niet vast komen te staan.

Deze gebiedsverboden zijn gezocht aan de hand van verschillende zoektermen. Deze zoektermen waren:

- straatverbod;
- 6:162, 'artikel 6:162';
- locatieverbod;
- gebiedsverbod;
- slachtoffer en/of nabestaande;
- contactverbod;
- woonomgeving;
- 'zich begeven', begeven, begeeft, bevinden;
- detentie, gedetineerd;
- tbs, terbeschikkingstelling;
- gevangenis*.

Eerst is gezocht naar het vonnis waarin het gebiedsverbod is opgelegd. Daarna zijn de betreffende justitiabelen op parketnummer, naam en eventueel geboortedatum

gezocht in het e-archief, teneinde na te gaan of aan deze justitiabelen eerder een gevangenisstraf of tbs-maatregel is opgelegd wegens feiten gepleegd tegen dezelfde of gelijkaardige slachtoffers. Met betrekking tot de onrechtmatige daad is het zo dat de gevonden civielrechtelijke zaken waarin een gebiedsverbod is opgelegd niet eenvoudig te linken zijn aan eventuele eerdere strafrechtelijke vonnissen waarin een tbs-maatregel of gevangenisstraf is opgelegd. Dit komt mede doordat het justitiële verleden van de betrokkene niet steeds wordt genoemd in het civielrechtelijke vonnis en omdat men in het civiele recht niet werkt met parketnummers. Als gevolg daarvan zijn voor de onrechtmatige daad slechts 4 zaken gevonden. Omdat er geen representatieve steekproef van zaken met een onrechtmatige daad met daarin een gebiedsverbod kon worden getrokken in 2016-2020, moeten de resultaten over de gebiedsverboden onder de onrechtmatige daad als een eerste verkenning worden gezien die niet representatief is voor alle gebiedsverboden onder de onrechtmatige daad in genoemde periode.

Kenmerken oplegging gebiedsverboden

Vervolgens zijn de relevante kenmerken in de opleggingsfase van de vijf genoemde modaliteiten tot een gebiedsverbod vastgelegd aan de hand van de hierna genoemde variabelen. Dit gebeurde zoals gezegd door een analyse van de uitspraken tot v.i. bij de CVv.i. en tot de VB bij de vonnissen vanuit de Rvdr. Het scoren is door de onderzoekers onafhankelijk van elkaar gebeurd, waarbij drie duo's zijn gemaakt van de auteurs van het onderhavige rapport⁹ die de definitieve scores daarna in consensus met elkaar hebben bepaald.

De variabelen over de aard van de opgelegde gebiedsverboden zijn:

- 1 leeftijd justitiabele ten tijde van indexdelict en ten tijde van de oplegging van het gebiedsverbod;
- 2 indexdelict(en);
- 3 vordering officier van justitie (hierna: OvJ) start VB, v.i., oplegging GVM en vrijheidsbeperkende maatregel;
- 4 afdoening indexdelict(en);
- 5 stoornissen;
- 6 start- en einddatum van de tbs-maatregel (indien van toepassing);
- 7 duur opgelegde gevangenisstraf (indien van toepassing);
- 8 vordering OvJ oplegging gebiedsverbod;
- 9 type opgelegd gebiedsverbod;
- 10 rechterlijke argumentatie voor de oplegging van het gebiedsverbod;
- 11 standpunt van de verdediging ten aanzien van het gebiedsverbod;
- 12 standpunt slachtoffer(s) en/of nabestaande(n) ten aanzien van het gebiedsverbod;
- 13 advies reclassering gebiedsverbod (bij VB, v.i., GVM en vrijheidsbeperkende maatregel);
- 14 duur gebiedsverbod;
- 15 duur verlenging gebiedsverbod (indien van toepassing);
- 16 rechterlijke argumentatie voor verlenging;
- 17 standpunt van de verdediging ten aanzien van verlenging;
- 18 standpunt slachtoffer(s) en/of nabestaande(n) ten aanzien van de verlenging van het gebiedsverbod;
- 19 kenmerken van de persoon ter bescherming van wie het gebiedsverbod is opgelegd: slachtoffer(s)/nabestaande(n), leeftijd, relatie tot verdachte, type delict;
- 20 aard van het gebiedsverbod: gebiedsverbod in strikte zin/gebiedsgebod/verhuisplicht/andere;
- 21 radius van het gebiedsverbod: straat/wijk/gemeente/stad/provincie/land/anders;

⁹ Inclusief degenen die zijn benoemd als 'met medewerking van'.

- 22 gebied waarop het gebiedsverbod betrekking heeft: bijvoorbeeld de woon- en/of werkomgeving van slachtoffer(s)/nabestaande(n);
- 23 of elektronische monitoring (EM) is verbonden aan het gebiedsverbod;
- 24 overige bijzondere voorwaarden die naast het gebiedsverbod zijn opgelegd (aantal en aard).

Aanvullend voor de v.i.:

- 25 opgemaakte adviezen ten aanzien van de toepassing van v.i. (ja/nee en waarom wel/niet van reclassering, penitentiaire inrichting [P.I.], Landelijk Parket OM [OML] en CVv.i.);
- 26 v.i.-besluit overeenkomstig adviezen (ja/nee en waarom wel/niet);
- 27 wijzigingen in gebiedsverboden;
- 28 schorsing, herroeping, uitstel en afstel van de v.i. (ja/nee, waarom).

Schendingen

Met betrekking tot de schendingen is tevens gekeken naar de periode van 1 januari 2016 tot 1 januari 2021 voor de v.i. en van 1 januari 2015 tot 1 januari 2020 voor de VB. Het scoren hiervan is door de onderzoekers onafhankelijk van elkaar gebeurd, waarbij drie duo's zijn gemaakt van de auteurs van het onderhavige rapport die de definitieve scores daarna in consensus met elkaar hebben bepaald.

De variabelen die over de aard van de schendingen zijn vastgelegd zijn:

- 1 aantal schendingen;
- 2 type schending;
- 3 persoon ter bescherming van wie het gebiedsverbod is overtreden: slachtoffer/nabestaande, leeftijd, relatie tot verdachte;
- 4 wijze waarop schending ter kennis van de toezichthouder is gekomen (bijvoorbeeld een melding bij de reclassering of verdenking van een strafbaar feit);
- 5 of elektronische monitoring is geschonden;
- 6 of bij dan wel tijdens schending een strafbaar feit is gepleegd en zo ja, welk;
- 7 juridisch gevolg van de schending: reactie van de toezichthouder/ beslissing en onderbouwing van de beslissing van de rechter of het OM (afdoening);
- 8 datum en tijdstip van de schending;
- 9 standpunt van de verdediging ten aanzien van de schending: toeval/confrontatie/andere.

1.3.4 Interviews

Om inzicht te verkrijgen in de beleving van en mening over gebiedsverboden van betrokken ketenpartners en andere partijen zijn interviews gehouden het Openbaar Ministerie (hierna: OM), met de reclassering, politie, vertegenwoordigers van slachtoffers en nabestaanden, en personen die werkzaam zijn bij gemeenten. Hierbij gaat het om zowel grote als kleine gemeenten in verschillende provincies. Voor een overzicht van de topics en vragen die aan alle partijen zijn gesteld, wordt verwezen naar bijlage 7.

In totaal zijn 28 personen geïnterviewd (zie bijlage 8). Van hen zijn er zeven werkzaam bij het OM: drie v.i.-secretarissen, één medewerker bij de CVv.i., één coördinerend advocaat-generaal bij het Expertisecentrum Bijzondere Penitentiaire Zaken (EBPZ) en ten slotte één medewerker en één coördinator bij het Informatiepunt Detentieverloop (IDV). Deze personen zijn benaderd via een contactpersoon van de onderzoekers, die werkzaam is bij de CVv.i.. Het verzoek om deelname is uitgezet

door deze contactpersoon, waarna geïnteresseerden zich konden aanmelden bij de onderzoekers.

Er zijn zes personen geïnterviewd die werkzaam zijn bij de reclassering: twee toezicht-houders, één voormalige EM-coördinator en toezichthouder, twee EM-specialisten en één tbs-specialist. Eén van de medewerkers van de reclassering is tevens lid van de expertgroep langdurig toezicht, waarin langdurig toezicht onder de Wlt centraal staat. Via een lid van de begeleidingscommissie bij het onderhavige onderzoek, zijn de onderzoekers in contact gekomen met twee van de voornoemde personen die werkzaam zijn bij de reclassering. Deze twee personen hebben het verzoek van de onderzoekers vervolgens uitgezet bij hun collega's, waarna de overige respondenten zichzelf hebben aangemeld bij de onderzoekers.

Er zijn twee personen geïnterviewd die werkzaam zijn bij de politie: één wijkagent en één adviseur. Hiervoor hebben de onderzoekers een contactpersoon bij de politie benaderd, die op zijn beurt de voornoemde adviseur gericht heeft benaderd. Deze adviseur heeft het verzoek vervolgens uitgezet bij collega's, waarna de andere respondent zich als enige heeft aangemeld bij de onderzoekers.

Daarnaast hebben vier interviews plaatsgevonden met in totaal acht personen die werkzaam zijn bij drie verschillende gemeenten. Van hen bekleden vijf personen de functie van adviseur openbare orde en veiligheid (OOV). Verder is één van hen juridisch adviseur veiligheid, is één persoon adviseur openbare orde en crisisbeheersing en is één persoon specialist detentie en terugkeer. Twee van deze acht personen zijn ook (voormalig) BIJ-gemandateerden. Om met deze personen in contact te komen, hebben de onderzoekers allereerst contact opgenomen met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) via hun algemene contactgegevens. Het CVV heeft de onderzoekers vervolgens in contact gebracht met iemand die werkzaam is bij de Landelijke Vereniging van managers van Zorg- en Veiligheidshuizen (LVMV), die het verzoek heeft uitgezet bij alle managers van Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH's). ZVH's zijn samenwerkingsverbanden die het domein van veiligheid en zorg combineren. Experts op het gebied van straf-, bestuurs- en civielrecht, sociaal domein en zorg komen samen en combineren informatie vanuit die verschillende domeinen om tot concrete acties te komen om bij personen met een hoog veiligheidsrisico het risico van recidive, (ernstige) overlast, criminaliteit en maatschappelijke uitval te voorkomen en verminderen (ZVH, 2021). Een deel van de acht respondenten heeft zich op deze manier zelf gemeld bij de onderzoekers en de overige respondenten zijn gericht benaderd door de eerstgenoemde respondenten.

Ten slotte zijn vijf vertegenwoordigers van slachtoffers geïnterviewd, waarvan vier slachtofferadvocaten en één voormalig juridisch medewerker en adviseur bij SHN. Hiervoor is enerzijds gericht contact opgenomen met individuele vertegenwoordigers van slachtoffers en nabestaanden via de Stichting Landelijk Advocaten Netwerk Gewelds- en Zeden Slachtoffers (Langzs). Anderzijds is het verzoek uitgezet bij alle leden van Langzs, zodat geïnteresseerden zichzelf konden aanmelden. De onderzoekers zijn ten slotte met een deel van deze respondenten in contact gekomen via een lid van de begeleidingscommissie. Middels de interviews met vertegenwoordigers van slachtoffers is getracht om inzicht te krijgen in de meningen en ervaringen van deze vertegenwoordigers, maar ook om inzicht te krijgen in de meningen en ervaringen van slachtoffers en nabestaanden zelf.

1.4 Gebruikte begrippen

1.4.1 *Verschillende termen*

In het onderhavige onderzoek staan voorwaarden die bepaalde locaties en/of gebieden daaromheen verboden verklaren centraal. Omdat de term 'locatie' feitelijk op één enkel adres slaat, bijvoorbeeld een tankstation, en we veelal een breder verboden gebied dan een enkel adres bedoelen, is er voor gekozen telkens te spreken van een 'gebiedsverbod' dan wel 'gebiedsgebod'. Hieronder vallen daarmee zowel adressen (locaties) als ook bredere gebieden daaromheen. Als er wel over een locatieverbod wordt gesproken, betreft dat een term die uit een andere bron komt en we de terminologie van die bron aanhouden (bijvoorbeeld uit een kamerstuk).

In dit rapport wordt telkens over slachtoffers en nabestaanden gesproken, om aan te geven dat het onderzoek op beide betrekking heeft. Dit in tegenstelling tot de wet, waarin nabestaanden ook onder de parapluterm 'slachtoffers' vallen. Immers, in artikel 51a lid 1a Sv) wordt onder slachtoffer verstaan:

- 1 Degene die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden. Met het slachtoffer wordt gelijkgesteld de rechtspersoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden.
- 2 Nabestaande: familieleden¹⁰ van een persoon wiens overlijden rechtstreeks veroorzaakt is door een strafbaar feit.

Als er in het rapport wel wordt gesproken van alleen slachtoffers of alleen nabestaanden, dan worden ook alleen slachtoffers dan wel alleen nabestaanden bedoeld, bijvoorbeeld in hoofdstuk 5 waarin dit onderscheid in sommige cijfers nadrukkelijk is gemaakt. Onder nabestaanden omvatten wij alle personen die als zodanig zijn benoemd door de respondenten dan wel in de dossiers als zodanig zijn geregistreerd, waarmee deze operationalisatie verder reikt dan de juridische afbakening hiervan in artikel 51a lid 1a Sv.

Met de term 'slachtoffervertegenwoordiger' wordt bedoeld op advocaten en medewerkers van Slachtofferhulp Nederland (SHN) die zowel slachtoffers als ook nabestaanden kunnen bijstaan. Dezelfde reikwijdte geldt voor de term 'slachtofferwensen', hier zijn ook wensen van nabestaanden mee bedoeld.

Door dit rapport heen worden verder de termen 'dader', 'veroordeelde', 'delinquent' en 'justitiabele' gebruikt. Met de begrippen 'dader', 'veroordeelde' en 'delinquent' wordt bedoeld iemand die een strafbaar feit heeft gepleegd waarvoor hij is veroordeeld door een rechter. De term 'justitiabele' duidt op een persoon die in aanraking is met justitie en omvat dus daders/veroordeelden, maar bijvoorbeeld ook verdachten. Omdat de focus van dit onderzoek ligt op de fasen na de rechterlijke uitspraak, zijn de termen 'dader', 'veroordeelde', 'delinquent' en 'justitiabele' hier alle synoniemen van elkaar, tenzij uit de context volgt dat met 'justitiabele' bijvoorbeeld een verdachte wordt bedoeld. Als er over een 'reguliere gedetineerde' wordt gesproken, is een gedetineerde in de gevangenis bedoeld. Als er over een 'tbs-gestelde' wordt gesproken, dan wordt een persoon aan wie een tbs-maatregel is opgelegd bedoeld. Met een VB-gestelde wordt een persoon bedoeld bij wie het bevel tot verpleging van de tbs-maatregel

¹⁰ Familieleden: de echtgenoot, de geregistreerde partner dan wel een andere levensgezel van het slachtoffer, de bloedverwanten in rechte lijn de bloedverwanten in de zijlijn tot en met de vierde graad en de personen die van het slachtoffer afhankelijk zijn (art. 51a lid 1 onder b Sv).

voorwaardelijk is beëindigd. Een v.i.-gestelde is een justitiabele die met voorwaardelijke invrijheidstelling is.

In dit rapport wordt met mannelijke voornaamwoorden naar betrokkenen verwezen. Tenzij uitdrukkelijk anders benoemd, impliceert dit geen onderscheid op basis van gender.

1.4.2 *Afbakening van het begrip 'confrontatie'*

Zoals vermeld zijn ter afbakening van het begrip 'confrontatie' acht verkennende gesprekken gevoerd. Uit deze gesprekken zijn hun eigen inzichten alsmede die van de slachtoffers en nabestaanden die deze personen ondersteunen, vertegenwoordigen, bijstaan of anderszins helpen, omtrent het begrip 'confrontatie' naar voren gekomen.

Alle personen met wie de onderzoekers hebben gesproken, waren de mening toegedaan dat elke vorm van confrontatie met de dader niet alleen onaangenaam is voor de slachtoffers en nabestaanden, maar ook het herstel en verwerken van het delict bemoeilijkt. Allen waren het er verder over eens dat er vele typen confrontaties bestaan, zoals telefonische contactpogingen door de dader en uitingen van de dader op sociale media. Ook bij alleen fysieke ontmoetingen zijn er verschillen in de manier waarop deze als ongewenst worden ervaren. Dit hangt onder meer af van het type delict, waarbij een woningoverval of een verkrachting anders worden ervaren. Tevens kan de relatie tussen slachtoffer en dader van belang zijn, waarbij het bijvoorbeeld een rol speelt of een slachtoffer de dader van tevoren kende of niet. De mate waarin de fysieke ontmoeting door de slachtoffers en/of de nabestaanden als confronterend wordt ervaren, lijkt tevens afhankelijk van de reactie van de dader ten tijde van de fysieke ontmoeting, alsmede diens intentie op dat moment. Zo ervaren slachtoffers de ontmoeting anders als de dader direct weggaat, dan wanneer de dader uitdrukkelijk op een confrontatie uit was. Een laatste aspect dat uit de gesprekken naar voren kwam, is dat het van belang is op welke plek de dader wordt tegengekomen. De meeste slachtoffers en nabestaanden vinden het van belang te weten dat in ieder geval hun woon- en/of werkomgeving voor de dader verboden terrein is, sommigen willen de zekerheid dat zij nergens in het land met hun dader kunnen worden geconfronteerd. Gezien de brede reikwijdte van het begrip, is het van belang helder te hebben welke confrontaties in het huidige onderzoek worden onderzocht. Bovenstaande informatie uit de verkennende gesprekken hebben tot de afbakening van het begrip 'confrontatie' geleid:

Onder het begrip 'confrontatie' wordt ten behoeve van het huidige onderzoek verstaan: *fysieke ontmoetingen tussen slachtoffer en dader in de (woon)omgeving van de slachtoffers en/of nabestaanden, die middels gebiedsverboden voorkomen zouden kunnen worden.*

Met 'fysieke ontmoeting' wordt hier bedoeld een persoonlijke, rechtstreekse ontmoeting, zoals elkaar tegenkomen op straat, zonder dat daarbij van enig direct fysiek contact sprake hoeft te zijn. De voornaamste reden hiervoor is de strekking van de motie op grond waarvan dit onderzoek wordt uitgevoerd. Andersoortige niet-fysieke confrontaties, bijvoorbeeld via sociale media of telefonisch contact, maken geen onderdeel uit van het onderzoek. Daarvoor is het opleggen van een contactverbod in eerste instantie de geijkte weg en niet een gebiedsverbod. Verder is het onderzoek beperkt tot de woon- en/of werkomgeving van de slachtoffers en/of nabestaanden. De woonomgeving is in de motie direct benoemd als zijnde

problematisch, de werkomgeving is door de onderzoekers toegevoegd. De reden daarvoor is dat slachtoffers en nabestaanden veelal in ieder geval vooral hun woon- en/of werkomgeving noemen als zijnde ongewenste potentiële plekken van een confrontatie.

1.4.3 *Afbakening van het begrip 'toereikend'*

De centrale vraag in het onderzoek is of de mogelijkheden die de Wlt biedt ter voorkoming van de hierboven beschreven confrontaties toereikend zijn. De mate waarin de gebiedsverboden toereikend zijn, kan vanuit verschillende perspectieven worden bepaald. Omdat de motie waaruit dit onderzoek voortvloeit ziet op het beschermen van slachtoffers en nabestaanden tegen confrontaties met daders in hun woon- en/of werkomgeving, wordt het begrip 'toereikend' allereerst bekeken vanuit het perspectief van deze slachtoffers en nabestaanden. Daarnaast wordt gekeken hoe de bij de oplegging, tenuitvoerlegging en handhaving betrokken partijen oordelen over de toereikendheid van de gebiedsverboden.

Onder het begrip 'toereikend' wordt ten behoeve van het huidige onderzoek derhalve verstaan: *de mate waarin de oplegging, tenuitvoerlegging en handhaving van gebiedsverboden bijdraagt aan het voorkomen van confrontaties.*

De oplegging, tenuitvoerlegging en handhaving van de gebiedsverboden bestaat uit twee onderdelen: een *de iure*- en een *de facto*-onderdeel. Het *de iure*-onderdeel betreft de sec juridisch-theoretische (on)mogelijkheden die de Wlt biedt om door middel van gebiedsverboden confrontaties tussen slachtoffers of nabestaanden te voorkomen. Hiertoe worden de wettelijke kaders, de aard en de (maximale) duur van de gebiedsverboden binnen de drie afzonderlijke onderdelen van de Wlt, te weten de VB, de v.i. en de GVM, beschreven. Voorts wordt het *de iure*-onderdeel aangevuld door de overige wettelijke mogelijkheden tot een gebiedsverbod in kaart te brengen. Hiervoor wordt gekeken naar bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke mogelijkheden buiten de Wlt om. Van deze mogelijkheden wordt tevens bepaald of en zo ja welke aanvullende werking ten opzichte van de gebiedsverboden binnen de Wlt kan worden verwacht. Het *de facto*-onderdeel slaat op de wijze waarop met deze mogelijkheden en gebreken in de praktijk wordt omgegaan. Daartoe wordt bezien in hoeverre en op welke manier van de mogelijkheden tot een gebiedsverbod zowel binnen, buiten als in aanvulling op de Wlt in de praktijk gebruik wordt gemaakt. Omdat naast de wettelijke mogelijkheden en gebreken ook de tenuitvoerlegging en de wijze van handhaving een rol spelen bij het *de facto*-onderdeel, wordt hier ook naar gekeken. Met betrekking tot de naleving van gebiedsverboden wordt niet alleen acht geslagen op de aard en frequentie van de schendingen, maar ook op de aard van de daaraan verbonden consequenties.

Ter invulling van de termen 'oplegging, tenuitvoerlegging en handhaving' binnen de definitie van het begrip 'toereikend', wordt het *de facto*-onderdeel getoetst aan het *de iure*-onderdeel. Het resultaat daarvan, getoetst aan de 'wensen en zienswijzen van slachtoffers en nabestaanden omtrent het voorkomen van confrontaties met daders door middel van gebiedsverboden', vormt het antwoord op onderzoeksvraag 7.

1.4.4 *Voorwaarden met directe, indirecte en overige werking*

Ten slotte betreft het onderzoek vooral gebiedsverboden, maar zijn er ook andere bijzondere voorwaarden denkbaar die meer indirect kunnen strekken tot het voorkomen van confrontaties dan wel het voorkomen van confrontaties als neveneffect

hebben, zoals gebiedsgeboden, meldplichten en verhuisplichten. Een gebiedsgebod kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat de veroordeelde zich gedurende bepaalde tijdstippen in ieder geval niet in de woon- en/of werkomgeving van slachtoffers en/of nabestaanden kan bevinden. Dergelijke bijzondere voorwaarden met indirecte werking worden eveneens in het onderzoek vastgelegd en geanalyseerd. Dat wil zeggen dat we uitgaan van de volgende definities (zie ook paragraaf 2.5):

Voorwaarden met directe werking

Voorwaarden die het voorkomen van confrontaties als direct doel of effect hebben, zoals gebiedsverboden. Deze voorwaarden hebben meestal betrekking op een verboden gebied.

Voorwaarden met indirecte werking

Voorwaarden die het voorkomen van confrontaties niet als direct doel of effect hebben, maar wel hiertoe kunnen strekken dan wel het voorkomen van confrontaties als neveneffect hebben, zoals gebiedsgeboden, meldplichten en verhuisplichten. Het contactverbod, waarbij het de dader verboden wordt op enigerlei wijze contact te leggen met het slachtoffer, neemt hierbij een bijzondere plaats in, want hoewel hiermee direct wordt beoogd een confrontatie tussen dader en slachtoffer te voorkomen, is er geen verboden gebied betrokken, maar een persoon met wie contact leggen is verboden. Hierdoor wordt het contactverbod in dit onderzoek gezien als een voorwaarde met indirecte werking.

Overige bijzondere voorwaarden¹¹

Voorwaarden die op andere aspecten van het leven en gedrag van de veroordeelde zien en het voorkomen van confrontaties niet tot doel hebben.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 en 3 zijn de wettelijke mogelijkheden tot oplegging van een gebiedsverbod respectievelijk onder de Wlt en buiten de Wlt beschreven. Telkens zijn per modaliteit de beslissing tot de oplegging, de invulling en de voorwaarden ter voorkoming van confrontaties beschreven (paragrafen 2.2 t/m 2.4 en 3.2 t/m 3.4). In paragraaf 2.5 staat een overzicht van de voorwaarden die onder de v.i. en GVM kunnen worden opgelegd. In paragraaf 3.5 is de aanvullende werking van de modaliteiten buiten de Wlt ten opzichte van de Wlt getoetst. Deze aanvullende modaliteiten zijn nader besproken in paragraaf 3.6 en 3.7. In hoofdstuk 4 zijn de mensenrechten van slachtoffers of nabestaanden en daders die een rol spelen bij de oplegging, tenuitvoerlegging en handhaving van langdurige gebiedsverboden omschreven. In hoofdstuk 5 zijn de resultaten beschreven van het dossieronderzoek naar de opleggingen en schendingen van gebiedsverboden. In hoofdstuk 6 volgen de analyses van de interviews met het OM, de reclassering, de politie, de vertegenwoordigers van slachtoffers en nabestaanden, alsmede personen die werkzaam zijn bij gemeenten. Aan het einde van hoofdstukken 2 tot en met 6 is telkens een 'kortom' geschreven. Deze 'kortommen' bevatten de kern van de hoofdstukken en is tevens het uitgangspunt voor de leesvervangende samenvatting aan het begin van dit rapport geweest. Terwijl de kortommen van hoofdstukken 2 tot en met 5 vrijwel integraal in de samenvatting zijn opgenomen, is de kortom van hoofdstuk 6 uitgebreider dan in de samenvatting. Hoofdstuk 7 bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen, de conclusies,

¹¹ Niet te verwarren met de 'overige voorwaarden, het gedrag betreffende' (art. 38 lid 1 Sr [VB], 6:2:11 lid 3n Sv [v.i.] of 6:6:23b lid 2g Sv [GVM]).

geconstateerde knelpunten en mogelijkheden voor vervolgonderzoek, en de reikwijdte van de bevindingen en beperkingen daarbij. De leesvervangende samenvatting omvat dezelfde informatie als in H7, op de opsomming van de geconstateerde knelpunten na.

2 Wettelijke mogelijkheden tot een gebiedsverbod binnen de Wlt

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de drie modaliteiten van de Wlt, de VB, de v.i. en de GVM nader uitgewerkt. Daarmee wordt antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag: *Welke onderdelen van de Wlt kunnen worden ingezet om de situatie te voorkomen dat slachtoffers of nabestaanden in hun woonomgeving worden geconfronteerd met de dader en welke verschillen bestaan daarbinnen naargelang het type delict en type slachtoffer?* In de drie Wlt-modaliteiten wordt toezicht gehouden door middel van het stellen van persoonsgerichte voorwaarden. Daaronder vallen ook gebiedsverboden en andere voorwaarden die een gelijkaardig effect kunnen hebben, zoals gebiedsgeboden en verhuisplichten. In de volgende paragrafen wordt achtereenvolgens ingegaan op de VB (paragraaf 2.2), de v.i. (paragraaf 2.3) en de GVM (paragraaf 2.4). Telkens wordt in sub paragrafen eerst ingegaan op de beslissing tot de modaliteit, waarbij criteria voor oplegging, tenuitvoerlegging en invulling aan de orde komen. Vervolgens wordt gezien welke voorwaarden onder de drie modaliteiten kunnen strekken tot het voorkomen van confrontaties tussen slachtoffers en hun daders. In paragraaf 2.5 staat een overzicht van de voorwaarden die binnen de VB, v.i. en GVM kunnen worden opgelegd en het hoofdstuk eindigt met een kortom (paragraaf 2.6), waarin de belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk zijn samengevat.

2.2 De ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging van de verpleging

2.2.1 De beslissing tot VB

De voorwaardelijke beëindiging van de verpleging bij tbs (VB) is in oktober 1997 ingevoerd in het kader van de problematiek rond contraire onvoorwaardelijke beëindigingen (*Staatsblad*, 1997; *Kamerstukken II* 1993/94, 22 329, nr. 5; zie ook Nagtegaal & Boonmann, 2014). De tbs-maatregel blijft van kracht, maar de verpleging is voorwaardelijk beëindigd, waardoor de tbs-gestelde buiten de kliniek mag verblijven (art. 37a lid 1 jo. 38a Sr jo. art. 6:6:10 lid 2 Sv). Van contraire beëindiging was sprake wanneer tegen het advies van de adviserende instantie in door de rechter werd besloten om de tbs-maatregel onvoorwaardelijk te beëindigen. Hierdoor bestond de kans dat de tbs-gestelde zonder voorwaarden, niet geleidelijk aan en zonder begeleiding terugkeerde in de maatschappij. Met de invoering van de voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging werd beoogd de rechter een alternatief te bieden in geval van contraire beëindiging, waarbij de tbs-gestelde dan in ieder geval nog een periode onder voorwaarden buiten de kliniek kon verblijven. De voorwaardelijke beëindiging geldt daarmee als tussenweg tussen een rechterlijke beslissing tot toekenning van de vordering tot verlenging van de tbs met verpleging en de rechterlijke afwijzing van de vordering tot verlenging.

Het alternatief van de voorwaardelijke beëindiging maakte echter geen einde aan de mogelijkheid voor de rechter om de tbs-maatregel contrair te beëindigen. Hiertoe is een tweede wetwijziging van kracht geworden, waarbij geldt dat de rechter de tbs-maatregel met verpleging niet meer onvoorwaardelijk kan beëindigen als de verpleging niet eerst minimaal een jaar voorwaardelijk is beëindigd (art. 6:2:17 lid 1 Sv).

Er bestaat een onderscheid tussen beëindigen en eindigen van de tbs-maatregel, waarbij de rechter de maatregel kan beëindigen en de tbs-maatregel eindigt als er geen rechterlijke beslissing aan te pas komt. Er vindt alleen een verlengingszitting plaats als de OvJ verlenging van de tbs-maatregel heeft gevorderd. Als de OvJ geen verlenging vordert, verloopt de tbs-maatregel van rechtswege en eindigt deze, ook als er nog geen voorwaardelijke beëindiging heeft plaatsgevonden. Verder kan de rechter met toepassing van artikel 2.3 Wet forensische zorg (hierna: Wfz) beslissen om de vordering tot verlenging van de tbs-maatregel niet toe te kennen en daarbij een zorgmachtiging in de zin van artikel 6:5 onder a Wet verplichte GGZ (hierna: Wvvgz) dan wel een machtiging voor opname en verblijf in de zin van artikel 24 Wzd af te geven (art. 6:2:17 lid 2 Sv en 2.3 lid 1 onder 6 Wfz). Door de overgang van de patiënt van de verpleging in het kader van de tbs-maatregel naar de reguliere zorg wordt hierdoor voorkomen dat de tbs-gestelde zonder verdere begeleiding en behandeling terugkeert naar de samenleving en zijn er alternatieven voor de VB mogelijk geworden.

Er zijn twee momenten waarop tot VB beslist kan worden. Wanneer de delict-gevaarlijkheid door de tbs met verpleging dusdanig is teruggedrongen dat het verantwoord is om de verpleging voorwaardelijk te beëindigen, kan de verpleging van overheidswege door de rechter ambtshalve, op vordering van het OM of op verzoek van de raadsman voorwaardelijk worden beëindigd (art. 6:6:10 lid 2 Sv jo. 38a Sr; *Staatscourant*, 2020a). Een zekere mate van gevaar is daarmee nog vereist. Daarnaast kan VB aan de orde zijn nadat de terbeschikkinggestelde minstens twaalf maanden onafgebroken met proefverlof is geweest en de tbs tijdens dat proefverlof niet is verlengd (art. 6:6:10 lid 3 Sv).

Wijziging met Wet langdurig toezicht

De tot 1 januari 2017 geldende maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging van negen jaar is zoals gezegd met de inwerkingtreding van de Wlt geschrapt, zodat langdurig en indien noodzakelijk levenslang toezicht kan worden gehouden. Op die manier wilde de wetgever voorkomen dat de voorwaardelijke beëindiging van rechtswege eindigt als van de betrokkene nog een te hoog risico op recidive uitgaat en langduriger toezicht nodig is (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, 3). De voorwaardelijk beëindigde tbs-maatregel kan sinds de inwerkingtreding van de Wlt telkens met een jaar, dan wel met twee jaren, worden verlengd, mits de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen die verlenging eist (art. 38e lid 3 jo. 38j Sr).

Indien mogelijk zal het OM voorafgaand aan de zitting waarin het voornemen tot VB wordt besproken de reclassering verzoeken om in een zogenoemd maatregelrapport de gewenste voorwaarden naar voren te brengen (*Staatscourant*, 2016). Wanneer ter zitting nog geen maatregelrapport is voorgelegd en de rechter het noodzakelijk acht zich nader te doen voorlichten over mogelijke voorwaarden waaronder de ter beschikking gestelde kan terugkeren naar de maatschappij, kan de rechterlijke beslissing voor ten hoogste drie maanden worden aangehouden om de reclassering te verzoeken alsnog een maatregelrapport te laten schrijven (art. 6:6:12 lid 5 Sv). Hetzelfde geldt in de situatie waarin de rechter de toepassing van artikel 2.3 Wfz overweegt en hij zich voor het vormen van een oordeel over de manier waarop en de voorwaarden waaronder een tbs-gestelde kan terugkeren in de maatschappij nader wil laten inlichten (art. 6:6:13 lid 6 Sv). Bij de beslissing tot voorwaardelijke beëindiging wijst de rechter tevens een instelling aan die de tbs-gestelde hulp zal bieden bij de naleving van de voorwaarden (art. 6:6:10 lid 2 Sv jo. 38 lid 2 Sr).

2.2.2 Invulling van de VB

In geval van voorwaardelijke beëindiging blijft de tbs-maatregel van kracht. Bij voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel verblijft de tbs-gestelde buiten het gesloten forensisch psychiatrisch centrum en dient hij zich aan de door de rechter opgelegde voorwaarden betreffende zijn gedrag te houden (art. 37a Sr jo. art. 6:6:10 lid 2 Sv). De voorwaarden worden opgelegd ter bescherming van de veiligheid van anderen dan wel van de algemene veiligheid van personen en goederen. Als algemene voorwaarde geldt in ieder geval dat de tbs-gestelde medewerking verleent aan het nemen van vingerafdrukken of een identiteitsbewijs aanbiedt ter vaststelling van zijn identiteit (art. 6:6:10 lid 2 Sv jo. 38 lid 1 laatste volzin Sr). Daarnaast kunnen in-gevolge artikel 38a lid 1 Sr de volgende bijzondere voorwaarden worden opgelegd: opname in een door de rechter aangewezen instelling, zich onder behandeling stellen van een in de uitspraak aangewezen deskundige en het innemen van door de behandelend arts voorgeschreven geneesmiddelen of gedogen dat laatstgenoemde deze toedient (zie ook het overzicht in paragraaf 2.6). Hoewel er voor de VB in de wet geen lijst met andere mogelijk op te leggen voorwaarden bestaat, zijn deze op basis van de algemene formulering in artikel 38a lid 1 Sr wel mogelijk: 'de voorwaarden kunnen inhouden dat ...' Dat hiervan ook geregeld gebruik wordt gemaakt blijkt uit eerder onderzoek, waarin contactverboden, meldplichten en het vinden of behouden van een zinvolle dagbesteding vaak zijn opgelegd aan tbs-gestelden (Nagtegaal et al., 2017). Hierbij geldt wel dat de tbs-gestelde zich bereid moet verklaren tot naleving van de voorwaarden (art. 38 lid 5 Sr).

Wet uitbreiding slachtofferrechten

Op 20 april 2021 is de Wet uitbreiding slachtofferrechten (*Staatsblad*, 2021b en 2022) aangenomen door de Eerste Kamer (*Handelingen I*, 20 april 2021, EK 35). Deze wet heeft de versterking van de slachtofferpositie in het strafproces als doel en brengt enkele ingrijpende wijzigingen met betrekking van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden met zich mee. Zo wordt een verschijningsplicht ingevoerd, op basis waarvan bepaalde verdachten ertoe verplicht worden om te verschijnen tijdens het onderzoek ter terechtzitting en de uitspraakzitting, mede zodat slachtoffers en nabestaanden hun spreekrecht in het bijzijn van de verdachte kunnen uitoefenen (*Kamerstukken II* 2019/20, 35 349, nr. 3; voorgesteld artikel 258a Sv [*Staatsblad*, 2021b]).¹² Verder wordt middels de Wet uitbreiding slachtofferrechten de kring van wettelijk spreekgerechtigden uitgebreid: 'Momenteel vallen stief-familieleden van een overleden slachtoffer nog niet onder de wettelijk aangeduide kring van spreekgerechtigden, zoals die is neergelegd in artikel 51e Sv. Die situatie doet geen recht aan het feit dat in de huidige maatschappij steeds meer kinderen opgroeien in een samengesteld gezin. Soms worden mensen al van kindsbeen af grootgebracht door opvoeders die geen bloedverwanten zijn, maar wel degelijk een nauwe band met het kind hebben en het kind verzorgen en opvoeden. (...) Hieruit blijkt de noodzaak om verzorgers en opvoeders anders dan bloedverwanten de mogelijkheid te geven om gebruik te maken van het spreekrecht', aldus toenmalig minister Dekker (*Kamerstukken II* 2019/20, 35 349, nr. 3, p. 13). Daarnaast wordt bij wet een vast moment

¹² De verschijningsplicht geldt ingevolge het voorgestelde artikel 285a Sv ten aanzien van verdachten die zich in voorlopige hechtenis bevinden in verband met de zaak terwijl het bevel voorlopige hechtenis niet is geschorst, alsmede ten aanzien van verdachten die zich in detentie bevinden in verband met een andere zaak dan die op de terechtzitting wordt behandeld. De verplichting geldt alleen voor de terechtzitting waarop de zaak inhoudelijk wordt behandeld en voor zover sprake is van een misdrijf in de zin van artikel 51e lid 1, 141 lid 1 of lid 2 onder 1, 181 lid 1 of lid 2, 182 lid 1 en lid 2 onder 1, 248c, 252 lid 2, 290, 296 lid 1 en 2 of 301 lid 1 Sr.

vastgesteld waarop de gerechtigde zijn/haar spreekrecht kan uitoefenen, namelijk voorafgaand aan het requisitoir van de OvJ (voorgesteld art. 311 lid 1 Sv). De voor dit onderzoek belangrijkste wijzigingen zijn dat met de Wet uitbreiding slachtofferrechten een spreekrecht wordt ingevoerd met betrekking tot de VB, zodat de slachtofferpositie ook gedurende de tenuitvoerleggingsfase van de tbs-maatregel wordt versterkt. Meer precies gaat het ten eerste om een spreekrecht op de tbs-verlengingszitting en daarmee ook de beslissing omtrent de VB. Ten tweede wordt een spreekrecht ingevoerd met betrekking tot de rechterlijke beslissing omtrent het wijzigen, aanvullen of opheffen van de voorwaarden bij VB (voorgesteld art. 6:6:10 lid 4 Sv).¹³ Voor deze wijzigingen bracht de Minister voor Rechtsbescherming meerdere redenen aan. De uitbreiding zou passen bij het actuele beleid om slachtoffers een stem te geven in de executiefase. Verder zou worden aangesloten bij één van de oorspronkelijke doelstellingen van het spreekrecht: het bijdragen aan herstel van emotionele schade en erkenning van het slachtoffer. Terwijl de slachtofferwensen ten aanzien van de bijzondere voorwaarden bij VB nu via het OM aan de rechter kenbaar worden gemaakt, zullen spreekgerechtigden immers zelf aan de rechter kunnen uitleggen welke bescherming zij wensen. Het letterlijk geven van een stem aan de slachtoffers draagt volgens de MvT niet alleen bij aan de erkenning van het slachtoffer, maar ook aan de effectiviteit van beschermingsbevelen.¹⁴ Verder is het spreekrecht op de tbs-verlengingszitting passend wanneer men de slachtofferraadpleging in het kader van reguliere detentie in acht neemt. Ook hier geldt dat het spreekrecht zou bijdragen aan de informatievoorziening aan de rechter. In plaats van door tussenkomst van het OM, zou de rechter nu direct kennis kunnen nemen van de slachtofferverklaring, die hierdoor tevens krachtiger wordt (*Kamerstukken II 2019/20*, 35 349, nr. 3).

Van belang is dat de spreekgerechtigden zich alleen kunnen uitlaten over de voorwaarden bij de VB, voor zover die hun belangen direct raken, zoals contact- of gebiedsverboden. De reikwijdte van het spreekrecht verbindt de regering met name aan het voorkomen van confrontaties tussen het slachtoffer of de nabestaande en de dader (*Kamerstukken I 2020/21*, 35 349, nr. C). Het spreekrecht geldt dan ook alleen voor verlengingszittingen waarvoor een maatregelrapport is opgemaakt door de reclasering en is overlegd aan de rechter en waarin de aan de VB te verbinden voorwaarden inhoudelijk worden behandeld, alsmede de zittingen waarop de verlenging van de VB wordt besproken (voorgesteld art. 6:6:10 lid 4 en 6:6:19 lid 3 Sv). Dit betekent dat de spreekgerechtigde zich niet mag uitlaten over zaken zoals het al dan niet verlengen van de tbs-maatregel, de (aanwezigheid van de) stoornis, de behandeling of de recidive- dan wel de gevaarsinschatting. Ook mag de verklaring niet zien op de gevolgen die het strafbare feit heeft gehad voor het slachtoffer. Dat is immers geen factor waarmee de rechter rekening dient te houden bij het bepalen van de aan de VB te verbinden voorwaarden. Met deze beperkingen wordt volgens de minister gewaarborgd dat het spreekrecht geen onterechte verwachtingen wekt, hetgeen als kritiekpunt werd aangedragen door onder meer het College van procureurs-generaal en de NOvA (*Kamerstukken II 2019/20*, 35 349, nr. 3).

Verschillende delen van de Wet uitbreiding slachtofferrechten treden op verschillende momenten in werking (*Staatsblad*, 2022). De eerste tranche betreft (onder meer) de wijziging omtrent het moment waarop het spreekrecht ter terechtzitting wordt uitgeoefend, dat op 1 juli 2022 in werking is getreden (art. 311 lid 1 Sv). Hoewel de

¹³ Ook wordt het mogelijk om het spreekrecht uit te oefenen op de pij-verlengingszitting (voorgesteld art. 6:6:32 lid 5 Sv), hetgeen in het navolgende buiten beschouwing wordt gelaten vanwege de beperkte invloed hiervan op de Wlt.

¹⁴ Ten aanzien van de effectiviteit wordt verwezen naar Fischer et al. (2019).

inwerkingtreding van de uitbreiding van het beperkte spreekrecht bij tbs-verlengingszittingen en tevens de uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden (voorgesteld art. 51e lid 4 Sv) was voorzien op 1 januari 2023, heeft de minister onlangs laten weten meer tijd nodig te hebben en nu streeft naar het bepalen van een datum van inwerkingtreding uiterlijk medio 2023 (*Kamerstukken II 2022/23*, 33 552, nr. 103).

2.2.3 *Voorwaarden ter voorkoming van confrontaties*

Voor de Wlt was het mogelijk om een gebiedsverbod binnen de VB voor de maximale duur van negen jaar op te leggen, met de Wlt is deze, onder de bepalingen van verlenging, van ongemaximeerde duur geworden. Zoals reeds aangestipt zijn de voorwaarden zoals genoemd in artikel 38a lid 1 Sr niet limitatief opgesomd. Dit betekent dat de rechter binnen de VB een ruime marge heeft om voorwaarden op te leggen met het oog op het voorkomen van een confrontatie tussen slachtoffer en dader. Daarbinnen vallen ook de voorwaarden die als doel hebben om de bewegingsvrijheid van de tbs-gestelde te beperken, zoals gebiedsverboden. Een voorbeeld hiervan is een beslissing tot VB van de rechtbank Oost-Brabant in 2015 (ECLI:NL:RBOBR:2015:2182). De tbs-gestelde was in 2001 veroordeeld vanwege ontucht met minderjarigen, meermalen gepleegd. Gezien de aard van het indexdelict werd het de tbs-gestelde gedurende de VB verboden om zich op te houden in kinderrijke omgevingen of besloten ruimten waar zich tevens minderjarigen bevinden. In de rechtspraak zijn daarnaast enkele voorbeelden te vinden van voorwaarden opgelegd bij een VB die *in se* geen gebiedsverbod zijn, maar wel een dergelijk effect hebben (zie paragraaf 1.4.4). Zo werden in 2019 door de rechtbank Amsterdam de volgende voorwaarden verbonden aan de VB: een meldplicht, een verbod om zonder toestemming te verhuizen en een verplichting om te verblijven op een forensisch psychiatrische afdeling (ECLI:NL:RBAMS:2019:3895). De rechtbank Amsterdam legde in 2017 onder meer de volgende bijzondere voorwaarden op: een verplichting om begeleid te wonen, een verbod om zonder overleg met de reclassering te verhuizen en een verbod om het land te verlaten zonder toestemming van de reclassering (ECLI:NL:RBAMS:2017:10108). De rechter kan beslissen tot de wijziging, aanvulling of opheffing van een voorwaarde bij de VB (art. 6:6:10 lid 1c Sv en oud artikel 38i Sr). Hierbij geldt tevens dat een bepaalde mate van gevaar nog aanwezig dient te zijn: 'indien de ter beschikking gestelde een gestelde voorwaarde niet heeft nageleefd of anderszins het belang van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen zulks eist, is de rechter hiertoe bevoegd te beslissen' (art. 6:6:10 lid 1 Sv).

In beginsel zijn er geen beperkingen ten aanzien van combinaties en cumulaties van bepaalde voorwaarden. Het staat de rechter daarmee vrij om elke voorwaarde op te leggen die hij noodzakelijk acht. Er geldt echter wel een aantal beperkingen. Zo dienen de voorwaarden te voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. De proportionaliteits eis betreft de vraag of en zo ja in hoeverre en op welke wijze de toepassing van de strafrechtelijke bepaling evenredig is aan het gedrag in kwestie. Het subsidiariteitsbeginsel ziet op het zich zo veel mogelijk onthouden van de toepassing van het strafrecht wanneer minder ingrijpende (al dan niet juridische) alternatieven bestaan. Met andere woorden: het strafrecht dient als *ultimum remedium*.¹⁵ Of aan de twee laatstgenoemde eisen is voldaan, is afhankelijk van het specifieke geval. Daar-

¹⁵ Zie ook Crijns (2012): Naast het al dan niet toepassen van het strafrecht, heeft het *ultimum remedium*-beginsel ook betrekking op de bepalingen binnen het strafrechtelijk sanctierecht, zodat steeds van een ingrijpende sanctie moet worden afgezien wanneer het opleggen van een minder ingrijpende sanctie volstaat.

naast dienen bij de oplegging van voorwaarden in het kader van de VB de mensenrechten van de tbs-gestelde in acht genomen te worden. Hierop wordt in hoofdstuk 4 verder ingegaan. Ten slotte geldt zoals gezegd dat de tbs-gestelde zich bereid moet verklaren tot naleving van de voorwaarden (art. 38 lid 5 Sr).

2.3 De voorwaardelijke invrijheidstelling

2.3.1 De beslissing tot v.i.

V.i. houdt zoals reeds vermeld in dat de veroordeelde tot een gevangenisstraf voor het einde van de straftijd voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld (art. 6:2:10-6:2:14, 6:1:18, 6:6:21 Sv). In ieder geval geldt de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit (art. 6:2:11 lid 1 Sv), daarnaast kunnen bijzondere voorwaarden gelden (art. 6:2:11 lid 3 Sr). Indien één of meerdere voorwaarden worden geschonden, kan de v.i. geheel dan wel gedeeltelijk worden herroepen, hetgeen inhoudt dat het strafrestant alsnog ten uitvoer wordt gelegd (art. 6:2:13a lid 1 Sv). Met de gedeeltelijke inwerkingtreding van de Wsenb (1 juli 2021; *Staatsblad*, 2020a, 2021a) is de v.i.-regeling ingrijpend gewijzigd. De wijzigingen zijn van toepassing op veroordelingen die na 1 juli 2021 zijn uitgesproken (*Staatsblad*, 2021a). Hierdoor geldt dat personen die voor 1 juli 2021 een onherroepelijke gevangenisstraf opgelegd hebben gekregen, nog met v.i. gaan onder de oude regeling. Dit kan nog een aanzienlijk aantal veroordeelden betreffen, gedurende langere tijd, zo kan een veroordeelde tot dertig jaar gevangenisstraf op 30 juni 2021 pas na twintig jaar met v.i., in 2041, waarbij de oude regeling nog van toepassing is.¹⁶ Aangezien dit onderzoek de oplegging, vormgeving en handhaving van gebiedsverboden in de periode van 1 januari 2016 tot 1 januari 2021 betreft, is de Wsenb niet van toepassing op de onderzochte zaken. Desalniettemin wordt de actuele wetgeving hier besproken, omdat de Wlt en de Wsenb elkaar raken en dat ook in de toekomst zullen doen.¹⁷

Oude regeling

De v.i. werd tot 1 juli 2021 verleend aan personen die onherroepelijk waren veroordeeld tot een volledig onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van minstens één jaar (oud art. 6:2:10 lid 1 jo. lid 3 onder a Sv). Hieraan ging geen rechterlijke beslissing vooraf. De CVv.i., dat onderdeel uitmaakt van het OM, besliste over de start van de v.i. en de daaraan eventueel te verbinden bijzondere voorwaarden (oud art. 6:2:12 Sv en art. 2:1 lid 1 Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen 2019). De rechter diende alleen een beslissing te nemen indien het OM uitstel of het achterwege laten van de v.i. had gevorderd (oud art. 6:2:12 lid 1a-1e Sv). De regeling van v.i. was niet van toepassing indien een niet ten uitvoer gelegde straf of een gedeelte daarvan alsnog ten uitvoer werd gelegd, omdat een voorwaarde niet werd nageleefd, of indien de veroordeelde geen rechtmatig verblijf heeft in Nederland (oud art. 6:2:10 lid 3 onder b en c Sv). Wanneer het een vrijheidsstraf van ten hoogste twee jaren betrof, werd de veroordeelde in vrijheid gesteld wanneer de vrijheidsbeneming minstens een jaar had geduurd en van het resterende strafdeel al een derde was ondergaan (oud

¹⁶ Dergelijke lange gevangenisstraffen zijn wel uitzonderlijk. Van alle opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in Nederland in 2021 was 3,6% langer dan drie jaar (735 personen; Meijer et al., 2022). Aan 128 personen is in de periode 2006 tot en met 2021 een gevangenisstraf van twintig jaar of meer opgelegd (0,035% van alle deels onvoorwaardelijke gevangenisstraffen in die periode; persoonlijke communicatie 13 december 2022).

¹⁷ Niet alle details zijn weergegeven. Voor degenen die daarin zijn geïnteresseerd wordt verwezen naar *Staatscourant* (2021a), dat op het moment van schrijven van dit rapport in het najaar van 2022 de meest actuele aanwijzingen bevat.

art. 6:2:10 lid 1 Sv). Ten aanzien van veroordeelden tot een gevangenisstraf van meer dan twee jaren gold dat deze voorwaardelijk in vrijheid werden gesteld wanneer twee derde van de straf was ondergaan (oud art. 6:2:10 lid 2 Sv). De v.i. kon onder andere worden uitgesteld of achterwege blijven als het stellen van voorwaarden het recidive-risico onvoldoende kon inperken (oud art. 6:2:12 lid 1 d Sv).

Nieuwe regeling

De nieuwe v.i.-regeling is eveneens van toepassing op geheel onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van meer dan een jaar (art. 6:2:10 lid 2 Sv). Bij vrijheidsstraffen met een duur van tussen de een en twee jaren, kan de v.i. plaatsvinden als minstens een jaar daarvan is ondergaan en van het nog ten uitvoer te leggen gedeelte een derde is ondergaan (art. 6:2:10 lid 1a Sv). Voor vrijheidsstraffen van langer dan twee jaar geldt dat de veroordeelde met v.i. kan na twee derde van de opgelegde vrijheidsstraf, met dien verstande dat de v.i.-periode niet langer dan twee jaar kan zijn (art. 6:2:10 lid 1b Sv). Dit is een ingrijpende wijziging, voorheen kon de v.i. maximaal tien jaar duren: twee derde deel van de maximale gevangenisstraf van dertig jaar die in Nederland kan worden opgelegd.

De CVv.i. neemt de beslissing tot het al dan niet verlenen van v.i., mede op basis van adviezen van de DJI, de reclassering, en het parket en informatie van slachtoffers (*Staatscourant*, 2021a). De v.i. wordt niet meer van rechtswege verleend, maar is meer afhankelijk van een individuele beoordeling van de veroordeelde. Alleen indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan, kan tot het verlenen van v.i. besloten worden. Bij de v.i.-beslissing wordt getoetst aan de volgende aspecten:

- 1 de mate waarin en de wijze waarop de veroordeelde door zijn gedrag heeft doen blijken van een bijzondere geschiktheid tot terugkeer in de samenleving;
- 2 de mogelijkheden om eventuele aan de invrijheidstelling verbonden risico's te beperken en beheersen; en
- 3 de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen, waaronder de door de veroordeelde geleverde inspanningen om de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden (art. 6:2:10 lid 3a-c Sv).

Het eerste criterium slaat op het gedrag van de veroordeelde gedurende de hele detentie (*Kamerstukken II* 2018/19, 35 122, nr. 3). Daarbij gaat het niet alleen om de afwezigheid van wangedrag, maar met name om de aanwezigheid van gewenst gedrag, waaruit blijkt dat de gedetineerde bereid is te werken aan een succesvolle terugkeer naar de samenleving (*Staatscourant*, 2021a). Het risico dat in het kader van het tweede criterium wordt beoordeeld, slaat niet alleen op het risico op recidive, maar ook op risico's voor slachtoffers en nabestaanden (*Kamerstukken II* 2018/19, 35 122, nr. 3, *Staatscourant*, 2021a). Hiermee is er bij aanvang van de v.i. dus een bepaalde mate van gevaar, die middels het stellen van voorwaarden naar verwachting voldoende kan worden beheerst. Ten derde wordt rekening gehouden met de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen. Met andere relevante personen wordt bedoeld op personen die aantoonbaar betrokken zijn (geweest) bij een strafzaak rond veroordeelde, zoals getuigen, of die in directe relatie staan tot de veroordeelde, zoals de kinderen van de veroordeelde en andere personen die van de zorg van de veroordeelde afhankelijk zijn. De belangen van deze personen dienen daarvoor op tijd bekend te zijn en dienen tevens objectief bepaald te kunnen worden: een enkel gevoel van onbehagen is niet voldoende om van het verlenen van v.i. af te zien. Wel is het mogelijk om een concrete beschermingsbehoefte onder de aandacht te brengen van de CVv.i. (*Staatscourant*, 2021a; *Kamerstukken I* 2019/20, 35 122, C, p. 6). Bij het laatstgenoemde criterium wordt door de wetgever gedacht aan het

opleggen van contact- of gebiedsverboden als bijzondere voorwaarden, ter bescherming van slachtoffers. Indien er aan de terugkeer naar de samenleving risico's verbonden zijn voor slachtoffers en deze niet voldoende beperkt kunnen worden door middel van voorwaarden, vormt dat een reden om de gedetineerde geen v.i. te verlenen (*Kamerstukken II 2018/19, 35 122, nr. 3*).

Ook de regeling omtrent het achterwege laten en uitstellen van v.i. is ingrijpend gewijzigd (*Kamerstukken II 2018/19, 35 122, nr. 3*). Wanneer de CVv.i. ertoe beslist om geen v.i. te verlenen, kan de veroordeelde om een herbeoordeling van dat besluit verzoeken als ten minste 6 maanden zijn verstreken (art. 6:2:13 lid 2 Sv). Tevens kan de veroordeelde tegen een beslissing van de CVv.i. om geen v.i. te verlenen, om de v.i. uit te stellen of te herroepen een bezwaarschrift indienen bij de rechtbank. Daarbij toetst de rechtbank of het OM in redelijkheid, bij afweging van de relevante betrokken belangen, tot zijn beslissing heeft kunnen komen (*Kamerstukken II 2018/19, 35 122, nr. 3*). De CVv.i. is bevoegd om tot gehele dan wel gedeeltelijke herroeping van de v.i. te beslissen indien er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de justitiabele de algemene voorwaarde (niet plegen van nieuwe strafbare feiten) niet heeft nageleefd, dan wel indien de justitiabele een bijzondere voorwaarde niet heeft nageleefd (art. 6:2:13a lid 1 Sv). Alleen indien met het wijzigen van de voorwaarden of het geven van een waarschuwing kan worden voldaan, kan het OM afzien van een herroeping (art. 6:2:13a lid 4 Sv).

Wijziging proeftijd met Wet langdurig toezicht

Met de inwerkingtreding van de Wlt zijn twee wijzigingen ten aanzien van de proeftijd bij v.i. ingevoerd. De eerste verandering is dat de minimale duur van de proeftijd van de algemene voorwaarde en van de bijzondere voorwaarden is gelijkgesteld, zodat voor beide een minimumduur van een jaar geldt. Voordien gold deze minimumduur alleen voor de algemene voorwaarde, zodat vooral bij gevangenisstraffen van korter dan twee jaren weinig ruimte bestond voor gedragsverandering en re-integratie aan de hand van bijzondere voorwaarden (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*). De tweede verandering betreft de mogelijkheid tot verlenging van de proeftijd. Terwijl de proeftijd voor de inwerkingtreding van de Wlt steeds gelijk was aan de periode waarover de veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid werd gesteld, bestaat nu de mogelijkheid tot verlenging van de proeftijd. In beginsel kan de proeftijd op vordering van het OM door de rechter ten aanzien van alle veroordeelden die vanaf 1 januari 2018 met v.i. zijn of gaan eenmaal voor een periode van maximaal twee jaren verlengd worden (art. 6:1:18 lid 2, derde volzin Sv). Voor deze verlenging zijn in de wet geen gronden geformuleerd. Ten aanzien van een specifieke subgroep van veroordeelden, zoals omschreven in artikel 38z lid 1 onder b en c Sr, geldt dat de proeftijd *telkens* opnieuw met ten hoogste twee jaren kan worden verlengd (art. 6:1:18 lid 2 laatste volzin Sv).

Van deze telkenmale verlenging kan alleen sprake zijn indien 1) er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat deze wederom een misdrijf zal plegen dat is gericht tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meerdere personen of 2) indien dit noodzakelijk is teneinde ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen te voorkomen (art. 6:1:18 lid 2 Sv). In artikel 38z lid 1 onder b en c Sr staat dat dit personen betreft die zijn veroordeeld wegens een misdrijf gericht tegen of dat gevaar heeft veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam en dat wettelijk met een gevangenisstraf van ten minste vier jaren is bedreigd, dan wel personen die zijn verzaakt wegens misdrijven zoals omschreven in

artikelen 240b, 248c, 248d, 248e, 250, 273f en 317 lid 1 Sr.¹⁸ Van belang om te signaleren is dat de verlengmogelijkheden van de v.i. in de praktijk niet volledig onbeperkt zijn omwille van de beperkingen in het kader van het strafrestant. Als het strafrestant is uitgezeten, kan de v.i. niet meer verlengd worden.

2.3.2 *Invulling van de proeftijd bij v.i.*

De CVv.i. is tevens bevoegd tot het stellen, wijzigen of opheffen van bijzondere voorwaarden (*Kamerstukken II 2018/19*, 35 122, nr. 3; art. 6:2:12 lid 1 Sv). Hierbij geldt dat de beslissing met redenen is omkleed (art. 6:2:12 lid 1 Sv). Deze bijzondere voorwaarden dienen noodzakelijk en proportioneel te zijn, naar het oordeel van de CVv.i. (*Staatscourant*, 2021a). In zware en complexe zaken adviseert ook een speciaal daarvoor ingesteld adviescollege bestaande uit onafhankelijke (gedrags)deskundigen het OM over het al dan niet verlenen van v.i. en de eventueel hieraan te verbinden bijzondere voorwaarden, het Adviescollege v.i. (AVI). De inzet van de AVI richt zich op vier typen zaken, welke alle (deels) overlappen met de doelgroepen van de Wlt (*Staatscourant*, 2021a):

- 1 zaken waarin sprake is van een veroordeelde als bedoeld in art. 38z, eerste lid, aanhef en onder b en c, van het Wetboek van Strafrecht (zogenoemde 'Wlt-zaken') en een gevangenisstraf is opgelegd van meer dan zes jaar;
- 2 zaken waarin veroordeeld is voor strafbare feiten, gepleegd met een terroristisch oogmerk;
- 3 zaken waarin veroordeeld is voor een zedendelict en een gevangenisstraf is opgelegd van meer dan twee jaar;
- 4 zaken waarin veroordeelde heeft geweigerd mee te werken aan een psychiatrisch onderzoek.

Wanneer de CVv.i. beslist om bijzondere voorwaarden op te leggen, gaan daar van rechtswege de volgende voorwaarden mee gepaard: medewerking verlenen aan het nemen van vingerafdrukken of het aanbieden van een identiteitsbewijs ter vaststelling van de identiteit van de veroordeelde en medewerking verlenen aan het reclasseringstoezicht, waaronder medewerking verlenen aan huisbezoeken en het zich melden bij de reclasseringsinstelling zo vaak en zolang als de reclasseringsinstelling dit noodzakelijk acht (art. 6:2:11 lid 2 Sv). In artikel 6:2:11 lid 3 onder a tot en met n Sv zijn de volgende andere bijzondere voorwaarden genoemd: een contactverbod, een verbod om zich op een bepaalde locatie te bevinden of vestigen, een verplichting om op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn, een meldplicht, een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol en een daarmee samenhangende verplichting tot het meewerken aan bloed- of urineonderzoek, opneming in een zorginstelling, een verplichting zich onder behandeling van een deskundige of zorginstelling te stellen, het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang, deelname aan een gedragsinterventie, een verbod om vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten, een beperking van het recht om Nederland te verlaten, gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade, een verhuisplicht en ten slotte 'andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende, waaraan deze gedurende de proeftijd heeft te voldoen' (zie ook het overzicht in paragraaf 2.6).

¹⁸ Kort gezegd: het bezitten of vervaardigen van kinderporno (art. 240b Sr), het aanwezig zijn bij het plegen van ontuchtige handelingen met een minderjarige (art. 248c Sr), het overtuigen van iemand die nog geen 16 jaar is om getuige te zijn van seksuele handelingen (art. 248d Sr), *grooming* van iemand beneden de 16 jaar (art. 248e Sr), het bevorderen of teweegbrengen van ontucht door een minderjarige (art. 250 SR), mensenhandel (art. 273 Sr) en afpersing (art. 317 lid 1 Sr).

Anders dan bij de VB staat in de wet niet dat de v.i.-gestelde zich bereid moet verklaren zich aan de voorwaarden te gaan houden. In de nadere aanwijzingen bij v.i. is wel vermeld dat als de veroordeelde bij voorbaat niet bereid is voorwaarden na te leven, dit een contra-indicatie is voor de verlening van v.i. (*Staatscourant*, 2021a). Zoals hierboven vermeld staat ook in de wet dat de veroordeelde zich aan het reclaseringstoezicht in ruimere zin dient te houden, maar dit ziet niet op de voorwaarde tot een gebiedsverbod in het bijzonder (art. 6:2:11 lid 2b Sv).

Omwille van de laatstgenoemde voorwaarde, 'andere voorwaarden die het gedrag van de veroordeelde betreffen', staat het de rechter, net als bij VB, vrij om andere dan in de wet genoemde voorwaarden op te leggen (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3). Deze voorwaarde is in de wet opgenomen om maatwerk te kunnen leveren ten aanzien van de invulling van de bijzondere voorwaarden (*Staatscourant*, 2021a). Deze voorwaarde bestaat van oudsher ook bij andere juridische modaliteiten, zoals de voorwaardelijke veroordeling.¹⁹ In de rechtspraak zijn daarbij wel beperkingen geformuleerd bij de 'andere voorwaarden het gedrag betreffende'. Zo dient de voorwaarde de levenswandel van de betrokkene te betreffen, dan wel te strekken tot bevordering van goed levensgedrag (Hoge Raad 25 juni 1963, NJ 1964, 311). In 2017 heeft de Hoge Raad zich uitgelaten over wat precies onder deze termen moet worden verstaan (HR 11 juli 2017, ECLI:NL:HR:2017:919). Volgens de Hoge Raad hebben de termen 'goed levensgedrag' en 'maatschappelijke betamelijkheid' beiden een normatief element. De vraag wat 'goed levensgedrag' inhoudt, dient te worden beantwoord in het licht van de algemene voorwaarde dat de veroordeelde gedurende de proeftijd geen strafbare feiten pleegt. Gedrag dat in lijn is met de 'maatschappelijke betamelijkheid', heeft betrekking op de naweeën van het begane delict. Meer recent is nog gespecificeerd dat de gedragsvoorwaarden het doel moeten hebben tot het bevorderen van de veilige en verantwoorde terugkeer van de veroordeelden in de samenleving, dan wel het voorkomen van recidive (*Staatscourant*, 2021a).

Ter illustratie een zaak waarin het de veroordeelde gedurende twee jaren verboden werd om contact op te nemen met zijn dochter en haar minderjarig kind (HR 3 oktober 1989, NJ 1990, 85732). Het kind was verwekt door incest tussen de dader en zijn dochter. De verdediging voerde aan dat dergelijke voorwaarde ontoelaatbaar was als 'andere voorwaarde, het gedrag betreffende' omdat het opsturen van een kerst- of verjaardagskaart naar het kind niet als afbreuk doende aan de wenselijke levenswandel kan worden beschouwd. De Hoge Raad ging hierin niet mee en overwoog onder meer dat 'de verdachte volgens geldende normen van maatschappelijke betamelijkheid gehouden is het slachtoffer van de door hem gepleegde misdrijven althans gedurende twee jaren ongemoeid te laten, om haar hierdoor het leed te besparen dat elke hernieuwde confrontatie tussen haar en haar jeugdig kind enerzijds en de verdachte anderzijds kan opleveren en om haar, indien mogelijk, beter in staat te stellen de schadelijke gevolgen van de door de verdachte jegens haar gepleegde misdrijven te boven te komen.' Ook in een recenter arrest van de Hoge Raad werd het contactverbod als toelaatbaar in het licht van de maatschappelijke betamelijkheid beschouwd (HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1400). Aan deze betrokkene werd naast het contactverbod echter ook een uitingsverbod opgelegd, zodat het hem verboden werd om zich te uiten over zijn ex-partner en kinderen, behalve tegenover bepaalde instanties, zoals de Raad voor de Kinderbescherming. Deze voorwaarde werd in het licht van de voornoemde maatstaven ontoelaatbaar geacht. Daarenboven zal de

¹⁹ Bij de invoering van de voorwaardelijke veroordeling in 1915, werd hierbij gedacht aan voorwaarden zoals onthouding van herbergbezoek, onthouding van omgang met bepaalde personen of onthouding van alcoholgebruik (*Kamerstukken II* 1911/12, 304, nr. 3).

rechter steeds een proportionaliteitstoets uitvoeren wanneer hij dergelijke voorwaarden toepast (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 816, nr. 3). Zo oordeelde de Hoge Raad in het laatstgenoemde arrest ook dat het uitingsverbod gelet op de duur en mate waarin de veroordeelde daardoor in zijn uitingsvrijheid werd beperkt, disproportioneel was (HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1400).

Tot slot heeft de rechter deze ruime formulering in enkele gevallen gebruikt om varianten van sancties die niet in het Wetboek van Strafrecht zijn neergelegd desalniettemin op te leggen.²⁰ Aan de bijzondere voorwaarden kan elektronische monitoring worden verbonden (art. 6:2:11 lid 4 Sv), een beslissing die de CVv.i. sinds de inwerkingtreding van de Wsenb neemt (art. 2:1 lid 1 Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen). Voor 21 juli 2021 was dit een rechterlijke beslissing.

2.3.3 *Voorwaarden ter voorkoming van confrontaties*

Voor de Wlt was het mogelijk om een gebiedsverbod binnen de v.i. voor de maximale duur van de aan de v.i. verbonden proeftijd op te leggen, met de Wlt is deze, onder de eerdergenoemde bepalingen van verlenging, van ongemaximeerde duur geworden. Het gebiedsverbod en -gebod (art. 6:2:11 lid 3 onder b en c Sv) zijn de meest voor de hand liggende voorwaarden binnen de v.i. om confrontaties tussen slachtoffer en dader te voorkomen. De reikwijdte van deze voorwaarden is opvallend breed, zodat in 2013 bijvoorbeeld het volgende locatiegebod aan de v.i. werd verbonden. De verdachte diende zich op zijn thuisadres te bevinden zolang dat nodig werd geacht door de reclassering. Tevens mocht de veroordeelde zich doordeweeks omwille van zijn dagbesteding totaal maximaal twaalf uren buitenshuis bevinden, zonder dagbesteding slechts ten hoogste twee uren en gedurende het weekend vier uren (ECLI:NL:RBMNE:2014:4191).

De opnemingsplicht in een zorginstelling (onder f), de meldplicht (onder d) en het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang (onder h) zijn *in se* geen gebiedsverboden, maar hebben in de praktijk wel als gevolg dat de betrokkene in zijn bewegingsvrijheid wordt beperkt en kunnen daarom het voorkomen van confrontaties als neveneffect hebben. Dit zijn daarmee voorwaarden met een indirecte werking tot een verboden gebied en/of het voorkomen van een confrontatie (zie paragraaf 1.4.4). Verder kunnen de beperking om vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten (onder j), het uitreisverbod (onder k), het vestigingsverbod (onder b) en de verhuisplicht (onder m) ook een dergelijk effect hebben. De vier laatstgenoemde voorwaarden zijn met de Wsenb ingevoerd om de v.i.-voorwaarden meer in lijn te brengen met die van de GVM (*Staatsblad*, 2020a, 2021a; *Kamerstukken II 2018/19*, 35 122, nr. 3). Aangezien dit onderdeel pas op 1 juli 2021 in werking is getreden, zijn deze vier voorwaarden verder niet bij het onderzoek betrokken.

2.4 **De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel**

2.4.1 *De beslissingen tot oplegging en tenuitvoerlegging van de GVM*

Aangezien de oplegging en de tenuitvoerlegging van de GVM in twee afzonderlijke gerechtelijke procedures wordt besloten, is deze hieronder in die twee fasen gesplitst. De GVM is een nieuwe toezichtmaatregel, die met de Wlt in de wet is geïntroduceerd,

²⁰ Zie bijvoorbeeld HR 25 september 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB3128, waarin ten aanzien van de eigenaar van een boerderij als bijzondere voorwaarde werd opgelegd een verbod om dieren te houden in het kader van de bedrijfsuitoefening, hetgeen de facto het stilleggen van de onderneming betekende.

waarmee er geen oude wetgeving is om mee te vergelijken en alle onderstaande informatie de nieuwe situatie (sinds 1 januari 2018) betreft.

Oplegging GVM

De GVM (art. 38z Sr jo. 6:6:23a tot en met f Sv) is met de invoering van de Wlt als nieuwe zelfstandige toezichtmaatregel in het Wetboek van Strafrecht geïntroduceerd. De maatregel is gericht op het terugdringen van recidive bij zeden- en zware geweldsdelinquenten door middel van langdurig en desnoods levenslang toezicht aan de hand van persoonsgerichte voorwaarden (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 813, nr. 3). De GVM kan door de rechter ambtshalve dan wel op vordering van het OM worden opgelegd op het moment dat de rechter tevens een gevangenisstraf en/of tbs-maatregel oplegt (art. 38z lid 1 Sr). Indien de OvJ de oplegging vordert, legt hij daarvoor een recent opgemaakt, gemotiveerd en ondertekend advies van een reclasseringsinstelling over (art. 38z lid 2 Sr). Dit advies bevat in elk geval een risicotaxatie en kan daarnaast een beoordeling van de mate waarin de verdachte ontvankelijk is voor gedragsbeïnvloeding alsmede de mate waarin het risico op recidive door middel van toezicht beperkt kan worden bevatten (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 816, nr. 3).²¹ Het is echter niet nodig dat de reclasseringsinstelling daarin tot oplegging van de GVM adviseert. Ook is het zo dat een dergelijk reclasseringsadvies niet vereist is als de rechter de GVM ambtshalve oplegt (*Kamerstukken I 2015/15*, 33 816, D; *Gerechtshof Den Haag*, ECLI:NL:GHDHA:2019:3205). Het Gerechtshof Den Haag beargumenteerde in genoemde zaak onder meer dat het ontbreken van een dergelijk advies niet in de weg stond aan het opleggen van een GVM, omdat het advies ertoe strekt om mede op grond daarvan, onder meer het recidiverisico in te schatten, hetgeen mogelijk was op basis van het rapport van het Pieter Baan Centrum (PBC) dat in deze zaak ook aanwezig was. De wetgever stelde in de MvT echter dat de rechter bij het ontbreken daarvan in de praktijk meestal wel een dergelijk advies zal opvragen (*Kamerstukken I 2015/15*, 33 816, D).

De GVM dient ter beveiliging van de samenleving en vereist voor de oplegging dan ook dat voldaan is aan een materieel gevaarscriterium: de oplegging dient noodzakelijk te zijn 'ter bescherming van de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen' (art. 38z lid 1 Sr). De volgende factoren dienen in acht genomen te worden bij de invulling van het gevaarscriterium: het type delict, het recidiverisico dat aan het type delict gelinkt is, de omstandigheden waaronder het delict is gepleegd en eventuele eerdere veroordelingen (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 816, nr. 3). Ter illustratie de overweging van de rechtbank Rotterdam, dat bij de betrokkene, die zijn kamergenote om het leven had gebracht, sprake was van een 'zeer reële kans op herhaling van een gewelddadig delict' omdat het om een ernstig en onvoorspelbaar feit ging met een extreem gewelddadig karakter, gepleegd door iemand die aan onbehandelde stoornissen leed (Rb. Rotterdam 11 december 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:9637). In artikel 38z lid 1 Sr worden voorts de veroordeelden ten aanzien van wie de GVM kan worden opgelegd nader gedefinieerd. Het gaat om (1) tbs-gestelden, (2) veroordeelden tot een (deels voorwaardelijke) gevangenisstraf wegens een misdrijf dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam dat volgens de wettelijke omschrijving wordt bedreigd met minstens vier jaren gevangenisstraf, (3) en veroordeelden tot een (deels voorwaardelijke) gevangenisstraf wegens een misdrijf in de zin van artikelen 240b, 248c, 248c-e, 250, 273f of 317 lid 1 Sr.²² Hieruit volgt dat, zoals gezegd, de GVM uitsluitend in combinatie met

²¹ Zie bijvoorbeeld Rb. Gelderland 7 december 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:5215 en Rb. Oost-Brabant 11 oktober 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:5810, waarin aan de genoemde punten aandacht werd besteed.

²² Kort gezegd: het bezitten of vervaardigen van kinderporno (art. 240b Sr), het aanwezig zijn bij het plegen van ontuchtige handelingen met een minderjarige (art. 248c Sr), het overtuigen van iemand die nog geen 16 jaar is om getuige te zijn van seksuele handelingen (art. 248d Sr), grooming van iemand beneden de 16

een (deels voorwaardelijke) gevangenisstraf en/of tbs-maatregel kan worden opgelegd.

Tenuitvoerlegging GVM

Dat de GVM is opgelegd, betekent zoals gezegd nog niet dat deze daadwerkelijk ten uitvoer zal worden gelegd. De regeling van tenuitvoerlegging is vastgelegd in artikelen 6:6:23a-6:6:23c Sv. Uiterlijk 30 dagen voor beëindiging van de tbs-maatregel, de proeftijd bij een (deels) voorwaardelijke straf, de (verlengde) proeftijd bij een voorwaardelijke invrijheidstelling, of de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf moet het OM hebben besloten of zij een vordering tot tenuitvoerlegging indient (art. 6:6:23a lid 2 Sv).²³ Daarna beslist de rechter of de maatregel ten uitvoer wordt gelegd en zo ja, welke voorwaarden en welke looptijd daaraan worden verbonden (art. 6:6:23a en b Sv). Naast de vordering legt het OM de rechter net als bij de oplegging van de GVM een recent opgemaakt gemotiveerd advies van de reclassering voor, waarin de reclassering een inschatting geeft van het recidiverisico en adviseert over de noodzaak tot bescherming van slachtoffers en/of getuigen (art. 6:6:23a lid 3 Sv; *Kamerstukken II* 2013/14, 33 813, nr. 3). De rechter is niet bevoegd om de tenuitvoerlegging ambtshalve te gelasten, indien het OM geen tijdige tenuitvoerlegging vordert, vervalt de GVM van rechtswege na beëindiging van de tbs-maatregel, de proeftijd bij een (deels) voorwaardelijke straf, de (verlengde) proeftijd bij een voorwaardelijke invrijheidstelling, of de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf (art. 6:6:23a lid 4 Sv).

Alleen als aan één van de twee gronden van artikel 6:6:23b lid 1 Sv is voldaan, kan de rechter tot tenuitvoerlegging beslissen. Dit zijn ten eerste indien er 'ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan waarvoor de rechter een GVM kan opleggen' en ten tweede indien 'dit noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen.' De laatstgenoemde grond vormt een verbijzondering van het algemene criterium voor de oplegging van de GVM: waar de oplegging geschiedt ter bescherming van de algemene veiligheid van anderen, van personen of goederen, geschiedt de tenuitvoerlegging (mits op basis van de tweede grond) ter bescherming van slachtoffers of getuigen in het bijzonder (art. 38z lid 1 Sr). Van belang is dat het recidiverisico zoals omschreven in de eerste grond betrekking dient te hebben op, kort gezegd, een zeden- of ernstig geweldsmisdrijf dan wel een misdrijf dat met oplegging van een tbs-maatregel bedreigd is, zodat de aard en ernst van het misdrijf waarop het recidiverisico betrekking heeft bepalend zijn.

De vrees voor ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen dient in zekere mate geobjectiveerd te zijn. Er dient sprake te zijn van 'sterke aanwijzingen dat een situatie ontstaat, die een redelijk denkend mens als belastend zou ervaren' (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3). Voor de beantwoording van de vraag of het gedrag *ernstig* belastend is, wordt gekeken naar alle relevante feiten en omstandigheden van het individuele geval, waaronder de frequentie en/of indringendheid van de gedragin-

jaar (art. 248e Sr), het bevorderen of teweegbrengen van ontucht door een minderjarige (art. 250 Sr), mensenhandel (art. 273f Sr) en afpersing (art. 317 lid 1 Sr).

²³ In de praktijk bestaat verwarring over het moment van vorderen van de GVM in geval van een (deels) voorwaardelijke straf (art. 14a Sr). De proeftijd kan in die gevallen maximaal drie jaar duren, tenzij er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen, dan kan deze maximaal tien jaar (art. 14b lid 2 Sr) of zelfs maximaal twintig jaar duren (art. 6:6:19 Sv). De verwarring bestaat uit de vraag of de vordering dertig dagen voor afloop van de proeftijd moet zijn, of dertig dagen voor afloop van het onvoorwaardelijke deel van de gevangenisstraf. Ook bij afloop van de tbs-maatregel waarvoor geen verlenging is gevorderd, die dus van rechtswege eindigt, is in deze bepaling niet expliciet voorzien.

gen en de gevolgen die het plegen van het indexdelict had op het slachtoffer (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*). Ook de persoon van het slachtoffer kan hierbij een rol spelen, zodat rekening wordt gehouden met diens leeftijd of eventuele handicap (*Kamerstukken I 2015/16, 33 816, D*). Voorts kan het ernstig belastend gedrag bestaan uit zowel strafbare als niet strafbare gedragingen. Gedacht wordt aan onder andere bedreiging (art. 285 Sr), intimidatie (art. 285a Sr), maar ook het 'veelvuldig contact zoeken of zich in de directe omgeving van het slachtoffer ophouden, waarbij deze ongevraagd en op hinderlijke wijze met de delinquent wordt geconfronteerd en mogelijk angst wordt aangejaagd' (*Kamerstukken I 2015/16, 33 816, D, p. 28*). Bij de beslissing tot tenuitvoerlegging van de maatregel stelt de rechter tevens de looptijd van de maatregel vast. De GVM kan voor een periode van twee, drie, vier of vijf jaren gelden en de termijn vangt aan op de dag waarop de rechter de tenuitvoerlegging heeft gelast (art. 6:6:23b lid 5 Sv). Ten slotte beveelt de rechter bij de beslissing tot tenuitvoerlegging van de GVM dat vervangende hechtenis zal worden toegepast indien door de betrokkene niet aan de maatregel wordt voldaan en bepaalt hij de duur van de vervangende hechtenis, die minimaal 3 dagen en ten hoogste 6 maanden per keer dat niet aan de maatregel wordt voldaan bedraagt (art. 6:6:32b lid 6 Sv jo. 38w lid 1-3 Sr). Het is niet vereist dat de betrokkene zijn medewerking aan de GVM en de daaraan verbonden voorwaarden toezegt (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 9-10*).²⁴

Met bovengenoemde 'tweetrapsraket' (*Handelingen Tweede Kamer, 2013/14, 33 816, nr. 105-9, p. 10*) heeft de wetgever gepoogd te waarborgen dat de maatregel slechts ten uitvoer wordt gelegd indien dit na afloop van de straf of maatregel nog noodzakelijk wordt geacht. Ook wordt hiermee volgens de wetgever bereikt dat de rechter bij de oplegging niet al te ver vooruit hoeft te kijken. Op deze manier heeft de rechter volgens de wetgever ook de vrijheid om, indien de GVM ten uitvoer wordt gelegd, te bepalen welke voorwaarden op dat moment, eventueel met inachtneming van het verloop van de tbs-maatregel, geschikt zijn ter gedragsbeïnvloeding van de betrokkene (*Kamerstukken II 2013/14, 33 813, nr. 3*). Ook beoogt de wetgever met de tweetrapsprocedure een speciaal preventieve werking uit te laten gaan van de GVM, omdat de mogelijkheid tot tenuitvoerlegging een stimulans kan zijn voor de veroordeelde om zich tijdens de tbs-maatregel of gevangenisstraf zodanig te gedragen dat tenuitvoerlegging van de GVM niet noodzakelijk geacht wordt (*Kamerstukken II 2013/14, 33 813, nr. 3*). De tweetrapsprocedure doet enkele vragen rijzen over de beoordeling van het gevaarscriterium bij de oplegging van de GVM. Bij het beslissen tot het al dan niet opleggen ervan, dient de rechter lange tijd vooraf aan de feitelijke tenuitvoerlegging een inschatting te maken van de noodzaak van de GVM in het specifieke geval en daarmee ook van het recidiverisico dat van de veroordeelde zal uitgaan na afloop van de gevangenisstraf of tbs-maatregel. Om die reden heeft de wetgever beoogd om het gevaarscriterium te linken aan het indexdelict, zodat de beoordeling van het gevaarscriterium geschiedt aan de hand van het type delict, of daaraan een verhoogd recidiverisico kleeft, de omstandigheden waaronder het delict is gepleegd en de eventuele eerdere strafbare feiten waarvoor de dader is veroordeeld (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*).

²⁴ Sterker nog, dit is door de wetgever als expliciet voordeel genoemd, bijvoorbeeld ten aanzien van de tbs-vw: 'De mogelijkheid dat het toezicht na het eindigen van de tbs met voorwaarden in het kader van de zelfstandige maatregel zonder bereidverklaring kan worden voortgezet kan voor betrokkene een extra aansporing zijn om gedurende de looptijd van zijn tbs-maatregel op positieve wijze feitelijk invulling te geven aan zijn bereidverklaring de gestelde voorwaarden na te leven' (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 9; zie ook Fechner et al., 2022*).

Verlenging

Zoals bij de VB en de v.i. het geval is, biedt ook de GVM de mogelijkheid om onder bepaalde omstandigheden ongemaximeerd toezicht te houden op de veroordeelde (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*). De maatregel kan dan ook telkens met een periode van twee, drie, vier of vijf jaren worden verlengd. Daartoe dient het OM uiterlijk dertig dagen voor het einde van de maatregel een vordering in bij de rechter die de maatregel in eerste aanleg heeft opgelegd (art. 6:6:23c lid 2 Sv), met overlegging van een reclasseringsadvies (art. 6:6:23c lid 3 Sv). Verlenging geschiedt op dezelfde gronden als die voor de tenuitvoerlegging van de GVM (art. 6:6:23c lid 1 Sv), kortweg indien er ernstig rekening moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een ernstig misdrijf pleegt, of als dit noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen. Door de periodieke rechterlijke toetsing van de noodzaak van het voortduren van de GVM wordt volgens de wetgever de proportionaliteit gewaarborgd (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*). Tegen de beslissing tot tenuitvoerlegging, tot verlenging van de termijn of tot wijziging van de voorwaarden (zie hierover de volgende paragraaf), kunnen zowel het OM als de betrokkene beroep instellen bij de penitentiaire kamer van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (art. 6:6:23f Sv). Het al dan niet voldoen aan de criteria voor tenuitvoerlegging, de noodzakelijkheid, uitvoerbaarheid en proportionaliteit van de voorwaarden kunnen het onderwerp van beroep zijn.

Specifieke doelgroepen

De GVM is volgens de wetgever bij uitstek geschikt voor verschillende doelgroepen. Dit betreft ten eerste twee groepen personen bij wie het toezicht vanwege een in duur beperkte justitiële titel afloopt, zoals bij de gemaximeerde tbs met verpleging (art. 38e lid 1 Sr) en de tbs met voorwaarden (tbs-vw; art. 38 Sr).

Een tbs-maatregel duurt maximaal vier jaren, inclusief de periode waarin de verpleging voorwaardelijk was beëindigd (HR 18 februari 2020, ECLI:NL:HR:2020:282), tenzij de maatregel is opgelegd vanwege een schending van de onaantastbaarheid van het lichaam (art. 38e lid 1 Sr). Als de tbs-maatregel niet is opgelegd vanwege een schending van de onaantastbaarheid van het lichaam, heet dit een gemaximeerde tbs-maatregel. De aanvullende werking van de GVM bij de gemaximeerde tbs-maatregel ligt er volgens de wetgever in dat de GVM een oplossing biedt voor de situatie waarin het recidiverisico na ommekomst van die vier jaren niet (voldoende) is ingeperkt, zodat langduriger toezicht wenselijk is (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*). De maximale duur van tbs met voorwaarden is negen jaren (art. 38e lid 2 Sr). Ook hier geldt dat de GVM aanvullend kan werken indien bij de veroordeelde nog een te hoog recidiverisico bestaat na afloop van de tbs-termijn (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*). Verder zou de oplegging van een GVM naast de tbs met voorwaarden volgens de wetgever de effectiviteit van de tbs met voorwaarden verbeteren. De potentiële (dreigende) tenuitvoerlegging van de GVM zou er immers toe kunnen leiden dat de justitiabele zich tijdens de tbs met voorwaarden meer inspannt, zodat het recidiverisico en daarmee ook de kans op daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de GVM wordt verlaagd. Dat voor de tenuitvoerlegging van de GVM in tegenstelling tot de oplegging van een tbs met voorwaarden niet vereist is dat de betrokkene zich bereid heeft verklaard tot naleving van de voorwaarden, draagt hier volgens de wetgever aan bij: 'de mogelijkheid dat het toezicht na het eindigen van de tbs met voorwaarden in het kader van de zelfstandige maatregel zonder bereidverklaring kan worden voortgezet kan voor betrokkene een extra aansporing zijn om gedurende de looptijd van zijn tbs-maatregel op positieve wijze feitelijk invulling te geven aan zijn bereidverklaring de gestelde voorwaarden na te leven' (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 9*).

Ten tweede achtte de wetgever de GVM met name toepasselijk op drie specifieke subgroepen binnen de zeden- en ernstige geweldsdelinquenten die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf en/of tbs-maatregel. Dit zijn de weigerende observandi, personen die zijn veroordeeld wegens een terroristisch misdrijf en uitreizende zedendelinquenten (zie ook Nagtegaal, 2020b).

Weigerende observandi zijn verdachten die geen medewerking willen verlenen aan het gedragskundig onderzoek dat wordt uitgevoerd om te bepalen of zij ten tijde van het plegen van het delict al dan niet leden aan een stoornis in de zin van artikel 37a lid 1 onder 1 Sr. Door de weigering bestaat de kans dat er onvoldoende zicht komt op het bestaan van een eventuele stoornis en dat er alleen een gevangenisstraf wordt opgelegd, terwijl in sommige gevallen een tbs-maatregel wellicht wenselijk was geweest. Door naast die gevangenisstraf ook een GVM op te leggen, wordt de mogelijkheid gecreëerd om na afloop van de gevangenisstraf indien nodig in het kader van de GVM alsnog een verplichte behandeling op te leggen, bijvoorbeeld in de vorm van een verplichte opname in een zorginstelling (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*).²⁵

De tweede subgroep betreft personen die zijn veroordeeld wegens een terroristisch misdrijf. Hierbij gaat het met name om het langdurig onder toezicht stellen van personen die uit de jihadstrijd terugkeren naar Nederland. Als voorbeeld noemde Staatssecretaris Teeven een zaak waarin een (ex-)jihadstrijder uit het Midden-Oosten terugkeerde naar Nederland en vervolgens verdacht werd van het plegen van een bankoverval in Nederland (*Handelingen II 2013/14, 33 816, nr. 105-9*). Deze subgroep betreft echter ook personen die vanuit andere ideologieën terroristische misdrijven hebben gepleegd, die zich ook binnen onze landsgrenzen kunnen hebben afgespeeld. De meerwaarde van de oplegging van een GVM zou hier liggen in de mogelijkheid om enerzijds gedragsbeïnvloedende en anderzijds vrijheidsbeperkende voorwaarden op te leggen. De gedragsbeïnvloedende voorwaarden zouden de weerbaarheid tegen radicalisering versterken alsmede de verspreiding van die radicalisering inperken. De vrijheidsbeperkende maatregelen zouden de kans dat opnieuw terroristische misdrijven worden gepleegd verminderen, doordat bijvoorbeeld middels een uitreisverbod een (poging tot) een (tweede) uitreis sneller gesignaleerd wordt (*Handelingen II 2013/14, 33 816, nr. 105-9; Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 523*).

De derde subgroep betreft uitreizende zedendelinquenten. Met deze term wordt bedoeld op personen die zijn veroordeeld wegens zedendelicten met minderjarige slachtoffers, die na afloop van de straf of maatregel (mogelijk) naar het buitenland reizen om daar wederom slachtoffers te maken (*Kamerstukken II 2019/20, 31 015, nr. 162*). Met betrekking tot het reisverbod als voorwaarde bij de GVM is in de MvT bij de Wlt gesteld dat deze betrekking kan hebben 'op één of meerdere specifieke landen, maar in uitzonderlijke gevallen kan deze ook een algemeen verbod inhouden om naar het buitenland te reizen. Het reisverbod zal als beperking vooral van nut kunnen zijn bij personen die zich schuldig hebben gemaakt aan mensenhandel en bij zedendelinquenten die zich mogelijk ook in het buitenland schuldig zullen maken aan seksueel misbruik. Daarbij moet in het bijzonder worden gedacht aan seksueel misbruik van minderjarigen. Dit wetsvoorstel draagt hiermee dan ook bij aan de bestrijding van kindersekstoerisme' (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 34*). Na de inwerkingtreding van de Wlt is de aandacht voor de uitreizende zedendelinquenten als

²⁵ Zoals vermeld kan de GVM niet alleen met een gemaximeerde tbs-maatregel met verpleging en tbs-maatregel met voorwaarden gecombineerd worden, maar ook met een gevangenisstraf of ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging. Voor de argumenten van de wetgever voor deze mogelijke combinaties wordt verwezen naar Fechner et al. (2022).

doelgroep van de GVM nog versterkt. In januari 2019 vroeg Van Nispen naar aanleiding van de zaak van de Tilburgse Hans V., een zedendelinquent die na afloop van zijn gevangenisstraf naar Kenia trok en daar een weeshuis opstartte, waar hij opnieuw kinderen seksueel misbruikte, aan de toenmalige minister om uiteen te zetten welke (juridische) mogelijkheden er bestaan om deze problematiek op te lossen (*Kamervragen 2018-2019*, nr. 1619). De Wlt kwam ter sprake als mogelijke oplossing, waarbij minister Dekker naast het benoemen van het reisverbod bij de GVM ook zijn wens uitte om artikel 18 van de Paspoortwet toepasbaar te maken op de Wlt (*Kamerstukken II 2019/20*, 31 015, nr. 162; *Kamerstukken II 2019/20*, 31 015, nr. 179). Artikel 18 Paspoortwet maakt het mogelijk dat bij een vermoeden van onttrekkings- en recidivegevaar het paspoort van de betrokkene vervallen verklaard, geweigerd of territoriaal beperkt kan worden.²⁶

2.4.2 *Invulling van de GVM*

Zoals hierboven is vermeld, bepaalt de rechter zowel de looptijd als de voorwaarden van de GVM op het moment dat hij beslist tot de tenuitvoerlegging ervan. Bij de vaststelling van de voorwaarden houdt de rechter rekening met alle feiten en omstandigheden, waaronder de persoon en persoonlijke omstandigheden van de betrokkene en de belangen van slachtoffers. Ook hier is onderscheid gemaakt tussen de algemene en bijzondere voorwaarden. Indien aan de GVM een of meer bijzondere voorwaarden worden verbonden, gelden van rechtswege de voorwaarden dat de veroordeelde medewerking verleent ten behoeve van het vaststellen van zijn identiteit en aan het reclasseringstoezicht (art. 6:6:23b lid 3 Sv). Van belang is dat bij de GVM niet de algemene voorwaarde geldt dat de veroordeelde zich niet zal schuldig maken aan een strafbaar feit, zoals bij de VB van de tbs met verpleging en de v.i. wel het geval is. De rationale achter het ontbreken van de algemene voorwaarde is door de wetgever niet geëxpliciteerd.

Artikel 6:6:23b lid 2 Sv bevat een opsomming van de bijzondere voorwaarden die aan de GVM kunnen worden verbonden. Het gaat om de volgende voorwaarden (zie ook paragraaf 2.6):

- a een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol en een daarbij horende verplichting om mee te werken aan bloed- of urineonderzoek;
- b opname in een zorginstelling;
- c een verplichte behandeling door een deskundige of zorginstelling;
- d het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang;
- e deelname aan een gedragsinterventie;
- f een verbod op het verrichten van vrijwilligerswerk van een bepaalde aard;
- g andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende;
- h een verbod om zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden (gebiedsverbod);
- i een verbod om contact te (laten) leggen met bepaalde personen of instellingen (contactverbod);
- j een verplichting om op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn (gebiedsgebod);
- k een verplichting zich op bepaalde tijdstippen bij een bepaalde instantie te melden (meldplicht);
- l een beperking van het recht om Nederland te verlaten;

²⁶ Ten behoeve daarvan is de Reparatiewet Justitie en Veiligheid op 17 december 2019 aangenomen door de Eerste Kamer (*Staatsblad*, 2020b). Deze wet is deels in werking getreden (*Staatsblad*, 2020c), maar de datum van inwerkingtreding van het gedeelte over de Paspoortwet is najaar 2022 nog niet bekend.

m een verbod zich te vestigen in een bepaald gebied;
n de plicht om te verhuizen uit een bepaald gebied (verhuisplicht).²⁷

Een aantal van de voorwaarden kan tevens in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling en voorwaardelijke veroordeling worden opgelegd, zoals het locatie- en contactverbod. Het verbod op het verrichten van vrijwilligerswerk van bepaalde aard, de beperking van het recht om Nederland te verlaten, het verbod om zich in een bepaald gebied te vestigen en de verhuisplicht daarentegen, zijn met de invoering van de GVM voor het eerst uitdrukkelijk in de strafwetgeving opgenomen (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3; Nagtegaal, 2020b). Bij de oplegging van een verbod om vrijwilligerswerk te verrichten kan worden gedacht aan een organisatie die zich bezighoudt met de opvang of verzorging van kinderen ten aanzien van een pedofiele zedendelinquent (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3). Ondanks dat artikel 6:6:23b lid 2 Sv een groot aantal bijzondere voorwaarden noemt, is de opsomming niet limitatief. Ook hier kunnen namelijk 'andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende' worden opgelegd (art. 6:6:23b lid 2 onder g Sv). Bij de GVM is geen nadere informatie over de noodzaak tot een bereidverklaring tot naleving van de voorwaarden opgenomen.

Het staat de rechter vrij om een combinatie van gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende voorwaarden op te leggen, zoals een verbod om te reizen naar bepaalde bestemmingen na een veroordeling wegens mensenhandel, gecombineerd met een verbod om vrijwilligerswerk te verrichten met kinderen of kwetsbare groepen personen (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3). Aan de voorwaarden kan elektronische monitoring worden verboden (art. 6:6:23b lid 4 Sv). Nadat de rechter de tenuitvoerlegging van de GVM heeft gelast en daarbij de aan de GVM verbonden voorwaarden en duur heeft bepaald, is de rechter bevoegd om ambtshalve, op verzoek van de veroordeelde of op vordering van het OM de voorwaarden te wijzigen of op te heffen (art. 6:6:23d Sv).²⁸ Over deze wijziging is geen nadere bepaling te vinden. Opheffing van de voorwaarden kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien het recidiverisico sterk is verminderd en van de looptijd van de GVM nog een groot deel resteert (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3).

2.4.3 Voorwaarden ter voorkoming van confrontaties

Ook de voorwaarden tot een gebiedsverbod binnen de GVM zijn, onder de eerder genoemde bepalingen van verlenging, van ongemaximeerde duur geworden. Zoals bij de VB en bij de v.i., is ook hier oplegging van het gebiedsverbod de meest voor hand liggende wijze om confrontaties tussen slachtoffers en daders te voorkomen (art. 6:6:23b lid 2 onder h Sv). Het gebiedsverbod heeft primair als doel het vermijden dat de betrokkene zich op plaatsen bevindt waar het risico bestaat dat hij opnieuw (vergelijkbare) strafbare feiten zal plegen, recidive ten aanzien van het slachtoffer van het indexdelict daarbij inbegrepen. Het verbod kan betrekking hebben op bepaalde dagen of tijdstippen, maar kan ook algemeen van aard zijn (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3).

Artikel 6:6:23b lid 2 Sv benoemt echter ook andere bijzondere voorwaarden die sterk lijken op het gebiedsverbod en die dezelfde strekking kunnen hebben. Het gaat om het

²⁷ Zie voor een nadere toelichting bij de individuele voorwaarden *Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 29-35.

²⁸ De ambtshalve wijziging van de aan de GVM verbonden voorwaarden is daarbij wel beperkt tot de GVM's die onder de aandacht van de rechter komen na een vordering tot verlenging van de GVM.

locatiegebod (onder j), de beperking van het recht om Nederland te verlaten (onder l), het verbod om zich in een bepaald gebied te vestigen (onder m) en de verhuisplicht (onder n). Het locatiegebod vormt het spiegelbeeld van het gebiedsverbod en kan bijvoorbeeld inhouden dat de betrokkene zich gedurende de nachtelijke uren thuis dient te bevinden (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*). De beperking van het recht om Nederland te verlaten wordt beschouwd als een verderstreckende variant op het locatiegebod, zodat daaronder moet worden verstaan de verplichting om binnen de Nederlandse landsgrenzen te blijven. De beperking kan algemeen van aard zijn, maar kan ook betrekking hebben op bepaalde landen. Er wordt vooral gedacht aan delinquenten die zich schuldig hebben gemaakt aan mensenhandel of zedendelicten ten aanzien van minderjarigen, of aan de situatie waarin het slachtoffer zich in het buitenland bevindt, zodat het reisverbod de bescherming van het slachtoffer tegen mogelijke confrontaties als direct doel kan hebben (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*). Ook het verbod om zich in een bepaald gebied te vestigen en de verhuisplicht vormen een verbijzondering van het gebiedsverbod. Met deze voorwaarden is vooral gedacht aan daders van zeer ernstige delicten die zich na hun vrijlating opnieuw vestigen in hun voormalige woonomgeving, waar het slachtoffer of de nabestaanden tevens woonachtig zijn. Beide strekken er dus direct toe om het slachtoffer te beschermen tegen confrontaties met de dader, al dan niet in de vorm van recidivegedrag. Volgens de wetgever moet hierbij vooral gedacht worden aan daders van zedendelicten waarbij het slachtoffer minderjarig is. Gezien het ingrijpende karakter van het vestigingsverbod en de verhuisplicht, zal de rechter bij de oplegging daarvan rekening dienen te houden met de vraag of de veroordeelde eigenaar dan wel huurder is van de woning, alsmede met andere belangen van de betrokkene en diens familie, aldus de wetgever (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*). Indien een verhuisplicht wordt opgelegd, draagt de betrokkene in beginsel zelf de verantwoordelijkheid om, met hulp van de reclassering en eventueel de gemeente, een nieuwe woonruimte te zoeken (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*). De meldplicht (art. 6:6:23b lid 2 onder k Sv) strekt er *in se* niet toe om (nabestaanden van) slachtoffers te beschermen tegen confrontaties met de dader, maar eerder om ervoor te zorgen dat de betrokkene zich niet aan het toezicht onttrekt. De oplegging van een meldplicht kan het gebiedsverbod of -gebod echter wel ondersteunen doordat de betrokkene zich op bepaalde tijdstippen bij een daartoe aangewezen instantie, zoals een reclasseringsinstelling, dient te melden en doordat de meldplicht in het algemeen bijdraagt aan het structureren van het dagelijkse leven van de betrokkene, hetgeen de naleving van de overige voorwaarden bevordert (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*).

De opname in een zorginstelling en de verplichte behandeling door een deskundige of zorginstelling (art. 6:6:23b lid 2, respectievelijk onder b en c Sv) kunnen eveneens vrijheidsbeperking en daarmee ook het voorkomen van confrontaties tussen het slachtoffer en de dader als effect hebben, maar hebben dit niet als primaire doel. Behandeling van de betrokkene staat hier voorop. Deze voorwaarden kunnen dan ook alleen worden opgelegd indien de noodzaak tot een opname of behandeling medisch bepaald is (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*; art. 6:6:23a lid 3 Sv). Het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang (art. 6:6:23b lid 2 onder d Sv) heeft weliswaar vrijheidsbeperking als gevolg, maar is er primair op gericht om structuur aan te brengen in het dagelijkse leven van de betrokkene en hem op zelfstandige en verantwoorde wijze te leren functioneren in de samenleving (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*).

Zoals hiervoor reeds kort beschreven, bevat artikel 6:6:23b lid 2 onder g Sv voor de rechter de mogelijkheid om niet expliciet in de wet genoemde voorwaarden die hij

passend en proportioneel acht op te leggen, mits deze het gedrag van de veroordeelde betreffen. Het is mogelijk dat hierdoor varianten op de andere in datzelfde artikel genoemde voorwaarden worden gecreëerd, door middel waarvan confrontaties tussen slachtoffers en daders voorkomen of beperkt kunnen worden. Ook hier geldt dat de voorwaarden in beginsel onbeperkt gecombineerd en gecumuleerd kunnen worden. Wel dienen daarbij de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit (zie paragraaf 2.2.3), alsmede de mensenrechten van de veroordeelde (zie hoofdstuk 4) in acht genomen te worden.

2.5 Overzicht voorwaarden ter voorkoming van confrontaties binnen de Wlt

In onderstaande tabel zijn de voorwaarden die binnen de drie modaliteiten van de Wlt een gebiedsverbod kunnen inhouden en daarmee confrontaties tussen dader en slachtoffers en nabestaanden kunnen voorkomen zoals deze in de wet en hierboven zijn beschreven opgenomen (tabel 2.1). Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen voorwaarden met directe werking, voorwaarden met indirecte werking en overige voorwaarden (zie paragraaf 1.4.4).

2.5.1 Samenloop van modaliteiten

Dat niet gelijktijdig tot v.i., VB of oplegging van de GVM kan worden besloten, volgt uit de aard en bepalingen rond deze modaliteiten en staat vast. Ook de beslissing tot tenuitvoerlegging van de GVM kan niet gelijktijdig plaatsvinden aan de beslissing tot v.i. of VB. Wanneer naast een vrijheidsstraf een tbs-maatregel met verpleging wordt opgelegd, loopt de v.i.-proeftijd gelijktijdig met de VB. In dat geval is het echter de gewoonte om aan de v.i. geen bijzondere voorwaarden te verbinden, omdat deze meestal al aan de VB zijn verbonden (*Staatscourant*, 2021a). Daarom is het niet aanmerkelijk dat zich in de praktijk de situatie zal voordoen dat zowel binnen de v.i. als binnen de VB een gebiedsverbod wordt opgelegd (of andere bijzondere voorwaarden). Omdat de GVM pas ten uitvoer wordt gelegd na afloop van de v.i. en/of VB en ook pas op dat moment de voorwaarden worden vastgesteld, kunnen gebiedsverboden die op grond van de GVM zijn opgelegd, niet gelijktijdig lopen aan eventuele gebiedsverboden op grond van de v.i. en/of VB. Wel kan de GVM aansluiten op de v.i. en VB, waarmee een gebiedsverbod langer dan voorheen mogelijk is geworden.

Tabel 2.1 Voorwaarden VB, v.i. en GVM

Naam voorwaarde	Voorwaarden VB (art. 38a Sr)	Voorwaarden v.i. (art. 6:2:11 lid 3a-3n Sv)	Voorwaarden GVM (art. 6:6:23b lid 2a t/m 2n Sv)
Voorwaarden met verboden gebied – directe werking			
Gebiedsverbod	-	b Een verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden	h Een verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden
Gebiedsgebod	-	c Een verplichting op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn	j Een verplichting op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn
Uitreisverbod	-	k Een beperking van het recht om Nederland te verlaten	l Een beperking van het recht om Nederland te verlaten
Verhuisplicht	-	m De plicht te verhuizen uit een bepaald gebied	n De plicht te verhuizen uit een bepaald gebied
Vestigingsverbod	-	-	m Een verbod zich te vestigen in een bepaald gebied
Voorwaarden zonder verboden gebied – indirecte werking			
Contactverbod	-	a Een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen	i Een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen
Meldplicht	-	d Een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie	k Een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie
Verplichte opname	-	f Opneming van de veroordeelde in een zorginstelling gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd	b Opneming van veroordeelde in een zorginstelling

Naam voorwaarde	Voorwaarden VB (art. 38a Sr)	Voorwaarden v.i. (art. 6:2:11 lid 3a-3n Sv)	Voorwaarden GVM (art. 6:6:23b lid 2a t/m 2n Sv)
Begeleid wonen	-	h Het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd	d Het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang
Vrijwilligerswerk	-	j Een verbod vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten	f Een verbod vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten
Overige voorwaarden			
Verplichte behandeling	Zich onder behandeling stellen van een in de uitspraak aangewezen deskundige	g Een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd	c Een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling
Gedragsinterventie	-	i Het deelnemen aan een gedragsinterventie	e Het deelnemen aan een gedragsinterventie
	-	l Gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade of het treffen van een regeling voor het betalen van de schadevergoeding in termijnen	
Medicatieplicht	Het innemen van door de behandelend arts voorgeschreven geneesmiddelen of gedogen dat laatstgenoemde deze toedient	-	-

Naam voorwaarde	Voorwaarden VB (art. 38a Sr)	Voorwaarden v.i. (art. 6:2:11 lid 3a-3n Sv)	Voorwaarden GVM (art. 6:6:23b lid 2a t/m 2n Sv)
Alcohol- en/of drugsverbod	-	e Een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol en de verplichting ten behoeve van de naleving van dit verbod mee te werken aan bloedonderzoek of urineonderzoek	a Een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol en de verplichting ten behoeve van de naleving van dit verbod mee te werken aan bloedonderzoek of urineonderzoek
Andere voorwaarden betreffende het gedrag van de veroordeelde	Indien de rechter de verpleging van overheidswegen op grond van het eerste lid beëindigt, stelt hij ter bescherming van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen en goederen voorwaarden betreffende het gedrag van de ter beschikking gestelde (art. 38a lid 1 Sr)	n Andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende, waaraan deze gedurende de proeftijd heeft te voldoen	g Andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende

2.6 Kortom

In dit hoofdstuk zijn de mogelijkheden tot oplegging van een gebiedsverbod onder de Wlt uiteengezet. Zowel de VB, de v.i. als de GVM bieden de mogelijkheid om een langdurig en onder omstandigheden levenslang gebiedsverbod op te leggen. Binnen elk van deze modaliteiten kunnen ook verschillende andere voorwaarden worden opgelegd die strekken tot het voorkomen van confrontaties tussen slachtoffers of nabestaanden en daders.

Bij de VB zijn slechts drie voorbeelden van op te leggen bijzondere voorwaarden in de wet gegeven: opname in een door de rechter aangewezen instelling, zich onder behandeling stellen van een in de uitspraak aangewezen deskundige en het innemen van door de behandelend arts voorgeschreven geneesmiddelen of gedogen dat laatstgenoemde deze toedient. Uit jurisprudentie en eerder onderzoek blijkt echter dat de rechter veelvuldig gebruikmaakt van de algemene bepaling in artikel 38a lid 1 Sr: 'de voorwaarden *kunnen* inhouden dat...', ook om voorwaarden op te leggen waarin gebiedsverboden zijn bevat. Bij de v.i. en GVM is in de wet een uitgebreidere opsomming van op te leggen voorwaarden gegeven, waaronder in beide gevallen een langdurig gebiedsverbod. Deze lijsten van voorwaarden omvatten ook een restcategorie van 'andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende'. Hierdoor zijn ook deze opsommingen niet limitatief en kunnen ook bij de v.i. en de GVM andere dan in de wet genoemde voorwaarden worden opgelegd. Bij de v.i. is daarbij gespecificeerd dat deze ertoe dient om maatwerk mogelijk te maken. Aan de

v.i., VB en GVM kan elektronische monitoring worden verbonden. Met de (wijzigingen in) de drie modaliteiten is met de Wlt een langduriger gebiedsverbod mogelijk geworden.

De eisen voor de oplegging, wijziging en beëindiging van de gebiedsverboden onder alle drie de Wlt-modaliteiten omvatten veelal een gevaarscriterium. Bij de aanvang van de VB en de v.i. is een bepaalde mate van gevaar geweken, maar resteert tevens nog enige mate van gevaar, die naar verwachting middels het stellen van voorwaarden voldoende kan worden beheerst. Bij de GVM is geregeld dat deze alleen ten uitvoer kan worden gelegd als er ernstig rekening moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een GVM-waardig misdrijf pleegt of als dit noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen. Indien gecombineerd met en voorafgegaan door een tbs-maatregel, zal ook bij deze modaliteit van de Wlt een bepaalde mate van gevaar zijn geweken, anders zou de tbs-maatregel niet zijn beëindigd. Bij de wijziging van de voorwaarden bij de VB speelt het mogelijke gevaar duidelijk een rol, net als het niet naleven van voorwaarden. Ook kan de VB alleen worden verlengd als er nog enige mate van gevaar dreigt. Bij de v.i. is onder meer gesteld dat wijzigingen van voorwaarden noodzakelijk en proportioneel moeten zijn. De eerste verlenging van de v.i. is voor alle justitiabelen met v.i. mogelijk, zonder dat daarvoor gronden in de wet zijn opgenomen. Bij de GVM zijn voor de wijziging van de voorwaarden geen nadere bepalingen gesteld. Zowel bij de (tweede en eventueel verdere) verlenging van de v.i. als bij de verlenging van de GVM is een bepaling in de wet opgenomen waarin rekening wordt gehouden met de slachtoffers en nabestaanden. Als er sprake is van 'ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen' kunnen de v.i. en de GVM en daarmee ook de gebiedsverboden en andere bijzondere voorwaarden worden verlengd. Daarnaast geldt bij de tweede en eventueel verdere verlenging van de v.i. en de verlenging van de GVM dat het gevaar dat van de veroordeelde uitgaat een grond tot verlenging kan zijn.

Bij de VB moet de betrokkene zich volgens de wet expliciet bereid verklaren tot naleving van de voorwaarden, voordat deze kunnen worden opgelegd. Bij de v.i. is deze medewerking meer indirect: als de veroordeelde niet bereid is mee te gaan werken, kan dit een contra-indicatie zijn voor het verlenen van v.i.. Bovendien, indien er bijzondere voorwaarden worden gesteld, is daaraan van rechtswege altijd het meewerken aan het vaststellen van de identiteit en het meewerken aan reclasseringstoezicht verbonden. Onder dat laatste wordt verstaan dat de veroordeelde meewerkt aan huisbezoeken van en meldplicht bij de reclassering. Bij de GVM is geen nadere informatie over een bereidverklaring tot naleving van de voorwaarden in de wet opgenomen en is het niet vereist dat de betrokkene zijn medewerking daaraan toezegt. De rationale achter het ontbreken van de algemene voorwaarde is door de wetgever niet geëxpliciteerd. Bij het opleggen van de bijzondere voorwaarden bij alle drie de modaliteiten van de Wlt spelen telkens rechtsbeginselen als proportionaliteit en subsidiariteit een rol.

Verder is door de onderzoekers naar aanleiding van de analyse in dit hoofdstuk een onderscheid gemaakt naar de mate waarin bijzondere voorwaarden confrontaties kunnen voorkomen. Dit zijn voorwaarden met een directe werking tot het voorkomen van een confrontatie, voorwaarden met een indirecte werking tot het voorkomen van een confrontatie en overige voorwaarden (zie ook paragraaf 1.4.4). Aangezien in de in dit rapport gehanteerde definitie van confrontatie een verboden gebied is omvat, vallen onder de voorwaarden met een directe werking het gebiedsverbod, het gebiedsgebod, het uitreisverbod, de verhuisplicht en het vestigingsverbod. Deze voorwaarden

zijn bij de VB niet expliciet in de wet benoemd, maar bij de v.i. en GVM wel. De voorwaarden met een indirecte werking zijn het contactverbod, de meldplicht, de verplichte opname, een verplichting om te verblijven in een instelling voor begeleid wonen en ten slotte het verbod om vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten. Het contactverbod, waarbij het de dader verboden wordt op enigerlei wijze contact te leggen met het slachtoffer, neemt hierbij een bijzondere plaats in, want hoewel hiermee direct wordt beoogd een confrontatie tussen dader en slachtoffer te voorkomen, is er geen verboden gebied betrokken, maar een persoon met wie het verboden is contact te leggen. Hierdoor wordt het contactverbod in dit onderzoek gezien als een voorwaarde met indirecte werking. Tot slot zijn er de overige bijzondere voorwaarden die op andere aspecten van het leven en gedrag van de veroordeelde zien en het voorkomen van confrontaties niet tot doel hebben.

3 Wettelijke mogelijkheden tot een gebiedsverbod buiten de Wlt

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 zijn de drie modaliteiten van de Wlt tot een gebiedsverbod aan de orde gekomen en is beschreven welke voorwaarden in dat kader kunnen worden opgelegd. In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 2 beantwoord: *Bestaan er andere wettelijke grondslagen dan de grondslagen onder de Wlt, die kunnen worden ingezet om te voorkomen dat slachtoffers of nabestaanden in hun woonomgeving worden geconfronteerd met hun dader en zo ja, hoe verhouden deze zich tot de mogelijkheden onder de Wlt?* Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de strafrechtelijke modaliteiten (paragraaf 3.2), de bestuursrechtelijke modaliteiten (paragraaf 3.3) en de civielrechtelijke modaliteiten (paragraaf 3.4). Zo is een overzicht gecreëerd van de wettelijke modaliteiten waarbinnen een gebiedsverbod kan worden opgelegd. In de tekst hieronder is telkens kort beschreven welke modaliteiten dit zijn en wat zij inhouden, waarbij in de tabellen in bijlagen 4-6 nadere details van de modaliteiten zijn beschreven. Vervolgens is getoetst of de modaliteiten een aanvullende werking kunnen hebben ten aanzien van de modaliteiten binnen de Wlt (paragraaf 3.5). Dit gebeurde aan de hand van de vier criteria zoals omschreven in paragraaf 1.3.2. Hierna zijn de modaliteiten die volgens de toetsingscriteria aanvullend kunnen werken ten opzichte van de Wlt nader uitgewerkt in paragrafen 3.6 en 3.7. Het hoofdstuk eindigt met een 'kortom' waarin de belangrijkste aspecten van het hoofdstuk zijn samengevat (paragraaf 3.8).

3.2 Strafrechtelijke modaliteiten buiten de Wlt

In totaal bestaan er naast de VB, v.i. en GVM 12 strafrechtelijke modaliteiten waaronder een gebiedsverbod kan worden opgelegd. Deze 12 modaliteiten worden hieronder kort beschreven naar fase van de rechtsgang: opleggingen gedurende het voorbereidend onderzoek, ten tijde van de afdoening en buitengerechtelijke afdoeningen (zie ook tabellen B4.1a en b-tot en met B4.3a en b in bijlage 4). De modaliteiten zijn:

Vorbereidend onderzoek

- 1 De gedragsaanwijzing van de OvJ ter beëindiging van ernstige overlast (art. 509hh Sv).
- 2 De voorwaardelijke schorsing van voorlopige hechtenis (art. 80 Sv).
- 3 Het rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde (art. 540 e.v. Sv).

Ten tijde van de afdoening

- 4 De voorwaardelijke veroordeling (art. 14c lid 2 Sr).
- 5 De tbs met voorwaarden (art. 38 Sr).
- 6 De plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (art. 38p Sr [hierna: ISD]).
- 7 De vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr).
- 8 Verlof uit een tbs-kliniek (Verlofregeling tbs [hierna: Verlofregeling], Beginselenwet verpleging tbs-gestelden [hierna: Bvt], Regeling verpleging tbs-gestelden [hierna: Rvt]).
- 9 Verlof uit een P.I. (Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting [hierna: Rvti], Penitentiaire Beginselenwet [hierna: Pbw]).

10 Penitentiair Programma (PP, Pbw en Penitentiare Maatregel [PM]).

11 De voorwaardelijke gratie (art. 13 Gratiwet).

Buitengerechtelijke afdoening

12 De aanwijzing bij een strafbeschikking (art. 257a lid 3 Sv).

3.2.1 Gedragsaanwijzing OvJ

De gedragsaanwijzing van de OvJ ter beëindiging van ernstige overlast vindt zijn grondslag in artikel 509hh Sv. Op basis daarvan is de OvJ bevoegd om aan verdachten tegen wie ernstige bezwaren bestaan te bevelen dat hij zich niet ophoudt in een bepaald gebied, zich onthoudt van contact met bepaalde personen, zich op bepaalde tijdstippen meldt bij een opsporingsambtenaar of zich doet begeleiden bij hulpverlening (art. 509hh lid 2 Sv). Daarvoor is vereist dat de verdenking betrekking heeft op strafbare feiten waardoor de openbare orde ernstig is verstoord en ernstige vrees voor recidive bestaat, of in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag jegens een persoon of goederen of gedrag dat herhaald gevaar voor goederen oplevert (art. 509hh lid 1 Sv). De gedragsaanwijzing is dus geen zelfstandige vorm van afdoening, maar eerder een anticipatie op een rechterlijke beslissing (*Staatscourant*, 2020b). De gedragsaanwijzing kan worden toegepast ten aanzien van de doelgroep van de Wlt: zeden- en ernstige geweldsdelinquenten. Het bevel wordt voor maximaal negentig dagen gegeven en kan vervolgens driemaal met dezelfde termijn verlengd worden, zodat de maximale duur van het bevel één jaar is (art. 509hh lid 4 Sv).

3.2.2 Schorsing van voorlopige hechtenis

De voorlopige hechtenis vindt plaats na aanhouding en inverzekeringstelling en bestaat uit twee fasen: de bewaring en de gevangenhouding. Ingevolge artikel 80 Sv, kan de voorlopige hechtenis door de rechter ambtshalve, op vordering van het OM of op verzoek van de verdachte worden geschorst. Als uitgangspunt geldt dat de voorlopige hechtenis slechts wordt geschorst wanneer de persoonlijke omstandigheden van de verdachte zodanig zwaarwegend zijn dat tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis daarvoor moet wijken. De belangen van slachtoffers en nabestaanden wegen mee in deze belangenafweging (Landelijk Overleg van de Voorzitters van Strafssectoren [LOVS], 2010). Aan de schorsing worden steeds drie algemene voorwaarden verbonden. Kort gezegd mag de verdachte zich indien de schorsing wordt opgeheven of indien hij wegens het feit waarvoor voorlopige hechtenis is bevolen tot een andere dan vervangende vrijheidsstraf wordt veroordeeld, niet onttrekken aan de tenuitvoerlegging daarvan en dient de verdachte, in het geval aan de schorsing bijzondere voorwaarden zijn verbonden, medewerking te verlenen aan de vaststelling van zijn identiteit (art. 80 lid 2 Sv).

Het gebeurt niet zelden dat aan de schorsing bijzondere voorwaarden worden verbonden. Als criterium geldt daarvoor dat de voorwaarden betrekking hebben op een bepaalde grond voor voorlopige hechtenis zoals benoemd in artikel 67a Sv (vluchtgevaar, de geschokte rechtsorde, recidive- of collusiegevaar) dan wel in het teken staan van de algemene doelen van voorlopige hechtenis (voorkomen dat de eventueel op te leggen vrijheidsstraf niet wordt uitgevoerd en de verdachte onder het bereik van justitie houden; *Kamerstukken II* 1913/14, 286, 3, p. 85). Als bijzondere voorwaarde worden regelmatig gebiedsverboden, al dan niet met elektronische monitoring, opgelegd. Zo schorste de rechtbank Noord-Holland de voorlopige hechtenis van een

verdachte van moord onder de voorwaarde dat de verdachte zich niet in de gemeente van het plaats delict zou bevinden (ECLI:NL:RBNHO:2015:7465). Ten aanzien van een verdachte van dood door schuld in de zin van artikel 6 Wegenverkeerswet (hierna: WVV) schorste de rechtbank Zeeland-West-Brabant de voorlopige hechtenis tevens met een gebiedsverbod als voorwaarde, waaraan elektronische monitoring werd verbonden (ECLI:NL:RBZWB:2019:1257).

3.2.3 *Rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde*

In het geval van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig is verstoord, als er tegen de verdachte ernstige bezwaren bestaan en als er een groot gevaar is voor herhaling dan wel voortzetting van het strafbaar feit, kan de rechter-commissaris (hierna: RC) een rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde opleggen (art. 540 lid 1 jo. 543 lid 2 Sv). In de wet is geen maximale termijn opgenomen. De bevelen worden echter voor bepaalde tijd opgelegd en eindigen van rechtswege wanneer het vonnis dat ter zake van het strafbare feit is gewezen in kracht van gewijsde is gegaan (er geen gewone rechtsmiddelen meer tegen open staan) of ten uitvoer is gelegd (art. 543 lid 2 Sv). Hoewel dit niet expliciet in de wet is opgenomen, kunnen dergelijke bevelen gebiedsverboden inhouden (Panholzer, 1975). Uit de praktijk blijkt echter dat rechterlijke bevelen ter handhaving van de openbare orde in het verleden slechts een gering aantal keren zijn opgelegd. Zo bleek uit een onderzoek in 2004 dat geen rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde meer was opgelegd sinds de herziening in het jaar 2000 (Mein & Hartmann, 2004).

3.2.4 *Voorwaardelijke veroordeling*

Indien de verdachte wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van maximaal twee jaren, tot hechtenis, tot een taakstraf of geldboete, kan de rechter bepalen dat de straf of een gedeelte daarvan voorwaardelijk niet zal worden tenuitvoergelegd (art. 14a lid 1 Sr). Wanneer een gevangenisstraf van meer dan twee jaren, maar ten hoogste vier jaren wordt opgelegd, kan de rechter beslissen dat maximaal twee jaren daarvan voorwaardelijk wordt opgelegd (art. 14a lid 2 Sr). Bij de voorwaardelijke veroordeling geldt in ieder geval de algemene voorwaarde dat de veroordeelde geen strafbare feiten pleegt (art. 14c lid 1 Sr). Vervolgens bepaalt artikel 14c lid 2 Sr dat aan de voorwaardelijke veroordeling tevens bijzondere voorwaarden kunnen worden opgelegd, waaronder een verbod om zich in of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden (gebiedsverbod, art. 14c lid 2.6 Sr) en een verplichting om gedurende bepaalde tijden op een bepaalde locatie aanwezig te zijn (gebiedsgebod, art. 14c lid 2.7 Sr). Ter illustratie, in 2019 oordeelde de rechtbank Gelderland ten aanzien van een ernstige zedendelinquent dat een derde van de gevangenisstraf voorwaardelijk werd opgelegd, met onder meer een gebiedsverbod en gebiedsgebod, beide met elektronische monitoring (ECLI:NL:RBGEL:2019:301).

In principe geldt bij de voorwaardelijke straf een proeftijd van maximaal drie jaren (art. 14b lid 2 Sr). Echter, indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal plegen dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam, dan wel een misdrijf dat de gezondheid of het welzijn van dieren benadeelt, wordt aan de oplegging van de voorwaardelijke gevangenisstraf een proeftijd ten hoogste tien jaren verbonden (art. 14b leden 2 en 3 Sr).

3.2.5 *Tbs-maatregel met voorwaarden*

Ook de tbs-maatregel met voorwaarden biedt de mogelijkheid om een gebiedsverbod op te leggen. Voor de toepassing van tbs met voorwaarden is kort gezegd vereist dat sprake is van (1) een stoornis die aanwezig was ten tijde van het plegen van het delict (art. 37a lid 1 Sr), (2) een misdrijf dat bedreigd wordt met een gevangenisstraf van vier of meer jaren, dan wel een ander misdrijf zoals omschrijven in artikel 37a lid 1.2 Sr, en (3) noodzakelijkheid van de oplegging ter bescherming van de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen (art. 38 lid 1 Sr). De tbs met voorwaarden duurt ongeacht het indexdelict maximaal negen jaren (art. 38e lid 2 Sr). Artikel 38a Sr bepaalt dat aan de tbs-maatregel de volgende voorwaarden kunnen worden verbonden: opname in een instelling, behandeling door een deskundige en inname van geneesmiddelen. De formulering van artikel 38a Sr duidt erop dat ook andere voorwaarden mogelijk zijn, mits zij het gedrag van de tbs-gestelde betreffen: 'de voorwaarden kunnen inhouden ...' (art. 38 lid 1 Sr; zie ook paragraaf 2.2.2). Zo werden in 2012 onder meer een contactverbod en een gebiedsverbod inhoudende een verbod om zich in een straal van 1 kilometer rond de woning van het slachtoffer te bevinden, verbonden aan de tbs-maatregel met voorwaarden (ECLI:NL:HR:2012:BV6996). De tbs-maatregel met voorwaarden kan dadelijk uitvoerbaar verklaard worden, wat betekent dat de voorwaarden ook in geval van hoger beroep direct van kracht worden (art. 38 lid 6 Sr).²⁹

3.2.6 *(Voorwaardelijke) maatregel Inrichting Stelselmatige Daders (ISD)*

De ISD-maatregel is een maatregel die bestemd is voor verdachten die gedurende de laatste vijf jaren minstens driemaal onherroepelijk zijn veroordeeld en strekt ertoe recidive te voorkomen (art. 38m leden 1 en 2 Sr). De maatregel kan zowel onvoorwaardelijk als voorwaardelijk worden opgelegd (art. 38p Sr). In geval van voorwaardelijke oplegging geldt een proeftijd van maximaal drie jaren. Hoewel de proeftijd voordien niet te verlengen was, kan deze sinds 1 januari 2020 met in totaal ten hoogste drie jaren verlengd worden (art. 6:6:19 lid 2 Sv; *Staatsblad*, 2017b). Aan de voorwaardelijke oplegging worden in ieder geval de voorwaarden dat de verdachte geen strafbare feiten pleegt en medewerking verleent aan het vaststellen van zijn identiteit verbonden (art. 38p leden 2 en 3 Sr). Verder stelt de rechter bij de voorwaardelijke ISD bijzondere voorwaarden betreffende het gedrag van de veroordeelde, die strekken tot bescherming van de veiligheid van personen of goederen (art. 38p lid 4 Sr). Als voorbeelden daarvan worden ambulante of intramurale behandeling genoemd (art. 38p lid 5 Sr). Gezien het open karakter van de 'voorwaarden betreffende het gedrag van de veroordeelde', is de oplegging van een gebiedsverbod ook hier mogelijk (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2020:530).

3.2.7 *Vrijheidsbeperkende maatregel*

Artikel 38v Sr biedt de strafrechter de mogelijkheid om, onder meer wanneer iemand vanwege een strafbaar feit wordt veroordeeld, ter beveiliging van de maatschappij of ter voorkoming van strafbare feiten een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen (art. 38v lid 1 Sr). Daaraan kunnen alleen de volgende vier voorwaarden worden verbonden: een gebiedsverbod, contactverbod, gebiedsgebod en meldplicht (art. 38v

²⁹ In principe kunnen rechterlijke beslissingen pas ten uitvoer worden gelegd indien er geen rechtsmiddel meer openstaat (hoger beroep en cassatie) en, indien een dergelijk rechtsmiddel is aangewend, totdat het is ingetrokken of daarop is beslist (art. 6:1:16 lid 1 Sv). Dadelijke uitvoerbaarheid vormt een uitzondering op deze hoofdregel en houdt in dat de rechterlijke beslissing ondanks het openstaan van een rechtsmiddel ten uitvoer kan worden gelegd.

lid 2 Sr). Illustratief is het volgende oordeel van de rechtbank Noord-Nederland: aan de betrokkene, ten aanzien van wie zesmaal bedreiging met een misdrijf tegen het leven gericht bewezen was verklaard, werd naast een deels voorwaardelijke gevangenisstraf een vrijheidsbeperkende maatregel in de vorm van een gebiedsverbod voor de woonplaatsen van de slachtoffers opgelegd (ECLI:NL:RBNNE:2021:2503). De maatregel wordt opgelegd voor een periode van ten hoogste vijf jaren en kan dadelijk uitvoerbaar verklaard worden (art. 38v leden 3 en 4). Dat de vrijheidsbeperkende maatregel zowel afzonderlijk als naast andere straffen en maatregelen kan worden opgelegd, maakt het mogelijk dat deze gelijktijdig aan of na afloop van een gevangenisstraf (en/of v.i.), tbs-maatregel (en/of VB) of GVM loopt.

3.2.8 *Verlof uit de tbs-kliniek*

Veroordeelden tot een tbs-maatregel met verpleging hebben na verloop van tijd recht op verlof uit de tbs-kliniek. Er bestaan vier verloffasen, die plaatsvinden gedurende verschillende fasen van de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel. Binnen elke fase kan de tbs-gestelde langer en zelfstandiger met verlof. Begeleid verlof wordt verleend in de eerste fase van de behandeling en houdt in dat de tbs-gestelde zich onder toezicht van personeel van de kliniek kortstondig, doorgaans één dag(deel), buiten het forensisch psychiatrisch centrum (fpc) mag bevinden (art. 8 Verlofregeling, www.commissievantoezicht.nl). Als het begeleid verlof goed is verlopen of gemotiveerd is overgeslagen, kan de tbs-gestelde gedurende maximaal zes overnachtingen per week met onbegeleid verlof (art. 9 Verlofregeling). Transmuraal verlof wordt pas verleend als beide voornoemde vormen van verlof succesvol zijn doorlopen of gemotiveerd zijn overgeslagen (art. 10 Verlofregeling). Gezien de fase waarin transmuraal verlof wordt verleend, verblijft de tbs-gestelde meestal gedurende een langere periode buiten de kliniek in een zelfstandige woning of instelling voor begeleid of beschermd wonen, waarbij toezicht wordt gehouden dat met name ziet op mogelijk recidivegedrag (www.commissievantoezicht.nl). In de laatste fase van het tbs-traject gaan tbs-gestelden gedurende maximaal een jaar met proefverlof (art. 51 lid 1 Bvt, art. 11 Verlofregeling). In tegenstelling tot de voorgaande typen verloven, staat de terugkeer naar de vrije samenleving hier centraal als doel. Ook hier woont de tbs-gestelde buiten de kliniek.

Ten slotte bestaat voor tbs-gestelden die omwille van dringende persoonlijke redenen, bijvoorbeeld het bijwonen van een uitvaart, de kliniek wensen te verlaten, de mogelijkheid om incidenteel verlof aan te vragen (art. 12 Verlofregeling). De verlofaanvraag wordt ingediend bij het Adviescollege Verloftoetsing tbs (AVT), die daarover een advies uitbrengt (AVT, 2022). Bij een positief advies kan de Minister voor Rechtsbescherming gemotiveerd een andere beslissing nemen, bij een negatief advies besluit de minister overeenkomstig (art. 7 Besluit Adviescollege Verloftoetsing tbs; *Staatscourant*, 2007a). Als is besloten het verlof toe te staan, ontvangt de tbs-gestelde een verlofmachtiging voor de betreffende verloffase. Ingevolge artikel 50 lid 2 Bvt kunnen aan de verloven bijzondere voorwaarden, het gedrag van de tbs-gestelde betreffende, worden verbonden. Niet zelden maken gebiedsverboden en -geboden deel uit van deze bijzondere voorwaarden, bijvoorbeeld in een zaak waarin betrokkene ter beschikking was gesteld vanwege diefstal met geweld in vereniging. Hij diende zich gedurende het transmuraal verlof aan een gebiedsverbod te houden (ECLI:NL:RBMNE:2021:2829).³⁰

³⁰ Zie ook de 'Handreiking slachtofferbewust werken' van Van Denderen et al. (2019) over de risicotaxatie ten behoeve van de verlofaanvraag.

3.2.9 Verlof uit de P.I.

Veroordeelden tot een gevangenisstraf hebben een gelijkaardig recht op verlof. Sinds de inwerkingtreding van de Wsenb op 1 juli 2021 is niet alleen de v.i.-regeling, maar ook de verlofregeling ingrijpend gewijzigd (*Staatsblad*, 2020a, 2021a). Voor 1 juli 2021 was de verlofregeling als volgt. Afhankelijk van de P.I., de mate van beveiliging daarbinnen en de detentiefase waarin de veroordeelde zich bevond, kon algemeen verlof (AV) dan wel regimes gebonden verlof (RGV) verleend worden. Algemeen verlof duurde maximaal 60 uren en werd verleend aan gedetineerden in een normaal beveiligde inrichting die 1/3 van de straf reeds hadden ondergaan en een strafrestand van minimaal drie maanden en maximaal een jaar hadden (oud art. 14 lid 1 Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting [Rtvi]). RGV daarentegen, was bestemd voor veroordeelden die hun straf in een (zeer) beperkt beveiligde inrichting uitzaten en kon, afhankelijk van de inrichting, eenmaal per week of eenmaal per maand verleend worden (oud art. 19 en 20 Rtvi). Zoals het geval is voor tbs-gestelden, konden gedetineerden indien noodzakelijk vanwege persoonlijke omstandigheden op eendaags incidenteel verlof (oud art. 21 Rtvi).

De wijziging in de verlofregeling is mede ingegeven omdat bij het toekennen van verlof te weinig rekening werd gehouden met de belangen van slachtoffers en nabestaanden (*Kamerstukken II 2018/19*, 35 122, nr. 3, p. 2). De drie belangrijkste wijzigingen zijn dat gedetineerden niet meer automatisch in aanmerking komen voor verlof, dat verlof pas in de laatste fase van detentie wordt verleend en dat de belangen van slachtoffers en nabestaanden een grotere rol spelen bij het al dan niet toekennen van verlof. Het systeem waarbij in de (zeer) beperkt beveiligde inrichtingen automatisch AV en RGV werden toegekend, is vervangen door het re-integratieverlof, waarbij per gedetineerde wordt bezien voor welke verlofsoorten hij in aanmerking komt en waarbij dit verlof steeds in het licht van een concreet re-integratiedoel wordt verleend (*Kamerstukken II 2018/19*, 35 122, nr. 3, p. 2). Het re-integratieverlof is verdeeld in kort- en langdurend re-integratieverlof (art. 14 lid 1 onder a en b Rtvi). Kortdurend re-integratieverlof is bedoeld voor re-integratieactiviteiten die alleen buiten de P.I. verricht kunnen worden, zoals het voeren van een sollicitatiegesprek of het tekenen van een huurcontract (*Kamerstukken II 2018/19*, 35 122, nr. 3, p. 16) en begint en eindigt op dezelfde dag (art. 19 lid 1 Rtvi). Langdurig re-integratieverlof kan worden verleend voor activiteiten zoals deelname aan een gedragsinterventie (*Kamerstukken II 2018/19*, 35 122, nr. 3, p. 16) en duurt maximaal 204 uren met minimaal 1 overnachting en ten hoogste 8 overnachtingen per maand (art. 20 lid 1 Rtvi). Zowel kort- als langdurend re-integratieverlof worden slechts in de laatste fase van de detentiefasering, dus voorafgaand aan de deelname aan het PP of de v.i. verleend (respectievelijk art. 19 leden 2 en 3 en art. 20 leden 3 en 4 Rtvi).

Om een vorm van re-integratieverlof te krijgen, dient de gedetineerde daartoe een verzoek in te dienen bij de directeur van de P.I. (art. 2 lid 1 Rtvi). Indien dit het eerste verzoek is, is de selectiefunctionaris bevoegd om daarover namens de minister te beslissen (art. 2 lid 2 en 18 lid 1 Rtvi), De directeur van de P.I. is bevoegd om over de volgende verzoeken te beslissen. Bij de beslissing tot het al dan niet verlenen van re-integratieverlof worden in ieder geval meegenomen: het gedrag van de gedetineerde gedurende de gehele detentie, de risico's die gepaard gaan met het verlof, de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de inspanningen die de gedetineerde heeft geleverd om door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden (art. 15 lid 2 Rtvi). Tot slot bestaat het re-integratieverlof voor extramurale arbeid, met als doel het verrichten van arbeid of het volgen van een opleiding buiten de inrichting

(art. 20ab lid 1 Rtvi). Het incidentele verlof blijft behouden, maar wordt voortaan slechts verleend op humanitaire gronden (art. 21-33 Rtvi). Wie beslist over het al dan niet verlenen van re-integratieverlof voor extramurale arbeid en incidenteel verlof, is mede afhankelijk van de mate van beveiliging in de inrichting, alsmede de vraag of naast een gevangenisstraf ook een tbs-maatregel is opgelegd (art. 2 lid 2 en 32 lid 2 Rtvi). Tijdens elke vorm van verlof is het de gedetineerde van rechtswege verboden om de Nederlandse landsgrenzen te verlaten (art. 5 lid 1 Rtvi). Daarenboven kunnen bijzondere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende, aan elk type verlof verbonden worden (art. 5 lid 2 Rtvi). Daaronder vallen ook gebiedsverboden (www.commissievantoezicht.nl). De mogelijkheid tot het stellen van bijzondere voorwaarden aan verlof is met de inwerkingtreding van de Wsenb ongewijzigd gebleven.

3.2.10 *Penitentiair Programma*

Het penitentiair programma (PP) is een samenstel van activiteiten waaraan justitiabelen tijdens de vrijheidsstraf of voorlopige hechtenis kunnen deelnemen (oud art. 4 lid 1 Pbw). De inhoud en de nadere voorwaarden voor deelname aan PP worden nader bepaald (oud art. 4 lid 3 Pbw). Aan PP kan EM worden verbonden (oud art. 4 lid 1 Pbw). Een gedetineerde kan gedurende ten hoogste een zesde deel van de opgelegde vrijheidsstraf direct voorafgaand aan de datum van invrijheidstelling deelnemen aan PP, mits hij is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van minstens zes maanden, het strafrestant bij aanvang van de deelname tussen de vier weken en een jaar bedraagt en er geen andere omstandigheden zijn die zich tegen de deelname verzetten (oud art. 4 lid 2a-c Pbw).

Met de inwerkingtreding van de Wsenb is ook het PP ingrijpend gewijzigd (voor dit onderdeel met ingang van 1 december 2021, *Staatsblad*, 2021a). Volgens het overgangsrecht is de oude regeling omtrent PP van toepassing indien op 1 december 2021 al een positieve beslissing is genomen over de deelname aan PP, of indien de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende maatregel of gevangenisstraf voor 1 december 2021 is aangevangen en die tenuitvoerlegging ten hoogste drie jaren daarna nog lopend is.³¹ Dit betekent dat de oude regeling uiterlijk tot en met 30 november 2024 kan worden toegepast. Hoewel de meeste zaken in dit rapport betrekking hebben op de oude PP-regeling, zijn de belangrijkste nieuwe bepalingen hieronder uiteengezet. Zo is PP niet langer mogelijk voor gedetineerden die ook in aanmerking komen voor v.i., omdat PP alleen nog van toepassing is bij vrijheidsbenemende straffen van ten hoogste één jaar (art. 4 lid 2a Pbw). Voor deelname aan het PP is kort gezegd verder vereist dat (1) de gedetineerde een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf ondergaat waarvan de duur minstens zes maanden en maximaal een jaar bedraagt, (2) bij aanvang van de deelname nog minstens vier weken van de vrijheidsstraf resteren en (3) er geen andere omstandigheden zijn die zich tegen de deelname verzetten (art. 4 lid 2a-c Pbw). Met deze 'andere omstandigheden' wordt bedoeld op artikel 6 Penitentiare Maatregel (hierna: PM), waarin onder meer is vastgelegd dat gedetineerden bij wie de tbs-maatregel met verpleging nog moet aanvangen, die in een extra beveiligde inrichting zijn geplaatst of aan wie een ISD-maatregel is opgelegd, niet in aanmerking komen voor deelname aan een PP.

Bij de beslissing tot het verlenen van PP worden in ieder geval de volgende drie aspecten betrokken: (a) de mate waarin en de wijze waarop is gebleken van goed gedrag

³¹ Zie voor een gedetailleerde omschrijving van het overgangsrecht *Kamerstukken II 2020/21*, 35 122, nr. 41.

van de gedetineerde alsmede (b) de mogelijkheden om eventuele aan de grotere vrijheden verbonden risico's die zijn verbonden in te perken en (c) de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen, waaronder de door de veroordeelde geleverde inspanningen om de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden (art. 4 lid 3a-c Pbw). Aan het PP kunnen voorwaarden betreffende het gedrag van de gedetineerde worden gesteld en aan het PP kan tevens elektronische monitoring worden verbonden (art. 4 lid 4 Pbw). Ingevolge artikel 7a lid 1 PM, wordt de deelnemer onder elektronische monitoring gesteld indien diens gedrag daartoe aanleiding geeft, indien aan de deelname bijzondere risico's zijn verbonden of indien dit nodig is ter bescherming van de belangen van slachtoffers. De elektronische monitoring kan vervallen indien de voornoemde belangen en factoren daartoe geen aanleiding meer vormen (art. 7a lid 2 PM). De activiteiten bedragen in totaal minstens 26 uur per week en zijn gericht op een succesvolle re-integratie (art. 5 lid 2 Erkenningsregeling penitentiaal programma 2004). Het PP is in ieder geval opgebouwd uit arbeidstoeleiding (zoals werk, het verkrijgen van een diploma) en/of activiteiten om de zelfredzaamheid te stimuleren (zoals budgettering, woonbegeleiding of alfabetisering). Gedurende het PP bevindt de gedetineerde zich buiten de muren van de P.I.. Indien een gedetineerde niet langer aan de voorwaarden voor deelname aan het PP voldoet of zich niet aan de voorwaarden voor het gedrag houdt, kan PP worden beëindigd (art. 4 lid 5 Pbw).

3.2.11 *Voorwaardelijke gratie*

De voorwaardelijke gratie is de laatste modaliteit waarbinnen een gebiedsverbod ten tijde van de oplegging of tenuitvoerlegging van de rechterlijke straf dan wel maatregel kan worden opgelegd. Gratie houdt in het verminderen, veranderen dan wel kwijtschelden van een door de strafrechter opgelegde sanctie. Voor gratieverlening is vereist dat na de rechterlijke uitspraak feiten bekend zijn geworden die ten tijde van het vonnis onbekend waren en die tevens tot een andere uitspraak zouden hebben geleid of dat de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel geen doel meer dient (art. 2 Gratiwet). Artikel 13 Gratiwet verschaft de minister de optie om de gratie voorwaardelijk te verlenen 'onder voorwaarden die het gedrag van de veroordeelde betreffen' (art. 13 lid 1 Gratiwet). Daarbij bepaalt de minister de duur van de proeftijd, die ten hoogste twee jaren bedraagt, maar door de minister verkort of verlengd kan worden (art. 14 lid 1 Gratiwet). Met betrekking tot de overige voorwaarden wordt gedacht aan het volgen van een leerproject, betaling van een geldsom aan de Staat of schadevergoeding (art. 13 leden 1 en 2 Gratiwet). Deze opsomming is echter niet limitatief (*Kamerstukken II 1984/85, 19 075, nr. 1-3*). Voor de invulling van de voorwaardelijke gratieverlening moet aansluiting gezocht worden bij de voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling. Dit betekent dat gebiedsverboden en gebiedsgeboden, al dan niet met elektronische monitoring, alsook contactverboden tot de mogelijkheden behoren (*Staatsblad, 1976*).

3.2.12 *Aanwijzing bij een strafbeschikking*

De enige vorm van buitengerechtelijke afdoening waarbinnen een gebiedsverbod kan worden opgelegd, is de aanwijzing bij een strafbeschikking (art. 257a lid 3 Sv). De strafbeschikking wordt door de OvJ zelfstandig, zonder tussenkomst van de strafrechter, uitgevaardigd. Met een strafbeschikking kunnen sancties zoals een taakstraf, geldboete of ontzegging van de rijbevoegdheid worden opgelegd (art. 257a lid 2 Sv). Daarenboven bevat lid 3 de mogelijkheid om bijzondere aanwijzingen te verbinden aan de strafbeschikking, zoals het afstand doen of uitleveren van bepaalde voorwerpen,

voldoening aan de Staat van een geldbedrag en storting van een bedrag in het schade-fonds geweldsmisdrijven. Voornoemde opsomming is gezien de formulering van lid 3 echter niet limitatief, zodat gebiedsverboden als aanwijzingen niet zijn uitgesloten. Daarvoor is vereist dat de betrokkene schuldig is aan het plegen van een overtreding dan wel misdrijf dat met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren wordt bedreigd (art. 257a lid 1 Sv). Hoewel de wet daarmee voorziet in de mogelijkheid om zeden- of ernstige geweldszaken met een strafbeschikking af te doen, zijn dergelijke delicten in de Aanwijzing OM-afdoening opgenomen als contra-indicaties voor het uitvaardigen daarvan, zodat deze situatie zich in de praktijk niet zal voordoen (*Staatscourant*, 2017a). De uitsluiting daarvan is in lijn met de bedoeling van de wetgever (*Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3).

3.3 Bestuursrechtelijke modaliteiten

De vier gevonden bestuursrechtelijke modaliteiten die een gebiedsverbod kunnen inhouden zijn:³²

- 1 het huisverbod (art. 2 jo. 9 Wet tijdelijk huisverbod [hierna: Wth]);
- 2 gemeentelijke veroderning;
- 3 de lichte bevelsbevoegdheid van de burgemeester (art. 172 lid 3 Gemeentewet); en;
- 4 de regeling in Algemene Plaatselijke Verordeningen (hierna: APV);

Deze worden hieronder kort besproken, voor nadere bepalingen wordt verwezen naar bijlage 5.

3.3.1 De Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen

Voordat wordt ingegaan op de bestuursrechtelijke modaliteiten waarbinnen een gebiedsverbod kan worden opgelegd, is het van belang om de regeling omtrent de Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ-)melding kort uiteen te zetten (zie ook paragraaf 6.2.7). De BIJ-melding is een melding van P.I.'s of fpc's aan burgemeesters, met de mededeling dat een justitiabele binnenkort zal re-integreren in de betreffende gemeente. De wettelijke regeling van de meldingen is neergelegd in het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg; *Staatsblad*, 2012b). Artikel 11a lid 1 van dit Besluit bepaalt ten aanzien van welke veroordeelden een dergelijke melding kan worden verstuurd. Dit zijn ten eerste personen die onherroepelijk zijn veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsbenemende straf of vrijheidsbenemende maatregel ter zake van nader bepaalde misdrijven, met name zedendelicten, alsmede doodslag en moord.³³ Ten tweede kan een BIJ-melding worden verstuurd ten aanzien van personen die wegens openlijke geweldpleging in vereniging (art. 141 Sr) of zware mishandeling (art. 302 en 303 Sr) onherroepelijk zijn veroordeeld tot een vrijheidsbenemende sanctie waarvan het onvoorwaardelijke deel een jaar of langer loopt. De derde doelgroep betreft tbs-gestelden, ongeacht het delict. Ten slotte worden BIJ-

³² Het bestuursrecht of administratief recht is het rechtsgebied dat ziet op de wijze waarop het openbare bestuur kan ingrijpen in de rechtsorde.

³³ Het gaat kort gezegd om de volgende delicten: het vervaardigen, bezitten, verspreiden enz. van kinderporno (art. 240b Sr), verkrachting (art. 242 Sr), het seksueel binnendringen van een bewusteloos of onmachtig persoon (art. 243 Sr), het seksueel binnendringen van een persoon beneden de leeftijd van 12 jaar (art. 244 Sr), het seksueel binnendringen van een persoon tussen de 12 en 16 jaar (art. 245 Sr), aanranding van de eerbaarheid (art. 246 Sr), ontucht met een bewusteloos, onmachtig of minderjarig persoon (art. 247 Sr), verschillende vormen van ontucht met minderjarigen (art. 248a tot en met 248e Sr), ontucht met misbruik van gezag of vertrouwen (art. 249 en 250 Sr), bedwelmende drank toedienen of verkopen aan een dronken persoon of minderjarige (art. 252 Sr), mensenhandel (art. 273f Sr), wederrechtelijke vrijheidsbeneming (art. 282, 282a en 282b Sr), doodslag, al dan niet gepleegd met een terroristisch oogmerk (art. 287, 288 en 288a Sr) en moord (art. 289 Sr).

meldingen verstuurd ten aanzien van veroordeelden tot een PIJ-maatregel (art. 77s Sr). De melding wordt maximaal drie maanden voordat de veroordeelde voor de eerste keer uitstroomt verstuurd, bijvoorbeeld bij transmuraal verlof tijdens de tbs-maatregel of v.i. wanneer het gaat om een gedetineerde (art. 11a lid 3 Bjsj). Naar aanleiding van een dergelijke melding kan een gemeente beoordelen of het noodzakelijk is om in te grijpen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de hieronder beschreven bevoegdheden.

3.3.2 *Huisverbod*

Artikel 2 Wth verschaft de burgemeester de bevoegdheid om een huisverbod op te leggen wanneer uit feiten of omstandigheden blijkt dat de aanwezigheid van de betrokkene in de woning (vermoedelijk) een ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van diegenen die in dezelfde woning verblijven. Factoren die bij deze afweging in acht worden genomen, omvatten in ieder geval het bestaan van lichamelijk of seksueel geweld (*Staatsblad*, 2008), zodat aan de doelgroep van de Wlt in beginsel een huisverbod kan worden opgelegd. Het huisverbod geldt voor tien dagen en houdt in dat de betrokkene wordt verboden om zich te bevinden in (de omgeving van) de woning en om contact op te nemen met de bewoners (art. 2 lid 4 Wth). Indien (de dreiging van) het gevaar ook na afloop van tien dagen blijft bestaan, kan het huisverbod tot maximaal vier weken verlengd worden (art. 9 Wth). Zo legde de burgemeester van Schiedam op 12 juni 2020 een huisverbod op voor de duur van tien dagen ten aanzien van iemand die zich thuis bedreigend had gedragen, door met een bijl spullen te vernielen en zijn ex-partner te duwen. Omdat aan het eind van die periode nog geen veiligheidsafspraken waren gemaakt en er nog geen hulpverlening was gestart, waardoor het gevaar nog steeds aanwezig geacht werd, heeft de burgemeester het huisverbod op 19 juni verlengd tot 10 juli 2020 (ECLI:NL:RBROT:2020:9892). Voor de oplegging is niet vereist dat sprake is van een strafbaar feit (art. 2 lid 1 Wth). Wanneer daarvan wel sprake is, kan (ook) het strafrecht ingezet worden. In situaties waarin de betrokkene bijvoorbeeld is aangehouden voor verhoor of in verzekering is gesteld, maar omwille van strafrechtelijke termijnen niet langer dan een paar uren of dagen vastgehouden kan worden, biedt een huisverbod een tijdelijke oplossing.

3.3.3 *Gemeentelijke verordening*

Op basis van artikel 172a Gemeentewet is de burgemeester bevoegd om onder andere een gebiedsverbod op te leggen ten einde een verdere verstoring van de openbare orde te voorkomen (art. 172a lid 2 Gemeentewet, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr. 3). Het betreft personen die (herhaaldelijk) individueel of in groepsverband de openbare orde ernstig heeft verstoord of bij groepswijze ernstige verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde (art. 172a lid 1 Gemeentewet). De burgemeester is dan bevoegd om deze persoon te bevelen a) zich niet te bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente, b) zich niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een voor het publiek toegankelijke plaats zonder redelijk doel met meer dan drie andere personen in groepsverband op te houden, of c) zich op bepaalde tijdstippen te melden op of vanaf bepaalde plaatsen, al dan niet in een andere gemeente (art. 172a lid 1a-c Gemeentewet).

Deze bevoegdheid is ingevoerd met de zogenoemde 'Voetbalwet' (*Staatsblad*, 2010, 2015), maar kan ook in andere dan voetbal gerelateerde situaties worden uitgeoefend. Zo werd in 2019 een gebiedsverbod opgelegd wegens onder meer huisvredebreuk en geluidsoverlast veroorzaakt tijdens familiale ruzies (ECLI:NL:TBMNE:2020:2604). Anders dan de Wvth biedt artikel 172a Gemeentewet niet de mogelijkheid om de betrokkene te verbieden om zijn eigen woning te betreden (ECLI:NL:RBMNE:2014:4861). Het verbod geldt voor een periode van maximaal drie maanden en kan inclusief verlengingen ten hoogste één jaar duren (art 172a lid 6 Gemeentewet). Hoewel dit in theorie mogelijk is, is het gezien de eis van verstoring van de openbare orde onwaarschijnlijk dat dergelijke gebiedsverboden in de praktijk worden opgelegd indien sprake is van ernstige gewelds- of zedendelicten. Wel kan een gebiedsverbod op grond van artikel 172a Gemeentewet naast een strafrechtelijk gebiedsverbod worden opgelegd (art. 172a lid 5 Gemeentewet).

3.3.4 *Lichte bevelsbevoegdheid van de burgemeester*

Verder kan de burgemeester in geval van verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan gebruikmaken van de 'lichte bevelsbevoegdheid' van artikel 172 lid 3 Gemeentewet. Tegenover deze 'lichte' bevoegdheid staat de meer ingrijpende bevoegdheid van artikel 172a Gemeentewet, alsmede de noodbevelen onder artikel 175 Gemeentewet. Voor het opleggen van de laatstgenoemde bevelen, is vereist dat sprake is van ernstige wanordelijkheden, van rampen, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (art. 175 lid 1 Gemeentewet). Voor bevelen op grond van de lichte bevelsbevoegdheid daarentegen, is slechts verstoring van de openbare orde dan wel ernstige vrees daarvoor vereist (art. 172 lid 3 Gemeentewet). Inhoudelijk zijn de bevelen niet nader gespecificeerd in de wet, zodat zij in de praktijk sterk uiteenlopen. Zo heeft de burgemeester van Roosendaal in 2017 gebruikgemaakt van de lichte bevelsbevoegdheid om na een bijtincident de betreffende hond in beslag te nemen teneinde de hond te laten testen en eventueel te euthanaseren (ECLI:NL:RBZWB:2017:8467). In 2018 gebruikte de burgemeester van Breda dezelfde bevoegdheid om een woning voor een periode van drie maanden te sluiten nadat bij de woning een schietincident had plaatsgevonden (ECLI:NL:RBZWB:2018:540). Ook gebiedsverboden behoren tot de mogelijkheden van de burgemeester. In 2021 legde de burgemeester van Laren op basis van artikel 172, derde lid Gemeentewet een gebiedsverbod op ten aanzien van iemand die het slachtoffer meerdere malen had bedreigd (ECLI:NL:RBMNE:2021:2752). 'Een gewapend conflict ter plaatse zou enorme gevolgen (kunnen) hebben voor bewoners, gebruikers en bezoekers van het drukke centrum. Het besluit strekt ter bescherming van niet alleen verzoeker zelf, maar ook van deze mensen', aldus de burgemeester. De wet bevat geen nadere bepaling over de maximale termijn van de bevelen.

3.3.5 *Regeling in APV's*

Ten slotte kunnen burgemeesters gebiedsverboden opleggen op grond van de APV. De aard en doelen van dergelijke gebiedsverboden verschillen per gemeente. Aangezien de APV wordt vastgesteld door de gemeenteraad, die niet bevoegd is om grondrechten direct te beperken, mogen gebiedsverboden op grond van de APV niet verder strekken dan de gebiedsverboden die op grond van andere bestuursrechtelijke wettelijke grondslagen opgelegd worden (ECLI:NL:RBROE:2009:BI2037). Om die reden kan worden aangenomen dat APV's geen aanvulling vormen ten opzichte van de hierboven beschreven mogelijkheden.

Van belang is dat voor het opleggen van een gebiedsverbod op basis van bestuursrechtelijke grondslagen voldaan dient te zijn aan het doelcriterium. Het doelcriterium vloeit in bestuursrechtelijke zin voort uit het specialiteitsbeginsel, op grond waarvan bestuursorganen alleen die belangen mogen behartigen waarvoor de betrokken wet- of regelgeving een grondslag biedt (art. 3:4 lid 1 Awb). Dit betekent bijvoorbeeld dat gebiedsverboden op grond van artikelen 2 Wth en 172 lid 3 Gemeentewet respectievelijk het terugdringen van gevaar en de ordehandhaving als doel dienen te hebben. In geen geval mag een dergelijk gebiedsverbod een punitief doel hebben.

3.4 Civielrechtelijke modaliteiten

De zeven gevonden civielrechtelijke modaliteiten die een gebiedsverbod kunnen inhouden zijn:

- 1 onrechtmatige daad in combinatie met rechterlijk verbod via kortgedingprocedure (art. 6:162 jo. 3:296 BW en 254-260 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering [hierna: Rv]);
- 2 onrechtmatige daad in combinatie met een schadevergoeding in natura via kortgedingprocedure (art. 6:162 jo. 6:103 BW en 254-260 Rv);
- 3 voorwaardelijke machtiging (art. 28aa Wzd);
- 4 voorwaardelijk verlof uit een psychiatrisch ziekenhuis (art. 47 lid 9 Wzd);
- 5 voorwaardelijk ontslag uit een psychiatrisch ziekenhuis (art. 49 lid 10 Wzd);
- 6 zorgmachtiging op grond van de Wvzgg; en
- 7 collectieve rechtsvordering door de burgemeester (art. 3:305b BW).

Deze worden hieronder kort besproken, voor nadere bepalingen wordt verwezen naar bijlage 6.

3.4.1 *Onrechtmatige daad in combinatie met een rechterlijk verbod*

Het leerstuk van de onrechtmatige daad (art. 6:162 BW) biedt gecombineerd met een rechterlijk verbod (art. 3:296 BW) de mogelijkheid voor een eiser om een ver- of gebod te vorderen ten aanzien van de gedaagde. Voor toepassing van artikel 6:162 BW is vereist dat sprake is van een onrechtmatige daad, die aan de gedaagde kan worden toegerekend en dat er schade is ontstaan die in een causaal verband staat met de onrechtmatige daad (art. 6:162 lid 1 BW). Verder dient de norm die door de onrechtmatige daad is geschonden, te beschermen tegen de schade die door de benadeelde partij wordt geleden (relativiteitsvereiste, art. 6:163 BW). Wanneer de onrechtmatige daad echter bestaat uit een gedraging die tevens een strafbaar feit oplevert, is niet vereist dat de benadeelde partij is getroffen in een belang dat rechtstreeks wordt beschermd door de overtreden strafbepaling (ECLI:NL:HR:2019:793). Hoewel het mogelijk is dat de onrechtmatige daad tevens een strafbaar feit oplevert, is dit niet vereist voor de classificatie van de gedraging als onrechtmatige daad. Artikel 3:296 BW biedt de rechter ruime mogelijkheden om de gedaagde te bevelen iets te doen, laten of geven. In de praktijk worden dan ook niet zelden gebiedsverboden of -geboden opgelegd. Zo legde de rechtbank 's-Gravenhage een gebiedsverbod op ten aanzien van iemand die jegens haar psychiater onrechtmatig handelde door de psychiater te stalken (ECLI:NL:RBSGR:2010:BO4560). Zelfs een verplichting om te verhuizen behoort tot de mogelijkheden (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBMAA:2003:AI1410). In spoedeisende gevallen wordt geprocedeerd via de kortgedingprocedure van artikelen 254-260 Rv, zodat het verbod uitvoerbaar bij voorraad verklaard kan worden (art. 258 Rv). Dergelijke civielrechtelijke gebiedsverboden kunnen,

als daartoe de noodzaak bestaat, in principe altijd gedurende of na afloop van een strafrechtelijk gebiedsverbod worden opgelegd.

3.4.2 *Onrechtmatige daad in combinatie met een schadevergoeding in natura*

Gelijkaardig aan de mogelijkheid om een gebiedsverbod te vorderen in de vorm van een rechterlijk bevel op basis van artikel 6:162 jo. 3:296 BW, kan een gebiedsverbod in de vorm van een schadevergoeding in natura gevorderd worden op basis van artikel 6:162 jo. 6:103 BW (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBLIM:2021:7467, waarin een gebiedsverbod ex artikelen 6:162 en 6:103 BW werd opgelegd naar aanleiding van een mishandeling). Daarvoor gelden dezelfde vereisten. Uit de praktijk blijkt echter dat de laatstgenoemde vorderingen zelden tot nooit worden toegewezen, omdat de schadevergoeding als doel heeft om de benadeelde partij zo veel mogelijk in de toestand te brengen zoals die zonder schadetoebrenging zou zijn geweest (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2018:5262).

3.4.3 *Voorwaardelijke machtiging tot opname en verblijf in een geregistreeerde accommodatie*

Op grond van artikel 28aa Wzd kan de rechter een voorwaardelijke machtiging verlenen aan kwetsbare jongeren tussen de 18 en 23 jaar, met als doel het afwenden van het gevaar teneinde gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis te voorkomen (zie ook art. 24 Wzd). Daarvoor is kort gezegd vereist dat het gedrag van de cliënt, die eerder hulp kreeg uit de Jeugdwet, als gevolg van diens stoornis, leidt tot ernstig nadeel dat slechts door het stellen van voorwaarden kan worden afgewend (art. 28aa lid 1 en 2 Wzd). Verder dient het Centrum Indicatiestelling Zorg (hierna: CIZ)³⁴ daartoe een verzoek in te dienen (art. 28aa lid 3 Wzd), moet een zorgplan opgemaakt zijn (art. 28aa lid 5 Wzd) en dient een arts te verklaren dat aan de voornoemde voorwaarden is voldaan (art. 28aa lid 4 Wzd). De voorwaardelijke machtiging wordt door de rechter opgelegd voor een periode van ten hoogste één jaar en kan vervolgens telkens met één jaar verlengd worden mits het ernstig nadeel zoals vereist voor de oplegging ook na verloop van het eerste jaar blijft voortduren (art. 28ab lid 3 Wzd), het CIZ daartoe een verklaring aflegt (art. 28ab lid 4 jo. 26 lid 5 onder d Wzd) en een zorgverantwoordelijke een beschrijving van de toestand van de cliënt, en de aan hem verleende zorg en effecten daarvan overlegt (art. 28ab lid 4 Wzd). Noch voor de oplegging, noch voor de verlenging is dus vereist dat sprake is van een strafbaar feit. De machtiging verliest in ieder geval haar geldigheid wanneer geen verlenging plaatsvindt of wanneer de cliënt de leeftijd van 23 jaar bereikt (art. 28ab lid 1 Wzd). Aan de machtiging kunnen 'voorwaarden betreffende het gedrag van de cliënt, voor zover dit gedrag ernstig nadeel, voortvloeiend uit de verstandelijke handicap, beïnvloedt' worden verbonden (art. 28aa lid 6 Wzd). Uit de parlementaire geschiedenis van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (hierna: Wet Bopz), de voorganger van de Wzd, blijkt echter dat daarbij tevens gedacht wordt aan voorwaarden zoals 'het afzien van alcohol- of druggebruik, het mijden van bepaalde plaatsen en dergelijke', zodat daaronder ook gebiedsverboden te scharen zijn (*Kamerstukken II 1999/2000, 27 289, nr. 3, p. 7*). Van belang is hier dat de strafrechter met toepassing van de schakelbepaling van artikel 2.3 Wfz op elk moment gedurende het strafproces een machtiging in de zin van de Wzd kan afgeven.

³⁴ Het CIZ heeft als voornaamste taak het beoordelen wie in aanmerking komt voor zorg op basis van de Wet langdurige zorg. Verder speelt het CIZ een rol bij onder andere het verlenen van rechterlijke machtigingen, voorwaardelijke machtigingen en verlenging van de inbewaringstelling, alle op basis van de Wzd (www.ciz.nl).

3.4.4 *Voorwaardelijk verlof en ontslag uit een psychiatrisch ziekenhuis*

Personen die zich op grond van de Wzd in een psychiatrisch ziekenhuis bevinden, kunnen met verlof onder voorwaarden gaan en kunnen voorwaardelijk ontslagen worden (respectievelijk art. 47 lid 9 en art. 48 lid 10 Wzd). Er zijn hieraan ingevolge de wet geen maximale termijnen verbonden (zie ook Van der Aa, 2012). Het verlof wordt verleend voor zolang dit verantwoord is (art. 47 leden 1 en 8 Wzd). Aan zowel het verlof als ontslag kunnen 'voorwaarden en beperkingen worden verbonden betreffende de zorg of het gedrag van de cliënt, voor zover dit gedrag samenhangt met ernstig nadeel als gevolg van de psychogeriatrische aandoening of verstandelijke handicap dan wel een daarmee gepaard gaande psychische stoornis' (respectievelijk art. 47 lid 9 en art. 48 lid 10 Wzd). Uit een evaluatie van de verlof- en ontslagregelingen in de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz), die quasi gelijk was aan de huidige regelingen in de Wzd, is gebleken dat als voorwaarde ook een beperking in de bewegingsvrijheid van de cliënt gesteld kan worden (Van der Aa et al., 2012; Nieuwstraten et al., 2002).

3.4.5 *Zorgmachtiging op grond van de Wet verplichte GGZ*

Overigens kan op grond van de Wvvggz een zorgmachtiging verleend worden ten einde een crisissituatie dan wel ernstig nadeel af te wenden, de geestelijke gezondheid van de betrokkene te stabiliseren of dusdanig te herstellen dat de betrokkene zo veel mogelijk zijn autonomie herwint, of de fysieke gezondheid te stabiliseren of herstellen indien diens gedrag als gevolg van de stoornis leidt tot ernstig nadeel daarvoor (art. 3:4a-e Wvvggz). Anders dan de zorgmachtiging op grond van de Wzd (zie paragraaf 3.4.3), gaat het hier niet om jeugdigen. Ook hier is niet vereist dat sprake is van een strafbaar feit. De machtiging wordt, afhankelijk van het daarmee te realiseren doel alsmede de voorgeschiedenis van de cliënt, verleend voor ten hoogste 6, 12 of 24 maanden (art. 6:5 Wvvggz). Artikel 3:2 Wvvggz bevat een limitatieve opsomming van wat onder 'verplichte zorg' dient te worden verstaan. Daaronder vallen ook beperkingen van de bewegingsvrijheid van de cliënt (art. 3:2 lid 2 onder b Wvvggz). Ingevolge de Regeling verplichte geestelijke gezondheidszorg (*Staatscourant*, 2019) vallen in ieder geval fixatie en plaatsing op een gesloten afdeling onder de mogelijkheden tot beperking van de bewegingsvrijheid. Aangezien de beperking betrekking dient te hebben op zorg, herstel van de autonomie dan wel bescherming van de betrokkene tegen nadelen als gevolg van de stoornis, is het aannemelijk dat in de praktijk in de meeste gevallen vormen van de twee voornoemde beperkingen worden opgelegd (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBROT:2020:1165). De Regeling sluit andere vormen van beperkingen op de bewegingsvrijheid echter niet uit, zodat gebiedsverboden in theorie mogelijk zijn. Ook hier geldt dat de strafrechter gedurende eender welk moment in de strafrechtelijke procedure een machtiging in de zin van de Wvvggz kan afgeven (art. 2.3 Wfz).

3.4.6 *Collectieve rechtsvordering door de burgemeester*

Ten slotte kunnen rechtspersonen, waaronder burgemeesters als vertegenwoordigers van hun gemeente, op grond van artikel 3:305b BW een collectieve rechtsvordering instellen die strekt tot bescherming van de belangen van andere personen. Op basis daarvan kunnen ook gebiedsverboden, al dan niet via artikelen 6:162 en 3:296 of 6:103 BW, gevorderd worden. Een dergelijke vordering biedt een oplossing voor situaties waarin per individueel slechts een gering, maar in totaal wel een aanzienlijk belang bestaat bij het gebiedsverbod. Gedacht wordt aan de terugkeer van een ex-

zedendelinquent, waardoor bij een groot aantal inwoners van de gemeente angst ontstaat, maar waarbij individuele burgers geen voldoende belang hebben om een individueel gebiedsverbod te vorderen (zie ook Huls & Brouwer, 2011). Exact deze situatie deed zich in 2013 voor bij de rechtbank Midden-Nederland: de gemeente Veendam vorderde een aantal gebiedsverboden ten aanzien van een veroordeelde zedendelinquent die gedurende het voorwaardelijke deel van zijn straf woonachtig was in een flatgebouw waar veel kinderen woonden (ECLI:NL:RBMNE:2013:5494). Met diens aanwezigheid in het flatgebouw en in de wijk, zou de justitiabele volgens de gemeente een inbreuk maken op het woongenot, op het recht op een goed woon- en leefmilieu en het recht op de persoonlijke levenssfeer van de omwonenden. De vordering is echter afgewezen, omdat er geen aanwijzingen waren dat de betrokkene zich onrechtmatig heeft gedragen of zal gedragen.

3.5 Toetsing van de aanvullende werking

Hieronder zijn de criteria die zijn opgesteld ter toetsing van de mogelijk aanvullende werking op de Wlt toegepast op de modaliteiten die zijn beschreven in de voorgaande paragrafen (zie paragraaf 1.3.2; tabel 3.1). Zoals blijkt uit de analyse, zijn de meeste andere straf-, bestuurs- en civielrechtelijke modaliteiten niet aanvullend ten opzichte van de Wlt. Veelal wordt hierbij niet voldaan aan meerdere criteria. Er is één strafrechtelijke modaliteit die mogelijk wel een aanvullende werking kan hebben ten opzichte van de modaliteiten onder de Wlt, namelijk de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr). De maatregel kan zowel afzonderlijk als in combinatie met een andere straf of maatregel worden opgelegd, waardoor de gebiedsverboden of -geboden die bij de vrijheidsbeperkende maatregel worden opgelegd, een meerwaarde kunnen vormen ten aanzien van gebiedsverboden die in het kader van de v.i., GVM of VB worden opgelegd. Daarnaast is er tevens één civielrechtelijke modaliteit gevonden die mogelijk aanvullende werking kan hebben op de Wlt, namelijk de onrechtmatige daad in combinatie met rechterlijk verbod via de kortgedingprocedure. Deze biedt slachtoffers en nabestaanden de mogelijkheid om op korte termijn via een kortgedingprocedure een gebiedsverbod af te dwingen. Dit kan naast een strafrechtelijk gebiedsverbod, maar ook na afloop van de termijn van het strafrechtelijk gebiedsverbod dat in het kader van de v.i., VB of GVM is opgelegd. Deze twee modaliteiten zijn in paragraaf 3.6 en 3.7 nader besproken.

Tabel 3.1 Toetsing aanvullende werking

Modaliteit	Doelgroep (zeden- en ernstige gewelds-delinquenten)	Oplegging executie-fase	Gebiedsverbod dient ter bescherming van slachtoffers of nabestaanden	Aanvulling op Wlt-modaliteiten qua duur of inhoud	Eindconclusie aanvullende werking
Strafrechtelijke modaliteiten					
Gedragsaanwijzing van de officier van justitie (art. 509hh Sv)	Nee	Nee: voorbereidend onderzoek	Ja: kan betrekking hebben op gedragingen jegens slachtoffers	Nee: maximaal een jaar	Nee
Voorwaardelijke schorsing voorlopige hechtenis (art. 80 Sv)	Ja	Nee: voorbereidend onderzoek	Ja: kan vermindering van recidivegevaar als doel hebben	Nee: voorafgaand aan het rechterlijk vonnis	Nee
Rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde (art. 540 e.v. Sv)	Ja	Nee: voorbereidend onderzoek	Nee: dient ter handhaving van de openbare orde	Nee: wordt zelden tot nooit opgelegd	Nee
Bijzondere voorwaarde bij voorwaardelijke straf (art. 14c lid 2 Sr)	Ja, maar alleen bij deels voorwaardelijke straffen (art. 14a lid 2 Sr)	Ja	Ja	Nee: niet bij VB, want de tbs-maatregel kan niet worden gecombineerd met een voorwaardelijke straf; niet bij v.i. want er is geen v.i. bij deels voorwaardelijke straf; niet bij GVM want deze start na afloop van alle voorwaardelijke kaders	Nee

Modaliteit	Doelgroep (zeden- en ernstige geweldsdelinquenten)	Oplegging executiefase	Gebiedsverbod dient ter bescherming van slachtoffers of nabestaanden	Aanvulling op Wlt-modaliteiten qua duur of inhoud	Eindconclusie aanvullende werking
Voorwaarden bij tbs met voorwaarden (art. 38 Sr)	Ja	Ja	Ja	Nee: niet bij VB, want die is er niet bij tbs-vw; niet bij v.i. want als een tbs-vw is gecombineerd met een gevangenisstraf vangt deze aan op het moment v.i. en loopt daarmee gelijktijdig; niet bij GVM want deze start na afloop van alle voorwaardelijke kaders	Nee
Voorwaarden bij voorwaardelijke ISD (art. 38p Sr)	Ja	Ja	Ja	Nee: naast een voorwaardelijke ISD kan geen tbs en dus geen VB worden opgelegd; naast ISD is gevangenisstraf en v.i. ook niet mogelijk (ECLI:NL:HR:2006:AV1161); de GVM wordt pas ten uitvoer gelegd na afloop van alle voorwaardelijke kaders	Nee
Vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr)	Ja	Ja	Ja	Ja: kan van kracht zijn gedurende de gevangenisstraf, v.i., tbs-maatregel, VB en GVM	Ja

Modaliteit	Doelgroep (zeden- en ernstige geweldsdelinquenten)	Oplegging executiefase	Gebiedsverbod dient ter bescherming van slachtoffers of nabestaanden	Aanvulling op Wlt-modaliteiten qua duur of inhoud	Eindconclusie aanvullende werking
Verlof uit een tbs-kliniek (Verlofregeling, Bvt en Rvt)	Ja	Ja	Ja	Nee: verlof gaat vooraf aan tenuitvoerlegging van de GVM, v.i. of VB	Nee
Verlof uit een P.I. (Pbw en Rvt)	Ja	Ja	Ja	Nee: verlof gaat vooraf aan de tenuitvoerlegging van de GVM, v.i. of VB	Nee
Voorwaardelijke gratie (art. 13 Gratiwet en 6:7:1 e.v. Sv)	Ja	Ja	Ja	Nee: indien voorwaardelijke gratie wordt verleend, zal de GVM niet ten uitvoer worden gelegd en zal de veroordeelde niet met v.i. gaan; de gratieverlening kan naast de gevangenisstraf ook betrekking hebben op tbs met verpleging, maar dan wordt geen VB verleend	Nee
Aanwijzing bij een strafbeschikking (art. 257a lid 3 Sv)	Nee	Nee: buitengerechtelijke afdoening	Ja	Nee: de kans op toepassing daarvan is, gezien de ernst van de delicten waarop de Wlt betrekking heeft, zeer klein	Nee

Modaliteit	Doelgroep (zeden- en ernstige geweldsdelinquenten)	Oplegging executiefase	Gebiedsverbod dient ter bescherming van slachtoffers of nabestaanden	Aanvulling op Wlt-modaliteiten qua duur of inhoud	Eindconclusie aanvullende werking
Bestuursrechtelijke modaliteiten					
Huisverbod (art. 2 jo. 9 Wth)	Kan worden opgelegd indien sprake is van seksueel of lichamelijk geweld, maar het is onwaarschijnlijk dat, wanneer sprake is van ernstige zeden- of geweldsdelicten, het strafrecht niet zal worden ingezet (<i>Staatsblad</i> , 2008)	Ja, kan in principe gelijktijdig aan of na afloop van een strafrechtelijke sanctie worden opgelegd, maar werkt vooral aanvullend wanneer het strafbare feit (nog) niet bewezen is of wanneer de verdachte zich tijdens het voorbereidend onderzoek in de vrije samenleving bevindt	Ja	Nee: voorziet alleen in een tijdelijke, kortdurende oplossing (maximale termijn is 4 weken).	Nee
Gebiedsverbod (art. 172a Gemeentewet)	In theorie wel mogelijk, maar hoogst onwaarschijnlijk vanwege de eis van verstoring van de openbare orde	Ja, kan in principe gelijktijdig aan of na afloop van een strafrechtelijke sanctie worden opgelegd	Nee, het doel is het voorkomen van de verdere verstoring van de openbare orde	Ja: maximale termijn van 1 jaar	Nee
Lichte bevelsbevoegdheid van de burgemeester (art. 172 lid 3 Gemeentewet)	In theorie wel mogelijk, maar hoogst onwaarschijnlijk vanwege de eis van verstoring van de openbare orde	Ja, kan in principe gelijktijdig aan of na afloop van een strafrechtelijke sanctie worden opgelegd	Nee: handhaving van de openbare orde	Nee: niet langdurig	Nee
Regelingen in de APV	Ja	Ja	Nee: handhaving van de openbare orde dan wel terugdringen van gevaar	Afhankelijk van de wettelijke basis	Nee

Modaliteit	Doelgroep (zeden- en ernstige geweldsdelinquenten)	Oplegging executiefase	Gebiedsverbod dient ter bescherming van slachtoffers of nabestaanden	Aanvulling op Wlt-modaliteiten qua duur of inhoud	Eindconclusie aanvullende werking
Civielrechtelijke modaliteiten					
Onrechtmatige daad in combinatie met een rechterlijk verbod via kortgedingprocedure	Ja	Ja	Ja	Ja: kan naast een strafrechtelijk gebiedsverbod, maar ook na afloop van de termijn van het strafrechtelijk gebiedsverbod dat in het kader van de v.i., VB of GVM is opgelegd	Ja
Onrechtmatige daad in combinatie met een schadevergoeding in natura via kortgedingprocedure (art. 6:162 jo. 6:103 BW en 254-260 Rv)	Ja	Ja	Ja	Nee: dergelijke voordeelingen worden in de praktijk zelden tot nooit toegewezen	Nee

Modaliteit	Doelgroep (zeden- en ernstige geweldsdelinquenten)	Oplegging executiefase	Gebiedsverbod dient ter bescherming van slachtoffers of nabestaanden	Aanvulling op Wlt-modaliteiten qua duur of inhoud	Eindconclusie aanvullende werking
De voorwaardelijke machtiging (art. 28aa Wzd)	Ja	Ja	Ja, mogelijk: het doel van de machtiging is het afwenden van gevaar voor de betrokkene zelf of voor anderen, zodat de voorwaarden die aan de voorwaardelijke machtiging worden verbonden ter bescherming van slachtoffers of nabestaanden kunnen dienen.	Nee: kan voor een tijdelijke oplossing zorgen wanneer strafrechtelijke maatregelen, zoals de tbs-maatregel niet opgelegd of (verder) ten uitvoer gelegd kunnen worden. Maar toepassingsbereik is te beperkt om als relevant te beschouwen	Nee
Voorwaardelijk verlof en voorwaardelijk ontslag (resp. artt. 47 lid 9 en 48 lid 10 Wzd)	Ja	Ja	Nee: de voorwaarden hebben niet direct de bescherming van slachtoffers of nabestaanden als doel.	Nee: hoewel er geen maximale termijnen zijn verbonden aan het verlof en voorwaardelijk ontslag, is het onwaarschijnlijk dat deze van lange duur zijn	Nee
De zorgmachtiging op grond van de Wvggz	Ja	Ja	Nee: zorg staat centraal.	Nee: gebiedsverboden worden zelden opgelegd	Nee
Collectieve rechtsvordering door de burgemeester (art. 3:305b BW)	Ja	Ja	Nee: het gaat om de belangen van een grote groep burgers en niet om de bescherming van individuele slachtoffers of nabestaanden.	Afhankelijk van de vordering	Nee

3.6 De vrijheidsbeperkende maatregel

3.6.1 De beslissing tot oplegging van de vrijheidsbeperkende maatregel

Ingevolge artikel 38v lid 1 Sr kan de strafrechter ter beveiliging van de maatschappij, met name het voorkomen van belastend gedrag jegens personen, of ter voorkoming van strafbare feiten een vrijheidsbeperkende maatregel opleggen. Dit kan zowel bij het vorderen van een andere straf of maatregel, als bij het afzien daarvan met toepassing van artikel 9a Sr. Hieruit volgt dat het toepassingsbereik van de maatregel slechts wordt beperkt door het doel ervan. De ratio daarachter is dat voor bepaalde strafbare feiten zoals herhaaldelijke openbare geweldpleging niet volstaan kan worden met een geldboete, taakstraf of vrijheidsstraf, maar een gerichte maatregel nodig is. Echter bestaan er buiten deze gevallen in de praktijk ook talrijke situaties waarin de rechtsorde zodanig geschokt is door het gedrag van de verdachte, dat de rechter een gerichte maatregel op zijn plaats acht, waardoor het wenselijk is om de toepassing van artikel 38v Sr niet te beperken tot bepaalde in de wet genoemde gevallen (*Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3*). Met het doel van de maatregel wordt geduid op het vereiste dat de maatregel alleen kan worden opgelegd indien de rechter van mening is dat er rekening mee moet gehouden worden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit zal plegen, dan wel zich belastend zal gedragen tegenover anderen (*Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3*). Bij de oplegging zal de strafrechter dan ook steeds dienen te motiveren waarom de oplegging strekt tot het realiseren van (een van) deze doelen (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:HR:2017:4). Naast ernstige strafbare feiten, kan het hier ook gaan om (relatief) lichte strafbare feiten die belastend gedrag opleveren of waarvoor gevaar voor herhaling bestaat, zoals 'het ingooien van winkelruiten, het toebrengen van schade aan winkels of woningen en diefstal of vernielingen aan winkels' (*Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 5*). Ook wordt gedacht aan de situatie waarin een verdachte van mishandeling belastend gedrag vertoont tegenover het slachtoffer of een getuige, bijvoorbeeld door hen te telefoneren (*Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3*). De vrijheidsbeperkende maatregel kan naast andere straffen en/of maatregelen worden opgelegd (art. 38v lid 5 Sr). Terwijl de maatregel aanvankelijk voor maximaal twee jaren kon worden opgelegd, is deze termijn op 1 juli 2015 verhoogd naar maximaal vijf jaren (art. 38v lid 3 Sr; *Staatsblad, 2015*). De termijn kan niet verlengd worden.

De rechter kan, 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, ambtshalve dan wel op vordering van de OvJ bevelen dat de vrijheidsbeperkende maatregel in afwijking van de hoofdregel van artikel 6:1:16 lid 1 Sv dadelijk uitvoerbaar is (art. 38v lid 4 Sr). Daarbij geldt wel als waarborg dat dit bevel in hoger beroep door de appelrechter kan worden opgeheven (art. 6:6:6 Sv; *Kamerstukken II 2010/11, 32 551*). Bij de beslissing tot het al dan niet dadelijk uitvoerbaar verklaren van de maatregel dient de rechter een afweging te maken tussen het belang van de verdachte om niet in zijn vrijheid beperkt te worden totdat de beslissing in kracht van gewijsde is gegaan, en de bescherming van de omgeving dan wel een specifiek slachtoffer dat met dadelijke uitvoerbaarheid gediend is (*Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 24*).³⁵

³⁵ Een beslissing die in kracht van gewijsde is gegaan, is een rechterlijke beslissing waartegen geen gewoon rechtsmiddel (verzet, hoger beroep, cassatie of revisie) meer openstaat en dat dus bindende kracht heeft tussen de betrokken partijen (art. 236 Rv).

3.6.2 Invulling vrijheidsbeperkende maatregel

De vrijheidsbeperkende maatregel kan inhouden dat de verdachte wordt bevolen om zich niet op te houden in een bepaald gebied (gebiedsverbod), zich te onthouden van contact met bepaalde personen (contactverbod), op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn (gebiedsgebod) en zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een opsporingsambtenaar (meldplicht; art. 38v lid 2 Sr). Deze opsomming is limitatief, zodat geen andere dan voornoemde maatregelen mogen worden opgelegd. Vervangende hechtenis zal worden toegepast indien de maatregel niet wordt nageleefd (art. 38w lid 1 Sr, waarbij in beginsel door het OM één week vervangende hechtenis wordt gevorderd voor iedere overtreding (*Staatscourant*, 2021b)). De vervangende hechtenis duurt ten minste drie dagen en is gemaximeerd tot zes maanden (art. 38v Sr). De rechter is ook bevoegd te bepalen dat de duur van de vervangende hechtenis oploopt indien de maatregel herhaaldelijk wordt overtreden (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3). Gedurende de vervangende hechtenis is de veroordeelde nog steeds gebonden aan de verplichtingen die voortvloeien uit de oplegging van de maatregel (art. 38w lid 4 Sr).

Bij de vrijheidsbeperkende maatregel is het toezicht anders geregeld dan bijvoorbeeld het toezicht op voorwaarden bij een tbs-maatregel. Zo heeft de reclassering geen toezichthoudende rol, omdat met de maatregel slechts vrijheidsbeperking en geen blijvende gedragsbeïnvloeding, bijvoorbeeld door trainingen, is beoogd (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 9). Wanneer de reclassering een toezichtsovername ontvangt waarin uitsluitend een 38v-maatregel is opgelegd, geeft de reclassering dan ook aan dat dit toezicht niet uitvoerbaar is (persoonlijk contact d.d. 29/08/2022). De politie speelt wel een belangrijke rol in de handhaving van de maatregel, maar houdt geen toezicht. Handhaving vindt plaats op basis van signaleringen en aangiften van, onder meer, buurtbewoners en directbetrokkenen. Het OM draagt bij de vrijheidsbeperkende maatregel de eindverantwoordelijkheid.

Met betrekking tot de vrijheidsbeperkende maatregel is er binnen de rechtspraak enige onduidelijkheid over de combinatie met EM. Het OM gaat er, onder andere door een uitspraak van de rechtbank Gelderland, van uit dat dit wel kan (ECLI:NL:RBGEL:2019:462; zie *Staatscourant*, 2021b, p. 6 voor nadere argumenten). In deze uitspraak van de rechtbank Gelderland werd op 7 februari 2019 elektronische monitoring gekoppeld aan de vrijheidsbeperkende maatregel. Het OM vindt dat EM kan worden gevorderd voor een gebiedsverbod bij de 38v-maatregel, juist omdat het door de wetgever niet expliciet is uitgesloten (*Staatscourant*, 2021b). Bij het vorderen van de vrijheidsbeperkende maatregel met elektronische monitoring dient zekerheidshalve subsidiair altijd een voorwaardelijke veroordeling (tot een gevangenisstraf; art. 14c Sr) met een gebiedsverbod met EM als bijzondere voorwaarde gevorderd te worden (*Staatscourant*, 2021b).³⁶ De vrijheidsbeperkende maatregel met elektronische monitoring wordt slechts (primair) gevorderd indien dat om bovengenoemde redenen de voorkeur verdient. Verder wordt gesteld dat de officier van justitie bij een vrijheidsbeperkende maatregel met elektronische monitoring nadrukkelijk dient te vorderen dat de reclassering opdracht wordt gegeven toezicht te houden op de vrijheidsbeperkende maatregel door middel van elektronische monitoring (*Staatscourant*, 2021b; zie tevens voor enkele nadere bepalingen over EM in combinatie met de vrijheidsbeperkende maatregel). De landelijke rechtspraak en de reclassering zijn van mening dat EM bij

³⁶ Zie ook ECLI:NL:HR:2019:338, waarin de Hoge Raad oordeelt dat een vrijheidsbeperkende maatregel, inhoudende een contactverbod naast een (deels) voorwaardelijke gevangenisstraf met een contactverbod als bijzondere voorwaarde kan worden opgelegd. Een beperking hieraan is wel dat een gebiedsverbod in het kader van een voorwaardelijke veroordeling slechts kan bij een gevangenisstraf van maximaal twee jaar en dit daarmee voor afdoeningen van langer dan twee jaar daarmee geen mogelijkheid is.

enkel een vrijheidsbeperkende maatregel niet kan, omdat dit niet in de wet is opgenomen. Ook is volgens hen een vrijheidsbeperkende maatregel niet uitvoerbaar, omdat er geen toezichthoudende partij bij betrokken is (persoonlijke communicaties, dd. 29 augustus 2022, 27 november 2022 en 29 november 2022). Het eerste argument, dat EM niet in de wet wordt uitgesloten, wordt daarbij geïllustreerd door een uitspraak van de Rechtbank Limburg die de vordering van de OvJ tot wijziging van het gebiedsverbod binnen de vrijheidsbeperkende maatregel niet-ontvankelijk verklaard, omdat er nog geen wetgeving van kracht is die dit toelaat (ECLI:NL:RBLIM:2022:4947; dergelijke wetgeving gaat overigens vanaf 1 januari 2023 gelden).

Vanwege het gebrek aan een regeling voor schorsing of opschorting van de vrijheidsbeperkende maatregel gedurende de tijd waarin de veroordeelde onder een andere justitiële titel van zijn vrijheid is ontnomen, blijft de maatregel onverkort van kracht wanneer de veroordeelde zich in detentie bevindt (*Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3*).

3.6.3 *Voorwaarden ter voorkoming van confrontaties*

Zoals vermeld kan de vrijheidsbeperkende maatregel een gebiedsverbod, -gebod, contactverbod of meldplicht inhouden. Het gebiedsverbod kan algemeen van aard zijn, dan wel beperkt zijn tot bepaalde tijdstippen, dagen of data (*Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3*). Omwille van het proportionaliteitsbeginsel zal de rechter in ieder geval moeten bezien of met een beperkt gebiedsverbod volstaan kan worden, vooraleer hij een algemeen gebiedsverbod oplegt. Het gebiedsgebod behoorde aanvankelijk niet tot de mogelijkheden, maar is daaraan in 2015 toegevoegd met de ratio dat oplegging van een gebiedsverbod toentertijd slechts kon in het kader van een voorwaardelijke straf, hetgeen niet steeds aangewezen was bij de feiten waarvoor de vrijheidsbeperkende maatregel bedoeld is (*Staatsblad, 2015; Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3*). De meldplicht kan het voorkomen van confrontaties als neveneffect hebben, maar heeft dit niet als voornaamste doel.

Ook hier is het mogelijk om verschillende vrijheidsbeperkende maatregelen naast elkaar op te leggen. Volgens de wetgever kan een meldplicht bijvoorbeeld gelden als extra waarborg bij een gebiedsverbod (*Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 4*). Wel dient de rechter daarbij rekening te houden met de grondrechten van de verdachte, zodat deze zo weinig mogelijk worden beperkt. Toegepast op de oplegging van een gebiedsverbod betekent dit onder meer dat de rechter acht dient te slaan op de woonplaats van de verdachte, alsmede de plaats waar hij werkt of naar school gaat: indien nodig moet het gebiedsverbod zodanig worden geformuleerd dat de verdachte via een vooraf bepaalde route naar huis, naar zijn werk of naar zijn school kan gaan (*Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3*).

3.6.4 *Aanvullende werking ten opzichte van Wlt-modaliteiten*

De vrijheidsbeperkende maatregel kan samen met andere straffen of maatregelen worden opgelegd (art. 38v lid 5 Sr). Dit betekent allereerst dat de maatregel samen met een GVM kan worden opgelegd. Verder bestaat de mogelijkheid dat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeperkende maatregel gelijktijdig loopt aan de tenuitvoerlegging van de GVM, hoewel dit gezien de ernst van de strafbare feiten waarvoor een GVM kan worden opgelegd (art. 38z lid 1 Sr), slechts gedurende een relatief korte periode zal zijn. De GVM is immers bedoeld voor ernstige delicten, waardoor daarnaast

vaak een tbs-maatregel en/of (lange) gevangenisstraf wordt opgelegd. Als gevolg daarvan zal de vrijheidsbeperkende maatregel, gezien de maximale termijn van vijf jaren daarbij, niet vaak nog van kracht zijn wanneer de GVM ten uitvoer wordt gelegd. Aangezien de maatregel haar gelding niet verliest gedurende de periode waarin de veroordeelde van zijn vrijheid is ontnomen, is zij ook van kracht tijdens de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf of tbs-maatregel. Dit is met name effectief wanneer bijvoorbeeld een contactverbod is opgelegd onder de noemer van artikel 38v, wanneer er vrees bestaat dat de veroordeelde, die tevens tot een gevangenisstraf is veroordeeld, het slachtoffer vanuit de P.I. zal blijven lastigvallen. Er bestaat geen regeling voor de schorsing of opschorting van de 38v-maatregel, zodat deze ook van kracht blijft gedurende de v.i. of VB. Verder zijn de delicten waarvoor de GVM kan worden opgelegd anders dan de delicten waarvoor een artikel 38v-maatregel wordt opgelegd, waarbij globaal genomen geldt dat de GVM voor zwaardere feiten kan worden opgelegd.

3.7 De onrechtmatige daad in combinatie met een rechterlijk verbod

3.7.1 De beslissing tot oplegging van een verbod omwille van een onrechtmatige daad

Vereisten

Artikel 6:162 lid 1 BW bepaalt dat 'hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, verplicht is de schade die een ander dientengevolge lijdt, te vergoeden.' Daaruit volgen reeds vier cumulatieve vereisten voor aansprakelijkheid op deze grond: er dient sprake te zijn van een onrechtmatige daad, van toerekenbaarheid, van schade en van een verband tussen de daad en schade. Ten slotte geldt het relativiteitsvereiste van artikel 6:163 BW: de geschonden norm dient te strekken tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden.

Ten eerste dient sprake te zijn van een onrechtmatige daad. Ingevolge lid 2 van artikel 6:162 BW worden (1) een inbreuk op een recht, (2) een doen of laten in strijd met een wettelijke plicht en (3) een doen of laten in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, als onrechtmatige daden aangemerkt. Met een 'inbreuk op een recht' wordt gedoeld op subjectieve rechten: rechten die als zodanig beschermwaardig beschouwd worden dat de enkele inbreuk daarop als onrechtmatig wordt gezien, ongeacht de vraag of daarmee ook wettelijke of ongeschreven normen zijn geschonden (Meijers, 1948). Een onrechtmatige daad in de vorm van een inbreuk op een recht is bijvoorbeeld een mishandeling waardoor een inbreuk op het recht op lichamelijke integriteit wordt gemaakt (Rb. Noord-Holland 10 maart 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:2396) of het doen neerzitten en vasthouden van een bij een demonstratie betrokken persoon, waardoor het recht op vrijheid van meningsuiting wordt geschonden (Rb. Amsterdam 24 november 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:6722). Onder 'wettelijke plichten' vallen in ieder geval alle algemeen verbindende voorschriften,³⁷ ongeacht hun aard (publiek- dan wel privaatrechtelijk) en ongeacht of deze zijn neergelegd in wetten in formele of materiële zin (Van Zeven et al., 1981). De laatste categorie onrechtmatige daden betreft de restgroep van schendingen van maatschappelijke zorgvuldigheidsnormen: normen van

³⁷ Een algemeen verbindend voorschrift is een rechtsregel die door de overheid is uitgevaardigd, waarvan naleving krachtens de wet kan worden afgedwongen. Dat het voorschrift algemeen is, betekent dat het niet geldt ten aanzien van individuele, specifieke gevallen, maar ten aanzien van (groepen) burgers in het algemeen (*Staatscourant*, 2017b).

ongeschreven recht welke door de maatschappij als rechtsnormen worden aanvaard (Van Zeven et al., 1981). Het is niet uitgesloten dat één onrechtmatige daad als meerdere van de voornoemde mogelijkheden kwalificeert. Zo zijn misdrijven zoals mishandeling en doodslag onder elk van de categorieën te scharen.

Dat een van de voornoemde mogelijkheden van toepassing is, betekent nog niet dat voldaan is aan het eerste vereiste. Door het bestaan van een rechtvaardigingsgrond kan de daad immers haar onrechtmatige karakter verliezen (art. 6:162 lid 2 BW). Deze rechtvaardigingsgronden kunnen voortvloeien uit de wet, zoals noodweer of overmacht, maar ook uit het ongeschreven recht. In het algemeen wordt aanvaard dat de strafrechtelijke rechtvaardigingsgronden van artikelen 40-43 Sr ook hier van toepassing kunnen zijn (Van Zeven et al., 1981). Ingevolge artikel 6:162, lid 3 BW, kan een onrechtmatige daad aan de dader worden toegerekend, indien zij te wijten is aan zijn schuld of aan een oorzaak welke krachtens de wet of in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt. Ten derde is vereist dat door de onrechtmatige daad schade is toegebracht aan de benadeelde (art. 6:162 lid 1 BW). Ingevolge artikel 6:95 BW kunnen wettelijke verplichtingen tot schadevergoeding vermogensschade, maar onder omstandigheden ook 'ander nadeel' betreffen (art. 6:96 lid 1 BW). Vermogensschade omvat zowel geleden verlies als gederfde winst. Verder kunnen onder meer de kosten ter vaststelling van de schade en aansprakelijkheid en de redelijke kosten ter verkrijging van voldoening buiten rechte (art. 6:96 lid 2 BW). Met 'ander nadeel' wordt bedoeld op niet-vermogensschade of immateriële schade, waarop benadeelden ingevolge artikel 6:106 BW kort gezegd recht hebben indien de aansprakelijke persoon het oogmerk had om de schade te verrichten, indien de benadeelde in zijn persoon is aangetast of indien het nadeel is gelegen in aantasting van de nagedachtenis van een overledene. Ten vierde vereist aansprakelijkheid op grond van artikel 6:162 BW dat een causaal verband bestaat tussen de onrechtmatige daad en de schade (art. 6:162 lid 1 BW). Ten slotte dient voldaan te zijn aan het relativiteitsvereiste van artikel 6:163 BW.

Dit criterium is drieledig. In de praktijk wordt de vraag of voldaan is aan het relativiteitsvereiste als volgt beantwoord. Allereerst slaat de rechter acht op de strekking en het doel van de geschonden norm, aan de hand waarvan wordt onderzocht of de geschonden norm (1) de benadeelde beschermt, hetgeen noodzakelijk is voor de vestiging van aansprakelijkheid (het persoonsgebonden element), (2) strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden (het schadegebonden element) en (3) strekt tot bescherming tegen de wijze van ontstaan van de schade zoals die in het concrete geval is ontstaan (ECLI:NL:HR:2004:AO6012). Alleen indien alle drie de vragen positief worden beantwoord, is voldaan aan het relativiteitsvereiste. Ter illustratie een zaak waarin een minderjarige leerling een potje kwik van het schoolterrein had meegenomen en achtergelaten in een speeltuintje (Rb. Noord-Nederland 4 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2160). De kosten die aan de schoonmaak van het speeltuintje door de gemeente verbonden waren, meer dan € 20.000, werden op de moeder van het kind verhaald. De verzekering van de moeder stelde in onderhavige zaak dat naast de moeder ook de school aansprakelijk zou zijn, en wel door een maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm te schenden. Daarin ging de rechtbank niet mee: de norm die voorschrijft dat de school ervoor moet zorgen dat giftige stoffen buiten bereik van de leerlingen blijven, heeft naar het oordeel van de kantonrechter tot doel om de leerlingen te beschermen tegen de gevaren die deze stoffen kunnen meebrengen voor hun gezondheid en welzijn en niet om een willekeurige derde als de gemeente te vrijwaren van een gebeurtenis zoals zich in dit geval heeft voorgedaan. Zoals reeds aangestipt, is het relativiteitsvereiste niet van toepassing

met betrekking tot de strafbepaling wanneer de onrechtmatige daad een strafbaar feit oplevert, zodat in een dergelijke situatie niet vereist is dat de benadeelde partij is getroffen in een belang dat rechtstreeks wordt beschermd door die strafbepaling (ECLI:NL:HR:2019:793).

Van belang is dat het de eiser vrijstaat om het verbod in kort geding te vorderen, via de procedure van artikelen 254-260 Rv. Daarvoor is het noodzakelijk dat een spoedeisend belang bestaat, zodat van de eiser niet kan worden gevergd dat hij de bodemprocedure afwacht (art. 254 lid 1 Rv). In een kortgedingprocedure is het rechterlijke oordeel, anders dan bij een 'normale' bodemprocedure, voorlopig van aard. De rechter die oordeelt over de bodemprocedure is dan ook niet gebonden aan de beslissing in de kortgedingprocedure. Uit de praktijk blijkt echter dat, wanneer een kortgedingprocedure is ingesteld, zelden ook een bodemprocedure wordt gestart, zodat het vonnis in kortgeding het definitieve oordeel wordt (Wieten, 2007).

Op vordering van de eiser, maar ook ambtshalve, kan de rechter in een kortgedingprocedure de voorlopige voorziening uitvoerbaar bij voorraad verklaren, hetgeen in de praktijk vrijwel altijd gebeurt. Dit houdt in dat eventuele rechtsmiddelen tegen het vonnis de tenuitvoerlegging van het vonnis niet opschorten, zodat het vonnis direct ten uitvoer kan worden gelegd en men daarvoor niet hoeft te wachten tot het in kracht van gewijsde is gegaan. De werking van het verbod wordt daarmee niet opgeschort wanneer de gedaagde een rechtsmiddel instelt (Wieten, 2007). Ter tenuitvoerlegging van het verbod, dient het vonnis in kort geding betekend te worden (art. 430 lid 3 Rv). De betekening houdt in dat een afschrift van het vonnis aan de veroordeelde wordt verschaft middels een gerechtsdeurwaardersexploot.

Tenuitvoerlegging en handhaving

Op vordering van de eiser is de rechter bevoegd om een dwangsom te verbinden aan het verbod, zodat de veroordeelde bij (elke) overtreding van het verbod een vooraf vastgesteld geldbedrag dient te betalen (art. 611a lid 1 jo. 611b Rv). Hiermee wordt aan de eiser een rol toegekend in de handhaving van het verbod: het is aan de eiser om de overtreding van het verbod te melden bij de deurwaarder, opdat de dwangsom kan worden geëxecuteerd (art. 611c Rv). Indien het volgens de rechter aannemelijk is dat toepassing van een ander dwangmiddel, waaronder de dwangsom, geen uitkomst zal bieden, kan het vonnis uitvoerbaar bij lijfswang verklaard worden (art. 586 Rv). Dit houdt in dat de veroordeelde in een huis van bewaring wordt geplaatst, waar hij zal verblijven totdat aan zijn verplichtingen is voldaan, met een maximale termijn van één jaar (art. 596 jo. 589 lid 1 Rv). Nadelig voor de eiser is in dit kader dat hij dient te voorzien in het levensonderhoud van de gegijzelde veroordeelde; indien de eiser tekortschiet om maandelijks een bepaalde geldsom voor te schieten, is de directeur van het huis van bewaring bevoegd om de schuldenaar uit de gijzeling te ontslaan (een gijzeling in deze is een insluiting in het huis van bewaring; art. 597 Rv). Ten slotte kan de rechter de eiser machtigen om het verbod 'indien nodig met behulp van de sterke arm van politie en/of justitie' ten uitvoer te leggen, hetgeen in de praktijk niet zelden gebeurt (Van Mierlo et al., 2005). Dit betekent dat de eiser of de door hem ingeroepen deurwaarder de hulp van de politie kan inroepen indien de schuldenaar weerspanning is (art. 595 Rv). De rol van de politie in de handhaving van civielrechtelijke verboden is overigens onduidelijk, mede omdat de schending van een civielrechtelijk verbod geen strafbaar feit oplevert (Van der Aa et al., 2012; Malsch, 2004).

3.7.2 *Invulling onrechtmatige daad*

Als vaststaat dat sprake is geweest van een onrechtmatige daad in de zin van artikel 6:162 BW, kunnen daarmee verschillende rechtsvorderingen worden ingesteld, zoals de vergoeding van de schade in geld (art. 6:162 lid 1 jo. 3:296 BW), schadevergoeding in natura (art. 6:162 lid 1 jo. 3:296 en 6:103 BW), een zuivere verklaring dat de gepleegde daad onrechtmatig is, een rechterlijk verbod of bevel (art. 6:162 jo. 3:296 BW) of rectificatie (art. 6:162 jo. 6:167 of 6:196 BW). Vorderingen tot schadevergoeding strekken ertoe om de benadeelde zo veel mogelijk te brengen in de toestand waarin hij zich zou bevinden indien de onrechtmatige daad niet had plaatsgevonden. De verklaring dat de daad onrechtmatig is, is in feite overbodig aangezien de rechter voor het toekennen van de vordering genoodzaakt is om te constateren dat een onrechtmatige daad is gepleegd. Rectificatie wordt veelal gevorderd met betrekking tot misleidende publicaties, waarbij de eer en/of goede naam is aangetast (via art. 6:167 BW) of waarbij sprake was van misleidende of vergelijkende reclame (via art. 6:196 BW). In dit kader is alleen het rechterlijk verbod of bevel van belang, zodat de overige rechtsvorderingen verder buiten beschouwing blijven. Met een rechtsvordering strekkende tot oplegging van een verbod vraagt de eiser (hier: de benadeelde) dat de rechter de dader verbiedt om zich in de toekomst aan een bepaalde onrechtmatige daad schuldig te maken (art. 3:296 lid 1 jo. 6:162 BW). Voor het opleggen van een dergelijk verbod is vereist dat er 'een concreet belang bestaat, in die zin dat er een reële dreiging is dat de handelingen die de eiser verboden wil zien, zullen worden verricht' (ECLI:NL:HR:2001:ZC3696). Hieraan kan dus voldaan zijn wanneer herhaling van een reeds gepleegde onrechtmatige daad dreigt, maar ook wanneer de gedaagde belang heeft bij het voorkomen van een bepaalde onrechtmatige daad, terwijl deze daad vooraf nog niet is gepleegd (Van Zeven et al., 1981).

3.7.3 *Voorwaarden ter voorkoming van confrontaties*

Zoals vermeld kan een onrechtmatige daad bestaan uit een doen of nalaten (art. 6:162 lid 2 BW). In geval van een nalaten, houdt het verbod feitelijk een bevel in om de daad waarvan het nalaten onrechtmatig is, te verrichten. De wet bepaalt niet nader welke inhoud het rechterlijk verbod of bevel kan hebben, zodat de rechter hier een ruime marge wordt gegeven. Straat-, buurt- en dorpsverboden, maar ook contactverboden en zelfs de verplichting om te verhuizen, zijn voorbeelden uit de praktijk. Zo legde de rechtbank Maastricht in 2003 ten aanzien van een gedaagde, die de eiser had mishandeld, een verbod op om zich te bevinden in de woning van de eiser (ECLI:NL:RBMAA:2003:AI1410).³⁸ In 2020 oordeelde de rechtbank Overijssel dat de gedaagde zich vanwege intimiderend gedrag gedurende zeven maanden niet meer mocht begeven binnen een straal van 50 meter rond de school van haar kinderen (ECLI:NL:RBOVE:2020:4498). Aanvankelijk werd geen looptijd verbonden aan de verboden die op grond van artikelen 6:162 jo. 3:296 BW opgelegd werden (Doomen & Kotting, 1985). In de huidige stand van zaken is het echter wel de gewoonte om de looptijd van het verbod in tijd te beperken (Van der Aa et al., 2012). Hoewel noch de inhoudelijke reikwijdte, noch de opleggingstermijn expliciet in de wet zijn afgebakend, dient de rechter ook hier rekening te houden met de grond- en mensenrechten van de veroordeelde.

³⁸ Zie ook ECLI:NL:RBOVE:2020:2977, waarin een gelijkaardige situatie speelde.

3.7.4 *Aanvullende werking ten opzichte van Wlt-modaliteiten*

Het civiele recht kan in vergelijking met het strafrecht op bepaalde aspecten voordelen bieden voor de eiser. Zo is de eiser voor de vordering tot een gebiedsverbod in het civiele recht niet afhankelijk van de medewerking van het OM en de politie. Daartegenover staat echter wel dat de handhaving van civielrechtelijke gebiedsverboden bijna geheel bij de eiser ligt, terwijl strafrechtelijke gebiedsverboden met behulp van de politie en/of reclassering worden gehandhaafd. De bewijsstandaard is in het civiele recht lager dan in het strafrecht. In het strafrecht is vereist dat de rechter overtuigd is dat de verdachte het ten laste gelegde heeft begaan, waarmee wordt geduid op een 'zeer klemmende graad van waarschijnlijkheid' (Mevis et al., 2017). In civielrechtelijke kortgedingprocedures daarentegen, is het wettelijke bewijsrecht niet van toepassing, zodat het voldoende is dat de rechter de vordering aannemelijk acht (Wieten, 2007). Ten slotte kan via de kortgedingprocedure op een kortere termijn een gebiedsverbod worden verkregen dan via een strafrechtelijke procedure (Van der Aa et al., 2012). Nadelig aan de civielrechtelijke procedure is dat daaraan kosten zijn verbonden voor de eiser (zie ook de Wet griffierechten burgerlijke zaken).

Een vordering op grond van artikel 6:162 jo. 3:296 kan op elk moment vooraf aan, gedurende of na afloop van een strafrechtelijke procedure worden ingediend. Hieruit volgt allereerst dat gebiedsverboden binnen het civiele recht kunnen worden opgelegd wanneer de eiser daar een zodanig spoedeisend belang bij heeft, dat niet gewacht kan worden op de uitspraak in strafrechtelijke zin. Ook kan een civielrechtelijk gebiedsverbod worden opgelegd ter aanvulling van een geldend strafrechtelijk gebiedsverbod. Verder kan een civielrechtelijk gebiedsverbod worden opgelegd na afloop van een strafrechtelijke straf of maatregel, bijvoorbeeld omdat de veroordeelde binnenkort vrijkomt en het slachtoffer bang is voor herhaling wanneer de veroordeelde in vrijheid wordt gesteld.

Noch de looptijd, noch de geografische reikwijdte van civielrechtelijke gebiedsverboden zijn in de wet beperkt. In de praktijk worden dergelijke gebiedsverboden echter meestal voor een periode van één à twee jaar opgelegd (Van der Aa et al., 2012). In de vorm van een nieuw rechterlijk verbod of bevel kan het gebiedsverbod na afloop van deze termijn verlengd of aangepast worden (art. 6:162 jo. 3:296 BW). Daarmee kunnen civielrechtelijke gebiedsverboden onder omstandigheden langer duren dan mogelijk is binnen de v.i., VB of GVM. Zoals vermeld kunnen de gebiedsverboden variëren van straatverboden tot verplichtingen om te verhuizen. Het is echter, gezien de toepasselijke grond- en mensenrechten van de veroordeelde, niet aannemelijk dat civielrechtelijke gebiedsverboden geografisch gezien verder kunnen strekken dan mogelijk is in het kader van de VB, v.i. of GVM. De aanvullende werking zit hier in de mogelijkheid om gelijktijdig aan de gelding van een strafrechtelijk gebiedsverbod een civielrechtelijk gebiedsverbod te vorderen dat betrekking heeft op een ander gebied, zodat deze combinatie een groter gebied bestrijkt dan alleen het strafrechtelijke gebiedsverbod.

3.8 **Kortom**

In dit hoofdstuk is een overzicht gecreëerd van de wettelijke grondslagen waarbinnen een gebiedsverbod kan worden opgelegd, buiten de Wlt. Hiervoor is gekeken naar het strafrecht, het bestuursrecht en het civiele recht waarbij in totaal 23 modaliteiten tot een gebiedsverbod buiten de Wlt zijn gevonden. Tevens is bekeken welke modaliteiten

aanvullend zouden kunnen werken ten opzichte van de Wlt-modaliteiten, voor wat betreft de beoogde doelgroep (daders van zeden- en/of ernstige geweldsdelicten), het moment van oplegging (tijdens of na afloop van de straf/maatregel, waarbij is gekeken naar de periode vanaf de v.i. of VB), het doel van het gebiedsverbod (het beschermen van slachtoffers en nabestaanden tegen confrontaties) en de duur (langer dan de Wlt) of inhoud (andere verboden gebieden, bijvoorbeeld).

Hoewel de 12 andere strafrechtelijke modaliteiten allemaal de bescherming van slachtoffers als doel hebben, bieden zij, behalve de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr), geen aanvulling qua duur of inhoud ten opzichte van de Wlt-modaliteiten. Met betrekking tot 3 van de 4 bestuursrechtelijke modaliteiten geldt dat het opleggingscriterium van (de ernstige vrees voor) een verstoring van de openbare orde de aanvullende werking in de weg zit, omdat dit iets anders is dan het voorkomen van confrontaties. De 7 civielrechtelijke modaliteiten hebben de vereiste doelgroep en kunnen worden opgelegd gedurende of na afloop van de detentie of tbs. Echter, slechts 3 daarvan kunnen de bescherming van slachtoffers als doel hebben, namelijk de onrechtmatige daad in combinatie met een rechterlijk verbod, de onrechtmatige daad in combinatie met een schadevergoeding in natura en de voorwaardelijke machtiging op grond van art. 28aa Wzd. Alleen de onrechtmatige daad in combinatie met een rechterlijk verbod voldoet aan de overige criteria.

Uit bovenstaande volgt dat alleen de gebiedsverboden verbonden aan de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr) en de gebiedsverboden onder de noemer van de civielrechtelijke onrechtmatige daad (art. 6:162 BW) potentieel aanvullend kunnen werken ten opzichte van de Wlt. Op basis van de vrijheidsbeperkende maatregel kan immers ten tijde van de veroordeling tot een gevangenisstraf of tbs-maatregel een gebiedsverbod met een maximale duur van vijf jaar worden opgelegd. Dit maakt het mogelijk dat het gebiedsverbod in de zin van artikel 38v Sr gelijktijdig loopt aan het gebiedsverbod onder de v.i., VB of GVM, hetgeen zowel qua inhoud als qua duur potentieel aanvullend kan werken. De onrechtmatige daad biedt slachtoffers en nabestaanden de mogelijkheid om op elk moment, onafhankelijk van strafrechtelijke procedures, een gebiedsverbod te vorderen indien zich feiten en omstandigheden hebben voorgedaan waaruit blijkt dat de gedaagde een onrechtmatige daad heeft gepleegd dan wel indien de ernstige vrees daartoe bestaat. Als gevolg daarvan is het mogelijk dat een dergelijk civielrechtelijk gebiedsverbod tijdens of na afloop van de v.i., VB of GVM wordt opgelegd.

4 Mensenrechten van slachtoffers of nabestaanden en daders

4.1 Inleiding

Nu in de twee voorgaande hoofdstukken de wettelijke mogelijkheden tot oplegging van een gebiedsverbod uiteen zijn gezet, komen in dit hoofdstuk de mensenrechten van slachtoffers of nabestaanden en daders die een rol spelen bij gebiedsverboden aan bod. Dit hoofdstuk geldt ter beantwoording van onderzoeksvraag 6, in het kader van onderzoeksdoel 3: *Welke (mensen)rechten van het slachtoffer of de nabestaande en de dader spelen een rol bij de oplegging, tenuitvoerlegging en handhaving van een langdurig gebiedsverbod?*

Het bekijken van deze mensenrechten in relatie tot de gebiedsverboden en hun invulling (bijvoorbeeld de reikwijdte), kan inzicht bieden in de (on)mogelijkheden die zowel aan de kant van de slachtoffers en nabestaanden, als aan de kant van de dader gelden bij langdurige gebiedsverboden. Hiervoor is uitgegaan van de mensenrechten die zijn vastgelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de daarbij horende rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Binnen het EVRM-recht zijn twee vormen van verplichtingen of 'obligations' te onderscheiden, de zogenoemde *negative obligations* en *positive obligations*. Negatieve verplichtingen houden in dat het de lidstaten wordt verplicht om zich te onthouden van het verrichten van een bepaalde handeling. Positieve verplichtingen duiden op een verplichting voor de lidstaten om juist wel een bepaalde handeling te verrichten, met als algemeen doel het voorkomen van schendingen van EVRM-rechten, zodat burgers ten volle van deze rechten kunnen genieten (zie ook EHRM 13 juni 1979, *Marckx t. België*, nr. 6833/74). Deze positieve verplichtingen gelden niet alleen ten aanzien van schendingen gepleegd of gefaciliteerd door de staatsautoriteiten, maar ook ten aanzien van schendingen gepleegd door andere burgers (zie o.a. EHRM 10 mei 2001, *Z et al. t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 29392/95).³⁹

In het navolgende is telkens eerst het relevante mensenrecht behandeld, waarna is ingegaan op de mogelijke relatie daarmee met de Wlt in het algemeen en met de gebiedsverboden onder de Wlt in het bijzonder. Het hoofdstuk eindigt met een 'kortom' waarin de belangrijkste bevindingen van het hoofdstuk zijn samengevat (paragraaf 4.6).

4.2 Artikel 2 EVRM: het recht op leven en artikel 3 EVRM: het verbod van foltering

4.2.1 Inhoud

Artikel 2 EVRM waarborgt de bescherming van het recht op leven en houdt kort gezegd in dat niemand opzettelijk van het leven mag worden beroofd.⁴⁰ Ingevolge artikel 3

³⁹ Voor nadere informatie over positieve verplichtingen en hun invulling, wordt verwezen naar Akandji-Kombe (2007) en Vellinga-Schootstra en Vellinga (2008).

⁴⁰ In de oorspronkelijke verdragstekst (art. 2, lid 1 EVRM) is de doodstraf genoemd als uitzondering op het recht op leven. Destijds (1950) achtte men de doodstraf niet in strijd met internationale mensenrechten. Sindsdien heeft echter een ontwikkeling plaatsgevonden die ertoe geleid heeft dat de doodstraf zowel de facto als de iure in strijd wordt geacht met de mensenrechten (EVRM 2 maart 2010, *Al-Saadoon en Mufdhi t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 61498/08). Protocol 13 bij het EVRM, dat de doodstraf in alle omstandigheden

EVRM mag niemand worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Dit is een absoluut recht: beperkingen ervan zijn onder geen enkele omstandigheid toegestaan. Het verschil tussen foltering, onmenselijke behandeling of bestraffing en vernederende behandeling of bestraffing ligt in de intensiteit van het aangedane leed. Om een bepaalde handeling als foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing aan te merken, dient met de handeling een 'minimumniveau van ernst' bereikt te zijn, maar de beoordeling daarvan is relatief, zodat factoren zoals de duur van de handeling, de fysieke en mentale gevolgen ervan en de leeftijd van het slachtoffer een rol spelen (zie o.a. EHRM 6 april 2000, *Labita t. Italië*, nr. 26772/95). Men mag aannemen dat strafbare feiten die de lichamelijke integriteit van het slachtoffer aantasten in het algemeen onder de reikwijdte van artikel 3 EVRM te scharen zijn (zie bijvoorbeeld EHRM 23 september 1998, *A t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 25599/94 en EHRM 4 december 2003, *M.C. t. Bulgarije*, nr. 39272/98).

4.2.2 *Positieve verplichtingen*

De negatieve verplichtingen van artikelen 2 en 3 EVRM, betekenen dat lidstaten de burgers binnen hun jurisdictie niet van het leven mogen beroven en niet mogen onderwerpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Omdat dit onderzoek niet zozeer betrekking heeft op levensberoving of foltering dan wel onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing door de Nederlandse overheid, maar eerder op de relatie tussen burgers onderling (justitiabelen en slachtoffers), worden de negatieve verplichtingen hier verder buiten beschouwing gelaten. Op grond van de positieve verplichtingen van artikelen 2 en 3 EVRM geldt in het algemeen dat de lidstaten gepaste stappen moeten nemen om het leven (art. 2 EVRM) en de lichamelijke integriteit (art. 3 EVRM) van burgers te beschermen. Binnen artikelen 2 en 3 EVRM is een drietal meer concrete verplichtingen te onderscheiden.

Ten eerste zijn lidstaten ertoe verplicht om een wettelijk (strafrechtelijk) kader in te richten waardoor het plegen van handelingen die het recht op leven en het verbod van foltering in gevaar brengen, wordt voorkomen en ontmoedigd, zodat burgers op adequate wijze worden beschermd tegen schendingen van artikelen 2 en 3 EVRM (zie o.a. EHRM 4 december 2003, *M.C. t. Bulgarije*, nr. 39272/98). Op basis hiervan kunnen lidstaten ertoe verplicht zijn om actief juridische maatregelen te nemen teneinde geweldadige handelingen strafbaar te stellen.

Ten tweede, deze wet- en regelgeving moet op een adequate en efficiënte manier geïmplementeerd en gehandhaafd worden teneinde schendingen van artikelen 2 en 3 EVRM te voorkomen, tegen te gaan en te bestraffen. Daarbij geldt dat onder omstandigheden speciale beschermende maatregelen en waarborgen in het leven moeten worden geroepen. Zo oordeelde het EHRM in het kader van seksueel misbruik

verbiedt, is op het moment van schrijven door alle lidstaten bij de Raad van Europa behalve Azerbeidzjan ondertekend. Armenië heeft het Protocol in 2006 ondertekend, maar nog niet geratificeerd (www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyid=187, laatst geraadpleegd op 27/06/2022). Van belang is dat Rusland het Protocol ook niet had ondertekend, maar haar lidmaatschap op 16 maart 2022 heeft verloren gezien de invasie in Oekraïne (Resolution CM/Res[2022]2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe). Daarnaast bevat artikel 2, lid 2 EVRM een drietal situaties waarin levensberoving als gevolg van geweld omwille van het doel daarvan geen schending van artikel 2 EVRM oplevert: (1) het verdedigen van wie dan ook tegen onrechtmatig geweld, (2) het bewerkstelligen van een rechtmatige arrestatie of het voorkomen van de ontsnapping van iemand die rechtmatig is gedetineerd en (3) het in overeenstemming met de wet onderdrukken van oproer en opstand.

van minderjarigen bijvoorbeeld meermaals dat het bestaan van nuttige mechanismen voor het signaleren en melden van dat misbruik fundamenteel is voor de implementatie van de toepasselijke strafrechtelijke bepalingen.⁴¹ Verder dienen de sancties op schendingen effectief, proportioneel en ontmoedigend te zijn (EHRM 9 juli 2019, *Volodina t. Rusland*, nr. 41261/17). Bij de eis van een effectieve implementatie hoort tevens de procedurele verplichting dat een effectief en officieel onderzoek plaats dient te vinden wanneer er aanwijzingen (zoals beschuldigingen) bestaan dat artikel 2 of 3 EVRM is geschonden of dreigt te worden geschonden. Ook moeten diegenen die schuldig worden bevonden aan dergelijke schendingen vervolgd en gesanctioneerd worden binnen een onafhankelijk gerechtelijk systeem dat ook in een vorm van schadeloosstelling voor het slachtoffer voorziet (zie o.a. EHRM 14 april 2015, *Mustafa Tunç en Fecire Tunç t. Turkije*, nr. 24014/05, EHRM 2 februari 2021, *X et al. t. Bulgarije*, nr. 22457/16, EHRM 17 juli 2014, *Centre for legal resources on behalf of Valentin Campeanu t. Roemenië*, nr. 47848/08 en EHRM 1 juni 2010, *Gäfgen t. Duitsland*, nr. 22978/05).

Ten derde, de nationale autoriteiten kunnen er onder bepaalde omstandigheden toe verplicht zijn om preventieve 'operationele maatregelen' te nemen wanneer het leven (art. 2 EVRM) of de lichamelijke integriteit (art. 3 EVRM) van een burger in het geding komt door de dreiging van strafbaar gedrag door een andere burger.⁴² Voor het vaststellen van een schending van deze positieve verplichting, volstaat het volgens het Hof als de klager kan aantonen dat de autoriteiten niet alles hebben gedaan wat redelijkerwijs van hen kan worden verwacht om een directe en reële dreiging, waarvan zij kennis (geacht werden te) hebben, af te wenden (EHRM 28 oktober 1998, *Osman t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 23452/94). Hoe de voornoemde termen en factoren worden ingevuld, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Bij de beoordeling of een schending heeft plaatsgevonden, hecht het EHRM veel belang aan de mate waarin de risicotaxatie adequaat is geweest en de mate waarin de al dan niet genomen preventieve maatregelen adequaat waren (zie ook EHRM 15 juni 2021, *Kurt t. Oostenrijk*, nr. 62903/15). Deze verplichting dient omwille van de onvoorspelbaarheid van menselijk gedrag en de keuzes die gemaakt moeten worden in het kader van capaciteit en prioriteit, niet zodanig geïnterpreteerd te worden dat het een disproportionele en onmogelijke last veroorzaakt voor de autoriteiten. Daarnaast moet de politie bij het uitoefenen van haar bevoegdheden in dit kader rekening houden met de (procedurele) waarborgen die onder meer uit artikelen 5 en 8 EVRM volgen.⁴³ Verder is het zo dat niet elk risico op onmenselijke of vernederende behandelingen deze positieve verplichting in het leven roept, maar uit de rechtspraak volgt wel dat het EHRM de effectieve bescherming van minderjarigen en kwetsbare personen in deze context van zeer groot belang acht (o.a. EHRM 2 februari 2021, *X et al. t. Bulgarije*, nr. 22457/16 en EHRM 28 januari 2014, *O'Keefe t. Ierland*, nr. 35810/09).

⁴¹ Zie bijvoorbeeld EHRM 2 februari 2021, *X et al. t. Bulgarije*, nr. 22457/16, waarin het ging om seksueel misbruik van kinderen in het weeshuis waar zij destijds verbleven. Met name omdat de dader hier een machtspositie had ten opzichte van de kinderen en omdat de kinderen uitsluitend onder begeleiding van dat weeshuis opgroeiden, stelde het EHRM dat 'the existence of useful detection and reporting mechanisms is fundamental to the effective implementation of the relevant criminal laws.'

⁴² Voorbeelden van operationele maatregelen zijn: het uitvoeren van een huiszoeking indien er sterke aanwijzingen bestaan dat de verdachte in het bezit is van één of meerdere wapens, of het (recidive)gevaar dat uitgaat van de betrokkene op degelijke, gedetailleerde wijze onderzoeken voordat over diens vrijlating wordt besloten.

⁴³ Hier kan men denken aan de eerbiediging van het recht op privacy (art. 8 EVRM, zie ook paragraaf 4.4 hieronder), dat wordt geschonden als de autoriteiten telefoongesprekken van de verdachte tappen teneinde potentiële slachtoffers te beschermen (o.a. EHRM 15 januari 2015, *Dragojevic t. Kroatië*, nr. 68955/11). Om deze schending te rechtvaardigen, moet aan een aantal materiële en procedurele voorwaarden voldaan zijn (art. 8 lid 2 EVRM).

Ter illustratie van deze derde positieve verplichting worden twee belangwekkende arresten uiteengezet. In de zaak van Osman tegen het Verenigd Koninkrijk (EHRM 28 oktober 1998, nr. 23452/94) was kort gezegd sprake van een leraar die obsessief en dreigend gedrag had vertoond richting zijn leerling, onder meer door de leerling te volgen, door muren van de school met beledigende graffiti te bekladden en door de leerling expliciet verbaal te bedreigen. Toen de leerling en diens vader werden gedood door de leraar, klaagde de moeder dat de autoriteiten onvoldoende preventieve maatregelen hadden genomen om hun dood te voorkomen, hetgeen een schending van artikel 2 EVRM zou opleveren. Terwijl de dreiging in deze zaak duidelijk gericht was tegen een specifiek individu, was de dreiging in de zaak van Mastromatteo tegen Italië (EHRM 24 oktober 2002, nr. 37703/97) meer algemeen van aard. Hier werd geklaagd dat de autoriteiten artikel 2 EVRM hadden geschonden door een justitiabele die veroordeeld was tot een gevangenisstraf van vijftien jaar, wegens onder andere poging tot moord, voor het einde van die straf met een vorm van re-integratie verlof te laten gaan. Tijdens dat verlof heeft de justitiabele de zoon van de klager vermoord. In beide zaken oordeelde het Europese Hof echter dat geen schending van artikel 2 EVRM had plaatsgevonden, omdat niet voldaan was aan alle hierboven genoemde eisen. In geen van beide zaken kon kort gezegd van de autoriteiten worden verwacht dat zij, gezien de kennis die ze hadden of geacht werden te hebben over een mogelijke dreiging, meer preventieve maatregelen hadden genomen ter voorkoming van de dood van de slachtoffers, aldus het EHRM.

4.2.3 *Toepassing op de Wlt*

Wanneer men de bovenstaande positieve verplichtingen volgend uit artikelen 2 en 3 EVRM toepast op de Nederlandse situatie, geldt in het algemeen dat van de Nederlandse overheid wordt verwacht dat zij haar burgers op een degelijke manier beschermt tegen schendingen van artikel 2 en 3 EVRM door andere burgers. Meer concreet houdt dit ten eerste in dat de Nederlandse overheid verplicht is om hiertoe wet- en regelgeving in het leven te roepen. De strafbaarstelling van doodslag in het Wetboek van Strafrecht hier een voorbeeld van. Ook de onderdelen van de Wlt, de v.i., VB en GVM, zijn voorbeelden van dergelijke wet- en regelgeving ter voorkoming van recidive en dus ter bescherming van burgers tegen mogelijke schendingen van artikelen 2 en 3 EVRM.

Ten tweede, deze wet- en regelgeving dient niet alleen te bestaan, maar ook op een adequate en efficiënte manier geïmplementeerd en gehandhaafd te worden. De Wlt (net als overige wet- en regelgeving ter voorkoming van strafbare feiten) moet dus zodanig worden toegepast dat zij burgers daadwerkelijk adequate en efficiënte bescherming biedt tegen (dreigende) schendingen. Omdat de Wlt ziet op de executiefase, kan men hier denken aan verplichtingen om nuttige mechanismen te creëren teneinde nieuwe strafbare feiten door de veroordeelde tegen het slachtoffer te signaleren en te melden. Ook het instellen van een effectief en officieel onderzoek wanneer er aanwijzingen bestaan voor een dreiging tegen het leven of tegen de lichamelijke integriteit van het slachtoffer door de veroordeelde is een verplichte vorm van adequate en efficiënte bescherming.

Ten derde kunnen de Nederlandse autoriteiten er onder omstandigheden toe verplicht zijn om preventieve beschermende maatregelen te nemen wanneer er een reële en directe dreiging voor een schending van artikelen 2 of 3 EVRM ten aanzien van een aanwijsbaar slachtoffer bestaat, mits de autoriteiten kennis (geacht worden te) hebben van die dreiging of dat risico, zoals aan de orde was in de zaken Osman tegen het

Verenigd Koninkrijk en Mastromatteo tegen Italië. Beschermende voorwaarden, zoals gebiedsverboden bij de v.i., VB of GVM, zijn denkbare 'preventieve maatregelen' in deze zin. Dit betekent dat het OM (bij de v.i.) of de rechter (bij VB en GVM) onder omstandigheden verplicht zouden kunnen zijn om beschermende voorwaarden aan de VB, v.i. of GVM te verbinden als zij voor of bij aanvang van het toezicht kennis (geacht worden te) hebben van een dergelijke dreiging. Als er tijdens de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel wederom sprake is van dreiging van de dader richting het eerdere slachtoffer, kan deze veroordeling *an sich* al worden meegewogen als een indicatie dat er sprake is van een bepaalde reële dreiging (hetgeen in de zaken Osman tegen het Verenigd Koninkrijk en Mastromatteo tegen Italië niet het geval was).

De hierboven beschreven kennis van, kort gezegd, een reële en directe dreiging, is, soms expliciet en soms impliciet, terug te vinden in de vereisten voor de beslissing tot VB, v.i. en GVM alsook voor de verlenging daarvan. Zo kan de rechter ingevolge artikel 6:6:10 lid 1 onder b en c Sv, tot verlenging van de tbs-maatregel en VB beslissen indien 'het belang van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen zulks eist.' En op grond van artikel 38e lid 3 Sr is de verlenging van de VB tevens gekoppeld aan het gevaar dat nog van de tbs-gestelde uitgaat: 'Indien de totale duur van de terbeschikkingstelling niet in tijd is beperkt, kan de termijn van de terbeschikkingstelling telkens worden verlengd, wanneer de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen die verlenging eist.'

Bij de v.i. is 'de mogelijkheden om eventuele aan de invrijheidstelling verbonden risico's te beperken en beheersen' één van de aspecten die moet worden meegewogen om v.i. te kunnen verlenen (art. 6:2:10 lid 3b Sv). De andere twee aspecten die gelden bij de beslissing tot v.i. zijn de mate waarin en de wijze waarop de veroordeelde door zijn gedrag heeft doen blijken van een bijzondere geschiktheid tot terugkeer in de samenleving en de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen, waaronder de door de veroordeelde geleverde inspanningen om de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden (art. 6:2:10 lid 3 a en c Sv). Echter, zoals uiteengezet in paragraaf 2.3.1, moeten deze drie bepalingen breder worden geïnterpreteerd en betreft dit de afwezigheid van wangedrag, de aanwezigheid van gewenst gedrag, een bereidheid tot succesvolle terugkeer in de samenleving, en een geringe kans op risico voor slachtoffers en nabestaanden die voldoende moet kunnen worden beperkt door het stellen van voorwaarden (*Kamerstukken II 2018/19*, 35 122, nr. 3; *Staatscourant*, 2021). Bij de verlenging van de proeftijd bij de v.i. is er geen waarborg voor de eerste verlenging van maximaal twee jaar, deze eerste verlenging is op vordering van het OM voor alle v.i.-gestelden mogelijk (art. 6:1:18 lid 2 Sv). Er zijn wel criteria opgesteld voor het telkens verlengen van de proeftijd bij de v.i., dit is alleen mogelijk voor veroordeelden in de zin van artikel 38z lid 1 onder b en c Sr (kortweg ernstige zeden- en geweldsdelinquenten) 'indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat is gericht tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam een of meer personen' of indien dit ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen noodzakelijk is (art. 6:1:18 lid 2 Sv). Voor deze v.i.-gestelden is het mogelijk de proeftijd telkens met maximaal twee jaar te verlengen.

Ten slotte kent ook de GVM dergelijke waarborgen, allereerst bij de beslissing tot oplegging van de GVM: 'Ter bescherming van de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen kan de rechter, ambtshalve of op vordering van het openbaar ministerie, een verdachte een maatregel strekkende tot

gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking opleggen' (art. 38z Sr) en vervolgens bij zowel de beslissing tot tenuitvoerlegging (6:6:23b lid 1 Sv) als ook die van de verlenging van de GVM (art. 6:6:23c lid 1 Sv): 'De rechter kan de tenuitvoerlegging van de maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking gelasten indien: a) er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan waarvoor de rechter een maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking kan opleggen, of b) dit noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen.'

Dat het OM en de rechter ingevolge de Wlt en bijbehorende wetgeving kort gezegd pas tot v.i. of VB mogen beslissen wanneer het recidiverisico, al dan niet middels de oplegging van bijzondere voorwaarden, tot een aanvaardbaar niveau is/wordt teruggedrongen, betekent niet automatisch dat Nederland voldoet aan al haar positieve verplichtingen. Immers, deze wet- en regelgeving dient ook op een adequate en efficiënte manier geïmplementeerd en gehandhaafd te worden en indien kort gezegd sprake is van een reële en directe dreiging tegen een bepaalde persoon, dient de Nederlandse overheid ook preventieve maatregelen te nemen. Eén van de denkbare gevolgen daarvan is dat Nederland ook verplicht zou kunnen zijn om regelgeving te creëren en toe te passen voor het contact tussen de autoriteiten en slachtoffers, alsmede voor de omgang met eventuele behoeften van slachtoffers. Immers, als dat niet (adequaat) gebeurt, bestaat het risico dat de autoriteiten ondanks de voornoemde bepalingen omtrent de v.i., VB en GVM niet op de hoogte zijn van een directe en reële dreiging voor het slachtoffer en daarom geen beschermingsvoorwaarden opleggen, terwijl die dreiging wel bestaat en zij geacht worden daarvan op de hoogte te zijn. Hoewel de voornoemde wettelijke regelingen omtrent de v.i., VB en GVM dus als waarborgen ter bescherming van burgers kunnen worden beschouwd, kan uitsluitend op basis daarvan niet *a priori* geconcludeerd worden dat Nederland op dit gebied voldoet aan haar positieve verplichtingen.

4.3 Artikel 5 EVRM: het recht op vrijheid en veiligheid en artikel 2, Vierde Protocol bij het EVRM: het recht op vrije verplaatsing

4.3.1 Inhoud en reikwijdte

Artikel 5 EVRM verschaft aan eenieder het recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon, hetgeen inhoudt dat niemand van zijn vrijheid mag worden ontnomen. Vrijheidsbeneming heeft betrekking op fysieke vrijheid en strekt verder dan de hierna te bespreken vrijheidsbeperking, die omschreven is in artikel 2 Vierde Protocol bij het EVRM (o.a. EHRM 23 februari 2017, *De Tommaso t. Italië*, nr. 43395/09). Beide artikelen raken elkaar, vandaar dat ze hier in samenhang worden besproken.

Artikel 5 EVRM is, anders dan artikelen 2 en 3 EVRM, geen absoluut recht, zodat een inbreuk erop onder omstandigheden gerechtvaardigd kan zijn. Voor de rechtvaardiging van vrijheidsbeneming in de zin van artikel 5 EVRM geldt een aantal vereisten. Ten eerste dient de vrijheidsbeneming overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure te geschieden. Dit houdt allereerst in dat een dergelijke procedure in de nationale wetgeving dient te bestaan en dat de oplegging van de vrijheidsbeneming daarmee in overeenstemming dient te zijn (EHRM 29 maart 2010, *Medvedyev et al. t. Frankrijk*, nr. 3394/03). Verder dient de oplegging in lijn te zijn met het EVRM-recht en de daarin geïmpliceerde algemene rechtsbeginselen (EHRM 2 oktober 2012, *Pleso t. Hongarije*, nr. 41242/08). Met name het verbod van willekeur, de beginselen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en rechtszekerheid, waaronder de eis dat het

recht qua toepasselijkheid voldoende voorzienbaar, precies en kenbaar is, zijn hier van belang (EHRM 28 augustus 2012, *Simons t. België*, nr. 71407/10).⁴⁴ Ten tweede is vereist dat één van de in het eerste lid van artikel 5 EVRM genoemde gevallen van toepassing is.⁴⁵ De gevallen die in het kader van de Wlt van belang zijn, worden in subparagrafen a en e genoemd: kort gezegd detentie na een veroordeling door een daartoe bevoegde rechter en detentie van geesteszieken. In het Nederlandse strafrecht, denkt men aan de oplegging van een gevangenisstraf, respectievelijk tbs-maatregel na een veroordeling door de strafrechter.

Artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM betreft vrijheidsbeperking en bevat twee onderdelen: het recht van eenieder die wettig op het grondgebied van een lidstaat verblijft om zich op dat grondgebied vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen (lid 1) en het recht van eenieder om welk land ook, inclusief het eigen land, te verlaten (lid 2). Het verbod van vrijheidsbeperking is net als artikel 5 EVRM geen absoluut recht: inbreuken kunnen gerechtvaardigd worden indien deze bij wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale of openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor het voorkomen van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid, goede zeden of de rechten en vrijheden van anderen (art. 2 lid 3 Vierde Protocol). Bij de beantwoording van de vraag of de inbreuk gerechtvaardigd kan worden, dienen ook hier de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht genomen te worden. De eis dat de beperking bij wet is voorzien, wordt op dezelfde wijze uitgelegd als de eis dat inbreuken op artikel 5 EVRM overeenkomstig een wettelijke procedure moeten geschieden (EHRM 17 mei 2010, *Kononov t. Letland*, nr. 36376/04). De term 'noodzakelijk' duidt op een 'pressing social need' (EHRM 11 juli 2013, *Khlyustov t. Rusland*, nr. 28975/05). De doelen die met de vrijheidsbeperking nagestreefd dienen te worden zijn breed geformuleerd en worden door het EHRM ook zo geïnterpreteerd, zodat deze in de jurisprudentie zelden een obstakel voor rechtvaardiging vormen (EHRM 21 december 2006, *Bartik t. Rusland*, nr. 55565/00). Het in het eerste lid vervatte recht kan verder, in bepaalde omschreven gebieden, worden onderworpen aan beperkingen 'die bij wet zijn voorzien en gerechtvaardigd worden door het algemeen belang in een democratische samenleving' (art. 2 lid 4 Vierde Protocol).

⁴⁴ Het legaliteitsbeginsel is vervat in artikel 7 lid 1 EVRM en betekent in dit kader dat niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat ten tijde daarvan geen strafbaar feit opleverde, noch dat een zwaardere straf mag worden opgelegd dan ten tijde van het strafbare feit van toepassing was. Het rechtszekerheidsbeginsel vloeit voort uit het legaliteitsbeginsel en duidt op de eisen dat de criteria voor vrijheidsbeneming duidelijk gedefinieerd zijn in het nationale recht en dat dit recht qua toepasselijkheid voldoende voorzienbaar, precies en kenbaar is (EHRM 29 maart 2010, *Medvedyev et al. t. Frankrijk*, nr. 3394/03). De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit houden in deze context in dat de straf proportioneel dient te zijn aan het gepleegde strafbare feit en dat waar mogelijk de minst ingrijpende straf wordt opgelegd. Ten slotte duidt het verbod van willekeur erop dat bij de oplegging van vrijheidsbenemende straffen niet willekeurig gehandeld mag worden, zodat de rechtvaardigende situatie (bijvoorbeeld een veroordeling door de strafrechter) verbonden moet zijn met de feitelijke plaats en omstandigheden van detentie (EHRM 18 september 2012, *James, Wells & Lee t. Verenigd Koninkrijk*, nrs. 25119/09, 57715/09 en 57877/09).

⁴⁵ Deze gevallen zijn: (1, subparagraaf a) een rechtmatige detentie na veroordeling door een daartoe bevoegde rechter, (2, subparagraaf b) een rechtmatige arrestatie of detentie, wegens het niet naleven van een overeenkomstig de wet door een gerecht gegeven bevel of om de nakoming van een door de wet voorgeschreven verplichting te verzekeren, (3, subparagraaf c) een rechtmatige arrestatie of detentie om voor de bevoegde rechterlijke instantie te worden geleid, wanneer er een redelijke verdenking bestaat dat de betrokkene een strafbaar feit heeft begaan of indien het redelijkerwijs noodzakelijk is om de betrokkene te beletten een strafbaar feit te begaan of te ontvluchten nadat hij dit heeft begaan, (4, subparagraaf d) een rechtmatige detentie van een minderjarige met het doel toe te zien op zijn opvoeding of om hem voor de bevoegde instantie te geleiden, (5, subparagraaf e) een rechtmatige detentie van personen ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten, van geesteszieken, van verslaafden aan alcohol of verdovende middelen of van landlopers en (6, subparagraaf f) een rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon teneinde hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of van een persoon waartegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure aanhangig is.

4.3.2 *Verhouding tussen artikel 5 EVRM en artikel 2 Vierde Protocol bij het EVRM*

Hoewel het verschil tussen vrijheidsbeneming en -beperking *prima facie* duidelijk lijkt te zijn, blijkt uit de praktijk dat de grens niet steeds eenvoudig te trekken is. Vrijheidsbeneming en -beperking liggen immers in elkaars verlengde: het verschil is gradueel van aard en ligt onder meer in de intensiteit van de maatregel en/of de opgelegde voorwaarden (EHRM 6 november 1980, *Guzzardi t. Italië*, nr. 7367/76). Bij oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel⁴⁶ die te rechtvaardigen is op grond van artikel 2 Vierde Protocol, dient men dus steeds de vraag te stellen of de maatregel niet dusdanig verstrekkend is, dat de facto sprake is van vrijheidsbeneming, in welk geval de vraag rijst of deze vrijheidsbeneming te rechtvaardigen is onder artikel 5 EVRM. Hiervoor is het Guzzardi-arrest illustratief. *In casu* ging het om een Italiaanse burger aan wie vanwege zijn betrokkenheid bij een ontvoering een 'special supervision' maatregel was opgelegd (EHRM 6 november 1980, *Guzzardi t. Italië*, nr. 7367/76). Op grond daarvan diende hij kort gezegd zonder zijn echtgenote en kind op een afgezonderd deel van een eiland te verblijven, waar hij zich tweemaal daags bij de autoriteiten diende te melden, tussen 22 uur en 7 uur thuis diende te zijn en het hem verboden werd om naar bepaalde horecagelegenheden te gaan. De inwoners van het eiland woonden in een dorp dat voor Guzzardi niet bereikbaar was, zodat Guzzardi geen sociaal contact kon hebben met hen. Het EHRM sloeg acht op de actuele, concrete situatie van Guzzardi en oordeelde dat de verschillende beperkingen *in se* geen vrijheidsbeneming opleverden, maar in combinatie en cumulatie met elkaar wel als zodanig konden worden aangemerkt. Daarbij speelden factoren zoals het aantal, het type, de duur, het effect en de wijze van implementatie van de maatregelen een rol (zie ook EHRM 8 juni 1976, *Engel et al. t. Verenigd Koninkrijk*, Series A nr. 22). Omdat geen van de gronden voor vrijheidsbeneming van toepassing was (zie paragraaf 4.3.1), werd tot een onrechtmatige inbreuk op artikel 5 EVRM geconcludeerd.

4.3.3 *Toepassing op de Wlt*

In de context van de Wlt betekent het voorgaande allereerst dat er voor de oplegging van een gevangenisstraf of tbs-maatregel een veroordeling door de strafrechter moet zijn, die voldoet aan de in het Nederlandse recht geldende procedures daarvoor, alsmede aan de eisen die voortvloeien uit de verdragsrechtelijke beginselen (art. 5 EVRM). Daarnaast zullen de eisen voor rechtvaardiging van vrijheidsbeneming van toepassing zijn wanneer tot vervangende hechtenis en herroeping wordt besloten vanwege het niet-naleven van voorwaarden die aan de GVM respectievelijk v.i. of VB zijn verbonden (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3).

Verder is het duidelijk dat gebiedsverboden in ieder geval vrijheidsbeperking in de zin van artikel 2 Vierde Protocol inhouden, omdat men daarmee het recht om zich vrijelijk te verplaatsen en mogelijk ook het recht om het land te verlaten inperkt. Aan een vestigingsverbod als voorwaarde bij de GVM (6:6:23b lid 2 onder m Sv), is een inbreuk op de tweede deelzin van artikel 2, lid 1 Vierde Protocol bijvoorbeeld inherent (het recht om vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen). Echter zullen de voornoemde inbreuken in het kader van de Wlt in het merendeel van de gevallen gerechtvaardigd kunnen worden, omdat deze een voldoende kenbare, voorzienbare en duidelijke wettelijke grondslag vormt voor gebiedsverboden (zie ook de bespreking van artikel 8

⁴⁶ De term 'vrijheidsbeperkende maatregel' wordt door het EHRM gebruikt om sancties aan te duiden die vrijheidsbeperking als doel en/of gevolg hebben, ongeacht het juridische kader daarvan. Hiermee wordt dus niet specifiek de vrijheidsbeperkende maatregel in de zin van artikel 38v Sr. bedoeld. De voorwaarden onder de noemer van de v.i., VB of GVM zijn tevens 'maatregelen' in deze zin.

EVRM). Ook hier zullen de nationale of openbare veiligheid, de handhaving van de openbare orde, het voorkomen van strafbare feiten, en de bescherming van de gezondheid, goede zeden of de rechten en vrijheden van anderen gepaste doelen zijn om na te streven middels een gebiedsverbod. Echter moet men steeds rekening houden met het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel, zodat een afweging moet worden gemaakt tussen de geschonden rechten van de justitiabele en de andere rechten die met het gebiedsverbod juist worden beschermd.

Bij toepassing van 'overige voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende' die bij de v.i. en GVM in de wet is opgenomen en bij de VB impliciet is gesteld (zie hoofdstuk 2), dient tevens acht geslagen te worden op de grens tussen vrijheidsbeneming en -beperking: de voorwaarden mogen, al dan niet in combinatie en/of cumulatie met elkaar of met andere voorwaarden, niet zodanig intrusief zijn dat in feite sprake is van ongeoorloofde vrijheidsbeneming in de zin van artikel 5 EVRM (EHRM 6 november 1980, *Guzzardi t. Italië*, nr. 7367/76). Zo zou een voorwaarde die bijvoorbeeld inhoudt dat de veroordeelde zich permanent thuis dient te bevinden, ertoe kunnen leiden dat feitelijk sprake is van vrijheidsbeneming in plaats van vrijheidsbeperking, hetgeen in ieder geval bij de v.i., VB en GVM niet toegestaan is.

4.4 Artikel 8 EVRM: recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven

In het kader van artikel 8 EVRM zijn, net als bij artikelen 2 en 3 EVRM, zowel negatieve als positieve verplichtingen van belang. Bij artikel 8 EVRM hebben de negatieve verplichtingen toegepast op de Wlt vooral betrekking op de justitiabele, terwijl de positieve verplichtingen vooral relevant zijn voor slachtoffers en nabestaanden. Hieronder wordt eerst ingegaan op de negatieve verplichtingen en vervolgens op de positieve verplichtingen.

4.4.1 Inhoud

Artikel 8 EVRM waarborgt het recht op respect voor het privé-, familie- en gezinsleven, maar ook voor de woning en correspondentie (lid 1). Deze rechten zijn, net zoals artikel 5 EVRM en artikel 2 Vierde Protocol, niet absoluut, hetgeen betekent dat schendingen onder omstandigheden gerechtvaardigd kunnen worden.

Het privéleven dat beschermd wordt door artikel 8 moet breed worden geïnterpreteerd, zodat het ook de lichamelijke en psychologische integriteit van de betrokkene omvat (EHRM 25 september 2018, *Denisov t. Oekraïne*, nr. 76639/11). Daarnaast zijn ook het recht op persoonlijke ontwikkeling en autonomie, alsmede het recht op het ontwikkelen van sociale relaties onder de term 'privéleven' te scharen (EHRM 24 februari 1998, *Botta t. Italië*, nr. 21439/93). Artikel 8 garandeert echter niet het recht op sociale contacten met een bepaalde andere persoon, zeker niet wanneer die andere persoon geen contact wenst met de betrokkene (EHRM 28 mei 2020, *Evers t. Duitsland*, nr. 17895/14). Het hebben van sociale contacten betreft ook sociale contacten in de context van werk, zodat een beperking op de uitoefening van een bepaald beroep een schending van artikel 8 kan opleveren (o.a. EHRM 28 mei 2009, *Bigaeva t. Griekenland*, nr. 26713/05). Ook het recht op privacy valt onder 'privéleven' in de zin van artikel 8, zodat burgers het recht hebben om zichzelf en hun relaties met anderen te ontwikkelen zonder inmenging van derden. Daarmee worden toezicht op contacten

met anderen en het gebruik van GPS-toezicht verboden door artikel 8 EVRM (respectievelijk EHRM 26 juni 1997, *Halford t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 20605/92 en EHRM 2 september 2010, *Uzun t. Duitsland*, nr. 35623/05).⁴⁷

Het familie- en gezinsleven dat wordt beschermd door artikel 8 EVRM is een breed en autonoom begrip, waarvan de kern is dat men het recht heeft om op een normale manier familiale relaties te ontwikkelen en te behouden (EHRM 13 juni 1979, *Marckx t. België*, nr. 6833/74).⁴⁸ Het recht op een familieleven veronderstelt echter dat dit familieleven reeds bestaat, zodat het niet zozeer de wens om een gezin te hebben garandeert, maar eerder het samenzijn met en ontwikkelen van een reeds bestaand gezin beschermt (EHRM 17 april 2018, *Lazoriva t. Oekraïne*, nr. 6878/14). In alle situaties waarin kinderen een rol spelen, is het volgens de vaste rechtspraak van het EHRM zo dat het welzijn, de gezondheid en de ontwikkeling van het kind centraal dient te staan, waardoor het belang van het kind in ieder geval zwaarder zal wegen dan het recht op een familie- of gezinsleven (EHRM 26 november 2013, *X t. Letland*, nr. 27853/09).⁴⁹

Ook de term 'woning' in de zin van artikel 8 lid 1 EVRM is een autonoom begrip, zodat het bestaan daarvan afhankelijk is van de vraag of de betrokkene *de facto* voldoende verbinding heeft met de plaats in kwestie (EHRM 17 oktober 2013, *Winterstein et al. t. Duitsland*, nr. 2703/07). Artikel 8 EVRM geeft burgers echter niet het recht om voorzien te worden van een woning, of om op een bepaalde plaats te wonen (respectievelijk EHRM 18 januari 2001, *Chapman t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 27238/95 en EHRM 6 november 2017, *Garib t. Nederland*, nr. 43494/09).

Het recht op respect voor de correspondentie in de zin van artikel 8 EVRM brengt een verbod op alle vormen van censuur, onderschepping, monitoring, inbeslagname en andere belemmeringen met betrekking tot die correspondentie met zich mee.

Artikel 8 EVRM betreft, zoals artikel 5 EVRM en artikel 2 Vierde Protocol, geen absoluut recht, zodat inbreuken daarop onder omstandigheden gelegitimeerd kunnen worden (zie het tweede lid van artikel 8 EVRM). De eisen die gelden voor schendingen van artikel 2 Vierde Protocol bij het EVRM zijn hier overeenkomstig van toepassing.⁵⁰

4.4.2 Positieve verplichtingen

De positieve verplichtingen die in artikelen 2 en 3 EVRM zijn vervat, worden ook in artikel 8 EVRM gelezen. Immers, het privéleven dat beschermd wordt door artikel 8 moet breed worden geïnterpreteerd, zodat het ook de lichamelijke en psychologische

⁴⁷ Zoals later in deze paragraaf wordt beschreven, kan deze laatste schending van artikel 8 EVRM onder omstandigheden wel gerechtvaardigd zijn (zie art. 8 lid 2 EVRM).

⁴⁸ De term 'autonoom' houdt in de context van het EVRM in dat de betekenis van het begrip in kwestie (hier: familie- en gezinsleven) niet afhankelijk is van de betekenis die de nationale rechtsstelsels aan dat begrip toekennen. Ter illustratie, dat in het Belgische burgerlijk wetboek met betrekking tot het vaststellen van de verwantschap tussen de moeder en een kind andere regels golden voor buitenechtelijk geboren kinderen, betekende niet dat buitenechtelijk geboren kinderen in de context van het EVRM net zoals alle andere kinderen beschermd worden onder de noemer van 'familie' en 'gezin' (EHRM 13 juni 1979, *Marckx t. België*, nr. 6833/74).

⁴⁹ In het algemeen wordt aangenomen dat het in het belang van het kind is om de ouder-kindrelaties te behouden, tenzij sprake is van uitzonderlijke ongeschiktheid van (één van) de ouders (EHRM 6 september 2019, *Jansen t. Noorwegen*, nr. 2822/16).

⁵⁰ Dus beperkingen zijn kort gezegd toegestaan voor zover deze (1) bij wet zijn voorzien, (2) noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en dus een pressing social need betreffen en (3) in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

integriteit van betrokkenen omvat (EHRM 25 september 2018, *Denisov t. Oekraïne*, nr. 76639/11). Om die reden kunnen ook handelingen die minder ernstig zijn dan hetgeen middels artikel 3 EVRM wordt verboden, maar die wel op zijn minst overlast veroorzaken, een schending van artikel 8 EVRM opleveren (o.a. EHRM 4 december 2003, *M.C. t. Bulgarije*, nr. 39272/98). Men denke bijvoorbeeld aan verbale intimidatie (EHRM 22 april 2021, *F.O. t. Kroatië*, nr. 29555/13). Ten gevolge wordt van de EVRM-lidstaten ook verwacht dat zij maatregelen nemen ter bescherming van slachtoffers, nabestaanden en andere burgers tegen schendingen van artikel 8 EVRM, dat er wet- en regelgeving in het leven wordt geroepen om schendingen te voorkomen en te bestraffen, dat die wetgeving ook op een adequate wijze wordt gehandhaafd en geïmplementeerd en dat er een officieel en efficiënt onderzoek plaatsvindt bij een vermoeden van een schending (EHRM 13 juni 1979, *Marckx t. België*, nr. 6833/74). Aangezien artikel 8 EVRM geen absolute rechten betreft, moet in dit kader steeds de balans gezocht worden tussen de belangen van de justitiabelen, de slachtoffers en nabestaanden en de belangen van de maatschappij als geheel (o.a. EHRM 19 oktober 2005, *Roche t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 32555/96).

4.4.3 Toepassing op de Wlt

De bijzondere voorwaarden die onder de noemer van de v.i., VB of GVM kunnen worden opgelegd, kunnen een groot aantal inperkingen van het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven met zich meebrengen. Het gebiedsverbod is hiervoor illustratief. Wanneer de justitiabele omwille van het gebiedsverbod niet kan resocialiseren in de omgeving van herkomst, kan dit *de facto* tot isolatie leiden, hetgeen kan raken aan het recht op het ontwikkelen van sociale relaties. Verder kan toezicht middels contactverboden en gebiedsverboden met enkelbanden een schending van de privacy rechten van de justitiabele opleveren. Zeker wanneer de justitiabele door het gebiedsverbod beperkt wordt in zijn of haar contact met zijn of haar gezin of familie, kan het recht op de ontwikkeling van een gezins- of familielevens geschaad worden. Indien sprake is van kinderen, zal daarbij bekeken moeten worden of het contact tussen de justitiabele en het kind in het belang van het kind is.

Indien een schending van artikel 8 EVRM is vastgesteld, moet worden bezien of de beperking gelegitimeerd is in de zin van het tweede lid. Met betrekking tot de gebiedsverboden onder de v.i. en VB staat in ieder geval vast dat deze in principe voldoen aan het vereiste dat de beperking bij wet moet zijn voorzien. Bij de GVM is ten tijde van de oplegging nog niet duidelijk of de maatregel zal worden ten uitvoer gelegd en zo ja, onder welke voorwaarden, hetgeen kan raken aan het vereiste van voorzienbaarheid. Hier kwam in het wetgevingstraject ook kritiek op van de RSJ (2012) en Rvdr (2012, zie ook Nagtegaal, 2020b): 'In dit verband is van belang dat het EHRM heeft erkend dat het voor het nationale recht vrijwel ondoenlijk is voor ieder concreet geval de norm zo precies te formuleren dat deze geheel is toegesneden op het desbetreffende geval. Daarom is het onvermijdelijk dat het nationale recht een zekere discretionaire bevoegdheid overlaat aan de rechter of de uitvoerende macht' aldus de toenmalige staatssecretaris in de memorie van toelichting bij de Wlt (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 816, nr. 3, p. 49). Het EHRM laat inderdaad een relatief ruime marge ten aanzien van de precisie waarmee de wet is omschreven. Hoewel precisie volgens het EHRM vanzelfsprekend wenselijk is, kan het ertoe leiden dat de wet te rigide wordt en niet meer kan worden toegepast in veranderende omstandigheden (EHRM 23 februari 2017, *De Tommaso t. Italië*, nr. 43395/09; zie ook Fechner et al., 2022).

Daarnaast verdient de categorie van 'overige voorwaarden, het gedrag betreffende' aandacht. Deze categorie verschaft zoals eerder gezegd de rechter een ruime marge om voorwaarden die niet expliciet in de wet zijn genoemd desalniettemin op te leggen. Daarbij is echter wel van belang dat, gezien de aard en formulering van deze categorie van voorwaarden, voldaan is aan de eisen die gelinkt zijn aan de toepasselijkheid van de algemene EVRM-rechtsbeginselen. Als gevolg daarvan kunnen voorwaarden die onder deze noemer worden opgelegd niet zodanig zijn dat zij voor de veroordeelde niet voldoende kenbaar en voorzienbaar waren. Daaruit volgt bijvoorbeeld dat het de strafrechter verboden is om binnen deze categorie voorwaarden op te leggen die wel expliciet in de wet staan, maar verderstrekkend zijn dan deze expliciet genoemde voorwaarden.⁵¹ Ook de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit en het verbod van willekeur zijn hierop van toepassing.

Het antwoord op de vraag of de opgelegde beperkingen zijn toegestaan voor zover deze noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, hangt sterk samen met het doel dat men beoogt te bereiken middels de beperking. In het kader van de gebiedsverboden onder de Wlt denkt men vooral aan de nationale of openbare veiligheid en/of het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en/of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Men moet dus beoordelen of het doel een '*pressing social need*' inhoudt en of het opgelegde gebiedsverbod proportioneel is ten opzichte van het bereiken van dat doel. Met name de proportionaliteit zal na verloop van tijd afnemen indien met de tijd ook het risico op recidive afneemt. De proportionaliteit kan verder invloed hebben op de reikwijdte van het gebiedsverbod, zodat een breed gebiedsverbod eerder disproportioneel kan worden geacht als daarmee de rechten van de justitiabele onredelijk worden geschonden. Er zijn hiervoor echter geen vaste regels te destilleren uit de jurisprudentie van het EHRM, zodat in elk geval een afweging zal moeten plaatsvinden tussen de rechten van de justitiabele en de rechten van (potentiële nieuwe) slachtoffers, waarbij steeds rekening moet worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval.

Ten slotte betekenen de positieve verplichtingen in het kader van artikel 8 EVRM, toegepast op de Wlt, dat het OM en de strafrechter er onder omstandigheden toe verplicht kunnen zijn om beschermende voorwaarden op te leggen teneinde (potentiële nieuwe) slachtoffers en nabestaanden te beschermen tegen gedrag dat wellicht niet onder artikel 3 EVRM te scharen is, maar in ieder geval wel overlast veroorzaakt. Men denke bijvoorbeeld aan de oplegging van gebieds- en contactverboden ter bescherming van de oorspronkelijke slachtoffers tegen bedreiging of stalking door de justitiabele.

4.5 Visie wetgever

In het rapport over de beleidstheorie achter de Wlt zijn deze mensenrechten en de kritiek op mogelijke schendingen ervan door de Wlt vanuit verschillende adviserende instanties eveneens kort besproken (Nagtegaal, 2020b). De wetgever heeft in de memorie van toelichting aangegeven dat de GVM inderdaad een inperking van de rechten van de betrokkene kan inhouden, maar dat deze inperking gerechtvaardigd is, onder andere omdat de noodzaak ernstige misdrijven als zeden- en geweldsdelicten terug te dringen kan worden aangemerkt als een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*; *Kamerstukken II 2013/14*, 33 816 nr. 3, p. 53). Door de perio-

⁵¹ Zie hierover ook paragraaf 2.3.2 en ECLI:NL:HR:2001:AB3128, welke in diezelfde paragraaf aan bod komt.

dieke toets bij de verlenging van de drie modaliteiten van de Wlt zou volgens de wetgever aan de noodzakelijkheid en proportionaliteit worden voldaan en de wetgever stelt dat zij ten aanzien van slachtoffers en daders de verplichting heeft hun recht op leven, het verbod op een onmenselijke behandeling en het recht op een privéleven te beschermen. Door de tweetrapsraket bij de GVM zou voldaan zijn aan subsidiariteit en proportionaliteit, omdat de GVM alleen ten uitvoer wordt gelegd als de noodzaak daartoe bestaat (zie paragraaf 2.4.1). Tot slot worden alle voorwaarden op het individu met maatwerk afgestemd, hetgeen tevens bijdraagt aan het respecteren van de mensenrechten van de justitiabele, aldus de wetgever.

4.6 Kortom

Er zijn vijf mensenrechten besproken die in het bijzonder een rol kunnen spelen bij de Wlt en/of de gebiedsverboden die daaraan kunnen worden verbonden. Dit zijn het recht op leven (art. 2 EVRM), het verbod van foltering (art. 3 EVRM), het recht op vrijheid en veiligheid (art. 5 EVRM), het recht op vrije verplaatsing (art. 2 vierde protocol EVRM) en het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (art. 8 EVRM).

Artikel 2 en 3 EVRM zijn absolute rechten, hetgeen betekent dat schendingen ervan onder geen omstandigheden te rechtvaardigen zijn, terwijl artikel 5, artikel 2 Vierde Protocol EVRM en artikel 8 EVRM wel gronden kennen waaronder deze rechten toch beperkt mogen worden. Daarbij dient men wel telkens rekening te houden met, onder andere, het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste.

Artikel 2 en 3 EVRM brengen positieve verplichtingen mee voor de Nederlandse autoriteiten, op basis waarvan zij (1) wet- en regelgeving moeten opstellen zodat handelingen in strijd met deze mensenrechten worden voorkomen en ontmoedigd, (2) adequate en effectieve implementatie en handhaving van deze wet- en regelgeving moeten regelen en (3) preventieve maatregelen nemen als het leven of de lichamelijke integriteit van de ene burger in het geding komt door de dreiging van strafbaar gedrag van de andere burger. Toegepast op de Wlt en de daaraan te verbinden gebiedsverboden, biedt het EVRM dus geen grondslag om het OM (bij v.i.) of de rechter (bij VB of GVM) ertoe te verplichten een gebiedsverbod op te leggen wanneer zij bij de start van het toezicht geen kennis (geacht worden te) hebben van een dergelijke dreiging. Dat het OM en de rechter ingevolge de Wlt en bijbehorende wetgeving kort gezegd pas tot v.i. of VB mogen beslissen wanneer het recidiverisico, al dan niet middels de oplegging van bijzondere voorwaarden, tot een aanvaardbaar niveau is/wordt teruggedrongen, betekent ook niet automatisch dat Nederland voldoet aan al haar positieve verplichtingen. Immers, deze wet- en regelgeving dient ook op een adequate en efficiënte manier geïmplementeerd en gehandhaafd te worden en indien kort gezegd sprake is van een reële en directe dreiging tegen een bepaalde persoon, dient de Nederlandse overheid ook preventieve maatregelen te nemen.

Artikel 5 EVRM en artikel 2 Vierde Protocol bij het EVRM kennen zoals gezegd omstandigheden waaronder schendingen gerechtvaardigd kunnen worden. Omdat vrijheidsbeneming (art. 5 EVRM) indringender is dan vrijheidsbeperking (art. 2 Vierde Protocol EVRM), gelden voor een schending van eerstgenoemde artikel meer waarborgen. De categorisatie van de beperking of schending als dan wel vrijheidsbeperking dan wel vrijheidsbeneming is dus van groot belang. De grens is echter niet zwart-wit, maar gradueel van aard en ligt onder andere in de intensiteit van de maatregel en/of de opgelegde voorwaarde(n). Toegepast op de Wlt, betekent dit dat de oplegging van

gebiedsverboden in ieder geval een schending van artikel 2 Vierde Protocol opleveren, omdat hiermee het recht om je vrijelijk te verplaatsen en mogelijk ook het recht om het land te verplaatsen inperkt. Deze schending zal echter meestal te rechtvaardigen zijn op grond van factoren als bescherming van de nationale of openbare veiligheid, de handhaving van de openbare orde, het voorkomen van strafbare feiten, en de bescherming van de gezondheid, goede zeden of de rechten en vrijheden van anderen.

Gezien het brede aantal rechten dat met artikel 8 EVRM wordt gewaarborgd, het recht op respect voor het privé-, familie- en gezinsleven, voor de woning en correspondentie brengen veel van de bijzondere voorwaarden die men aan het Wlt-toezicht kan verbinden, potentieel een groot aantal schendingen van deze rechten met zich mee. Men denke bijvoorbeeld aan een schending van het recht op privacy door de oplegging van EM met gps of een beperking van de ouders contact met zijn gezin. Deze schendingen kunnen echter gerechtvaardigd zijn indien de bijzondere voorwaarden zijn opgelegd in het teken van belangen zoals de nationale veiligheid of het voorkomen van strafbare feiten. Bovendien kan met de Wlt maatwerk worden geleverd, door per individu de meest passende voorwaarden op te leggen. Ook hier moet steeds een afweging worden gemaakt waarbij factoren zoals proportionaliteit, subsidiariteit en wettelijke legitimering van belang zijn. Hiervoor zijn geen strikte regels af te leiden uit de jurisprudentie van het EHRM: men zal steeds op basis van de omstandigheden van het geval dienen te bezien of de schending gerechtvaardigd kan worden.

5 Gebiedsverboden in de praktijk

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de resultaten opgenomen van de dossieranalyses van de oplegging, tenuitvoerlegging, handhaving en schending van vier van de vijf gebiedsverboden die in het onderhavige onderzoek centraal staan. Met deze resultaten wordt antwoord gegeven op onderzoeksvragen 3 en 4: *Hoe vaak en op welke wijze zijn de verschillende onderdelen van de Wlt ingezet om te voorkomen dat het slachtoffer of de nabestaande in zijn woonomgeving wordt geconfronteerd met zijn dader?* En: *Hoe vaak en op welke wijze zijn de mogelijkheden op grond van een andere wettelijke basis dan de Wlt ingezet om te voorkomen dat een slachtoffer of de nabestaande in zijn woonomgeving wordt geconfronteerd met de dader?*

Voor een nadere omschrijving van de gebruikte onderzoeksmethoden ter bepaling van de prevalentie en het vastleggen van de kenmerken van de verschillende zaken, zie paragraaf 1.3.3.

Hieronder zijn eerst de gebiedsverboden bij de VB behandeld (paragraaf 5.2), waarna die bij de v.i. (paragraaf 5.3), de vrijheidsbeperkende maatregel (paragraaf 5.4) en de onrechtmatige daad (paragraaf 5.5) volgen. De GVM wordt hier niet besproken, omdat de voorwaarden bij deze maatregel pas worden bepaald op het moment dat tot tenuitvoerlegging van de GVM wordt besloten en dit is nog nauwelijks zo geweest.⁵² In de verschillende sub paragrafen is achtereenvolgens telkens eerst gekeken naar de prevalentie van de gebiedsverboden, kenmerken van de veroordeelden aan wie een gebiedsverbod is opgelegd, kenmerken van de gebiedsverboden, waaronder de radius en het type verboden gebied, kenmerken van de slachtoffers en/of nabestaanden ter bescherming van wie de gebiedsverboden gelden, de overige bijzondere voorwaarden die aan betrokkenen zijn opgelegd, de adviezen over de gebiedsverboden (van de 3RO, de P.I. en het OM) en de standpunten van de veroordeelden en de slachtoffers en/of nabestaanden hierbij. Ten slotte is in elke paragraaf beschreven welke wijzigingen en schendingen van de gebiedsverboden hebben plaatsgevonden. Het hoofdstuk eindigt met een 'kortom' waarin de belangrijkste bevindingen van het hoofdstuk zijn samengevat (paragraaf 5.6).

5.2 Het gebiedsverbod binnen de VB

5.2.1 Prevalentie en standpunt OM

Prevalentie

Voor de prevalentie van de gebiedsverboden en -geboden waren gegevens beschikbaar van DJI en de reclassering (zie paragraaf 1.3.3). Uit de verkregen data van DJI blijkt dat er in de periode 2015 tot en met 2019 in totaal 689 VB's zijn gestart. Uit de reclasseringsgegevens blijkt dat in dezelfde periode bij 722 tbs-gestelden reclasseringstoezicht onder de noemer van de VB is gestart, 33 personen meer dan vanuit de data van DJI (tabel 5.1). Dit kleine verschil wordt waarschijnlijk verklaard doordat er soms korte tijd tussen de uitspraak tot VB en de start van het toezicht zit, bijvoorbeeld vanwege het nog moeten regelen van een woning. Als deze periode precies tussen

⁵² Voor meer informatie over het aantal opleggingen van de GVM, zie Nagtegaal (2021,2022). De onderzoekers weten van vijf GVM's die ten uitvoer zijn/worden gelegd (najaar 2022).

twee kalenderjaren valt, resulteert dit in een klein verschil in gestarte VB's per jaar. Van alle gestarte toezichten door de reclassering in het kader van de VB is berekend hoe vaak de reclassering toezicht heeft gehouden op tbs-gestelden met een gebiedsgebod, een gebiedsverbod of beide. Aan 65 personen met VB is toezicht gehouden op een gebiedsverbod (9,0%), aan 45 personen met VB op een gebiedsgebod (6,2%) en aan 11 personen (1,5%) op beide type voorwaarden. Dit zijn in totaal 121 tbs-gestelden (16,7%) van alle personen met VB die deze bijzondere voorwaarden opgelegd kregen, in 2015-2019. Ten aanzien van verreweg de meeste tbs-gestelden met een VB is daarmee geen gebiedsverbod of gebiedsgebod opgelegd (83,3%). In de jaren voorafgaand aan de Wlt (2015 + 2016) is gemiddeld aan 15% van de VB-gestelden een gebiedsverbod, gebiedsgebod of beide opgelegd en in de eerste drie jaar van de Wlt (2017 t/m 2019) is dit gemiddeld 19,8%.

Tabel 5.1 Aantal gebiedsverboden en gebiedsgeboden bij tbs-gestelden met VB, 2015-2019

Voorwaarde	2015		2016		2017		2018		2019		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Gebiedsgebod	14	6,3	14	9,3	5	3,5	5	4,0	7	8,6	45	6,2
Gebiedsverbod	9	4,0	13	8,6	16	11,3	17	13,7	10	12,3	65	9,0
Gebiedsgebod en gebiedsverbod	4	1,8	0	0,0	3	2,1	3	2,4	1	1,2	11	1,5
Subtotaal (A)	27	12,1	27	17,9	24	16,9	25	20,2	18	22,2	121	16,7
Geen van beide (B)	197	87,9	124	82,1	118	83,1	99	79,8	63	77,8	601	83,3
Totaal (A+B)	224		151		142		124		81		722	100

Standpunt OM

De OvJ neemt in tbs-zaken geen standpunt in over de noodzaak tot oplegging van gebiedsverboden of -geboden, alleen over het al dan niet starten van de VB. De gebiedsverboden en eventuele andere bijzondere voorwaarden die daaraan moeten worden verbonden, worden geadviseerd door de reclassering en opgelegd door de rechter (zie paragraaf 5.2.8).

5.2.2 Type

In de database van DJI wordt niet bijgehouden welke bijzondere voorwaarden aan de VB zijn verbonden. Daardoor kon hier geen aselechte steekproef worden getrokken van tbs-gestelden met VB met een gebiedsverbod of gebiedsgebod, maar is gebruikgemaakt van de VB-beslissingen die zijn gevonden (zie ook paragraaf 1.3.3). Per onderzoeksjaar zijn vijf beslissingen tot VB met een gebiedsverbod gezocht, maar van 2016 en 2018 zijn telkens vier zaken gevonden.⁵³ Dit zijn totaal 23 VB-beslissingen (30% van 76, de totale populatie van tbs-gestelden met een VB en een gebiedsverbod). Hoewel dit geen random selectie betreft, is het aandeel VB-zaken met een

⁵³ Een zaak is in 2014 afgedaan, maar startte vanwege het nog moeten vinden van een woning in 2015 en is bij dat jaar meegeteld. Eén zaak uit december 2019 startte in 2020 en één uitspraak tot VB in 2019 is in hoger beroep in 2020 bevestigd, beide zaken zijn in 2019 meegeteld. Ten slotte is in één zaak tot VB besloten in 2017, maar in 2019 in hoger beroep teruggedraaid. Deze zaak desondanks meegenomen als zaak voor 2017.

gebiedsverbod ruim een derde deel van alle VB-zaken met een gebiedsverbod en levert daarmee een goede eerste indruk van de (kenmerken van de) VB-zaken met een gebiedsverbod.

In tabel 5.2 is het aantal bijzondere voorwaarden met een directe werking tot het verboden gebied e/o het voorkomen van een confrontatie van de 23 onderzochte zaken uitgesplitst (zie paragraaf 1.4.4 voor een definitie hiervan). Vier van de 23 tbs-gestelden hebben twee gebiedsverboden opgelegd gekregen, zodat in totaal 27 gebiedsverboden zijn opgelegd. In deze gebiedsverboden gaat het om een gebiedsverbod 'in strikte zin', oftewel met een directe werking, waarbij bepaalde gebieden verboden zijn verklaard voor de dader. Daarnaast is te zien is dat er in deze VB-zaken geen gebiedsgeboden, verhuisplichten of vestigingsverboden zijn opgelegd. Wel is in bijna alle zaken (21 van de 23) tevens een uitreisverbod opgelegd, waarin het de tbs-gestelde met VB is verboden Nederland te verlaten.

Tabel 5.2 Bijzondere voorwaarden met directe werking tot verboden gebied e/o confrontatie binnen de VB

Voorwaarde	Totaal
Gebiedsverbod	27
Gebiedsgebod	0
Uitreisverbod	21
Verhuisplicht	0
Vestigingsverbod	0
Totaal	48

Hieronder zijn de resultaten van de aanvullende analyses naar de kenmerken van de 27 gebiedsverboden beschreven.

5.2.3 Achtergrond tbs-gestelden

Sekse, leeftijd en stoornis

De leeftijd van de tbs-gestelden ten tijde van de aanvang van de VB is gemiddeld 52,2 jaar (standaard deviatie [hierna: SD]=12,8; min.=30,3; max.=74,2). Tweeëntwintig van de 23 tbs-gestelden met VB zijn mannen. Per persoon zijn er gemiddeld 2,8 stoornissen vastgesteld (SD=0,7; min.=1; max.=5). Bij 20 van de 23 personen is een persoonlijkheidsstoornis vastgesteld, waarvan 15 keer een Cluster-B-persoonlijkheidsstoornis, twee keer een Cluster-C-persoonlijkheidsstoornis en drie keer een gemengde persoonlijkheidsstoornis. Gezien het gemiddelde van ongeveer drie stoornissen per persoon, tellen de stoornissen niet op tot 23 tbs-gestelden en zijn naast deze persoonlijkheidsstoornissen veelal ook andere stoornissen gediagnosticeerd. Zo zijn zes personen zwakbegaafd, 13 personen kampen met een stoornis in het middelengebruik, twee personen hebben een psychotische stoornis en bij twee personen zijn er sterke aanwijzingen voor psychopathie. Onder de onderzochte tbs-gestelden met VB die een gebiedsverbod hebben gekregen is er ten slotte een opvallend hoog aantal personen bij wie pedofilie is vastgesteld: 8 van de 23 personen. Bij twee andere personen is een andere seksuele stoornis vastgesteld (seksueel sadisme en voyeurisme).⁵⁴

⁵⁴ Het exacte aantal tbs-gestelden met VB met pedofilie is niet bekend. In een eerder onderzoek naar 111 tbs-gestelden met VB werd 6% door een psychiater gediagnosticeerd met een seksuele stoornis, maar dit kon ook parafilie, voyeurisme en exhibitionisme betreffen (Nagtegaal et al., 2017).

Indexdelicten

Alle tbs-gestelden zijn schuldig bevonden aan ten minste één zeden- of geweldsdelict, in totaal 68 delicten (zie tabel 5.3).⁵⁵ Gemiddeld zijn ten aanzien van elk van hen 3,0 delicten bewezenverklaard (SD=2,85; min.=1; max.=12). De gebiedsverboden onder de VB zijn ongeveer even vaak aan tbs-gestelden met een geweldsdelict of met een zedendelict opgelegd: 11 van de 23 tbs-gestelden hebben alleen geweldsdelicten gepleegd, 9 van de 23 hebben alleen zedendelicten gepleegd en 3 van de 23 hebben zowel gewelds- als zedendelicten gepleegd.

Tabel 5.3 Type indexdelict

Indexdelict	n	%
Levensdelict	17	25
Terroristisch misdrijf	0	0
Vermogensdelict	2	3
Zedendelict tegen slachtoffer ouder dan 18 jaar	5	7
Zedendelict tegen slachtoffer jonger dan 18 jaar	19	28
Geweldsdelict	25	37
Overig	0	0
Totaal	68	100

In de overige analyses is waar mogelijk onderscheid gemaakt naar de gebiedsverboden in relatie tot de verschillende typen delicten, om te bepalen of zich hier verschillen voordoen. In tabel 5.4 is te zien dat er weinig verschillen zijn tussen de typen gebiedsverboden naar type dader.

Tabel 5.4 Type gebiedsverbod naar type indexdelict

Voorwaarde	Zedendelict	Geweldsdelict	Zeden- en geweldsdelicten	Totaal
Gebiedsverbod	11	13	3	27
Gebiedsgebod	0	0	0	0
Uitreisverbod	9	9	3	21
Verhuisplicht	0	0	0	0
Vestigingsverbod	0	0	0	0
Totaal	18	20	6	48

Duur VB

Van 21 tbs-gestelden met VB is de tbs-maatregel inmiddels definitief beëindigd. Deze 21 tbs-gestelden zijn gemiddeld 598 dagen met VB geweest, waarmee deze gebiedsverboden dus gemiddeld ook een kleine 600 dagen heeft geduurd (SD=316;

⁵⁵ Zie bijlage 2 voor de indeling van de delicten. Omdat niet bij elke VB-beslissing het vonnis is gevonden waarin de betrokkene is veroordeeld, is niet altijd uitputtend komen vast te staan hoeveel en welke delicten bewezen zijn verklaard. De vastgelegde delicten zijn daarmee een onderschatting van het totaal aantal gepleegde delicten.

min.=173, max.=1.417). Van 1 persoon loopt de VB nog en 1 persoon is gedurende de VB overleden.

5.2.4 Verboden gebied en radius

Type verboden gebied

Vervolgens is gekeken naar het type verboden gebied waar de gebiedsverboden op zien, waarbij onderscheid is gemaakt naar het type delict dat de tbs-gestelde heeft gepleegd, de radius van het gebiedsverbod en of EM is verbonden aan het gebiedsverbod (tabel 5.5). Iets minder dan de helft van de gebiedsverboden (12 van de 27) heeft betrekking op de woonomgeving van de slachtoffers dan wel de nabestaanden. Eén van de 27 gebiedsverboden ziet op een specifiek gebied, namelijk het graf van het slachtoffer. Van de 27 gebiedsverboden betreffen 10 een overig gebied, waarbij het verboden gebied niet is gerelateerd aan de initiële slachtoffers of nabestaanden, maar het de justitiabele verboden wordt zich in een gebied met minderjarigen te begeven (zie verder bij 'radius'). Bij 4 van de 27 opgelegde gebiedsverboden is uit de rechterlijke uitspraak niet duidelijk geworden hoe het verboden gebied zich tot de slachtoffers en nabestaanden verhoudt.

Tabel 5.5 Verboden gebied bij tbs-gestelden met VB: type, radius en relatie met type delict

Type verboden gebied	Zeden-delict	Gewelds-delict	Zeden- en gewelds-delict	Totaal	EM
Woonomgeving slachtoffers/nabestaanden	1	10	1	12	2
Straat	0	1	0	1	0
Wijk	0	2	0	2	1
Dorp	0	3	0	3	0
Stad	1	2	0	2	0
Gemeente	0	2	1	3	0
Provincie	0	1	0	1	1
Andere	0	0	0	0	0
Specifiek gebied	0	1	0	1	0
Graf	0	1	0	1	0
Onduidelijke relatie slachtoffers/nabestaanden	1	2	1	4	0
Wijk	0	1	0	1	0
Stad	1	1	1	3	0
Ongerelateerd aan slachtoffers/nabestaanden	9	0	1	10	0
Gebieden met minderjarigen	9	0	1	10	0
Totaal	11	13	3	27	0

Opvallend is dat vrijwel alle gebiedsverboden die in het kader van de VB zijn opgelegd en waarin de woonomgeving van de slachtoffers en/of nabestaanden tot verboden gebied is verklaard, zijn opgelegd aan daders van ernstige geweldsmisdrijven (10 van de 12 keer) en slechts één keer ten aanzien van een dader met een zedendelict. Het resterende gebiedsverbod dat voor de woonomgeving geldt, is opgelegd aan een tbs-gestelde met een zeden- en geweldsdelict. Er zijn geen werkadressen van slachtoffers en nabestaanden als verboden gebied verklaard.

Radius

De radius van de 27 geanalyseerde gebiedsverboden loopt sterk uiteen (tabel 5.5). De gebiedsverboden ten aanzien van de woonomgeving (12) zien meestal op (een deel van) een dorp, stad of gemeente. Eenmaal heeft het gebiedsverbod betrekking op alleen de straat waarin het slachtoffer woont, maar meestal is het verboden gebied dus groter. Eveneens eenmaal is een gebiedsverbod opgelegd voor een groot deel van de provincie waarin de partner, tevens slachtoffer, van de veroordeelde woont. Eén gebiedsverbod ziet zoals hierboven vermeld op een specifiek gebied, het graf van het slachtoffer.

De 10 gebiedsverboden die zien op een overig verboden gebied, zijn allemaal opgelegd aan zedendelinquenten en hebben betrekking op verboden gebieden in relatie tot minderjarige kinderen zonder daaraan een specifiek adres te verbinden: kinderrijke omgevingen, zoals speelplaatsen of scholen (3), plaatsen waar makkelijk contact met minderjarigen kan ontstaan (1) of besloten ruimten waar zich tevens minderjarigen (zonder toezicht van een volwassene) zouden kunnen bevinden (5) en eenmaal is de dader een verbod opgelegd om zich zonder andere mensen in de buurt van kinderen te begeven. Ten slotte zijn er drie gebiedsverboden waarin een specifieke stad en één gebiedsverbod waarin een specifieke wijk verboden gebied is verklaard, maar waarbij het niet zeker is of dit de woonomgeving van slachtoffers en nabestaanden betreft of een ander type omgeving.

5.2.5 Elektronische monitoring

Elektronische monitoring is slechts twee keer verbonden aan het gebiedsverbod onder de VB. Beide gebiedsverboden hebben betrekking op daders van meerdere ernstige geweldsdelicten en zien op de woonomgeving van de slachtoffers. In de eerste zaak gaat het om bedreiging met een misdrijf tegen het leven gericht, meermalen gepleegd en voorbereiding van wederrechtelijke vrijheidsberoving en/of afpersing. Het gebiedsverbod in deze zaak is opgelegd ter bescherming van de (ex-)partner van de veroordeelde tevens slachtoffer van de geweldsdelicten. In de tweede zaak ging het om totaal 12 delicten, waarvan één vermogensdelict, drie keer afpersing en acht keer diefstal met geweld. Met dit gebiedsverbod worden al de slachtoffers van de gepleegde geweldsdelicten beschermd.

Bij 10 van de 25 gebiedsverboden waarbij geen elektronische monitoring is opgelegd, gaat het om de hierboven beschreven 'overige gebiedsverboden'. Dit zijn de kinderrijke gebieden, zoals parken, speeltuinen, speelgoedwinkels en overige plaatsen waar makkelijk contact met minderjarigen kan ontstaan. Dit zijn gebiedsverboden die niet makkelijk met elektronische monitoring te controleren zijn, omdat het voor EM nodig is dat voor elk verboden gebied een adres bekend is. Overeenkomstig zouden de adressen van alle parken, speeltuinen en speelgoedwinkels moeten worden opgezocht en in het EM-systeem worden ingevoerd. De 15 overige gebiedsverboden zonder EM zien vrijwel allemaal op een bepaalde gemeente, gebieden die wel makkelijk te controleren

zijn met elektronische monitoring, maar dit is niet gedaan (zie tabel 5.5). De redenen hierachter zijn in het huidige onderzoek onbekend gebleven.

5.2.6 *Nadere beslissingen*

In 8 VB-zaken heeft de rechter nadere aanwijzingen aan de gebiedsverboden verbonden. Ten aanzien van 2 gebiedsverboden is bepaald dat ze gelden zolang het OM dat nodig vindt en ten aanzien van 1 gebiedsverbod heeft de rechter bepaald dat het geldt zolang de reclassering dat nodig vindt. Bij 4 van de 27 gebiedsverboden wordt het de justitiabele verboden om zich in een bepaalde plaats te bevinden, tenzij de reclassering hier vooraf toestemming voor heeft gegeven, al dan niet na hierover een gesprek gevoerd te hebben met de justitiabele. Bij 1 van deze 4 gebiedsverboden moet de reclassering deze bevoegdheid volgens de rechter met de kliniek delen. Ten slotte is er 1 gebiedsverbod waarbij de rechter heeft bepaald dat de politie toeziet op de handhaving van het gebiedsverbod (zie hierover ook paragraaf 6.4).

5.2.7 *Slachtoffers en nabestaanden*

De 27 gebiedsverboden zien op verschillende verboden gebieden en beschermen daarmee tevens verschillende slachtoffers en nabestaanden (tabel 5.6). In 10 gebiedsverboden worden potentiële slachtoffers beschermd, in 7 gebiedsverboden betreft dit één of meer slachtoffers van het delict waarvoor de tbs-gestelde zijn huidige maatregel heeft opgelegd gekregen, in 5 gebiedsverboden worden alleen nabestaanden beschermd, in 2 gebiedsverboden worden zowel slachtoffers als nabestaanden beschermd en in 3 gebiedsverboden is onbekend gebleven ter bescherming van wie de gebiedsverboden zijn opgelegd.

In totaal beschermen de gebiedsverboden ten minste 53 slachtoffers en nabestaanden en mogelijk zijn dit er nog meer. Het exacte aantal is niet bekend, omdat vooral de nabestaanden in de rechterlijke uitspraken tot de VB veelal niet nader worden genoemd dan 'familie van' zonder daarbij een aantal of andere kenmerken van hen te noemen. Ten minste 26 van de minstens 53 slachtoffers en nabestaanden worden in hun woonomgeving beschermd. Er zijn meer slachtoffers en nabestaanden van geweldsdelicten bekend geworden (37) dan slachtoffers en nabestaanden van zedendelicten (12). De meeste slachtoffers en nabestaanden die beschermd worden zijn meerderjarig (24), hoewel de leeftijd van relatief veel slachtoffers en nabestaanden ook onbekend is gebleven (17) en daarmee aan deze bevinding geen conclusies kunnen worden verbonden.

Voor wat betreft de relatie met de dader is het merendeel van de slachtoffers willekeurig slachtoffer geworden (19 slachtoffers). Daarnaast zijn er 15 slachtoffers en nabestaanden die gezinsleden zijn van de dader, dit zijn 10 keer (ex-)partners en 5 keer (stief)kinderen. Bij de gebiedsverboden die zien op de potentiële nieuwe slachtoffers, is de relatie met de dader niet van toepassing, er zijn immers nog geen slachtoffers. Deze laatste gebiedsverboden zijn opgelegd aan daders van zedendelicten tegen minderjarige slachtoffers. De verboden gebieden die het betreft, zijn de eerder genoemde gebiedsverboden die zien op algemeen omschreven kinderrijke gebieden, zoals parken, speeltuinen, speelgoedwinkels en overige plaatsen waar makkelijk contact met minderjarigen kan ontstaan.

Tabel 5.6 Kenmerken beschermde personen

	Zedendelict	Geweldsdelict	Zeden- en geweldsdelict	Totaal
Type slachtoffers/nabestaanden				
Potentiële nieuwe slachtoffers	9	0	1	10
Een of meer slachtoffers	1	5	1	7
Een of meer nabestaanden	0	4	1	5
Slachtoffers en nabestaanden	0	1	1	2
Onbekend	1	1	1	3
Totale aantal gebiedsverboden	11	11	5	27
Leeftijd slachtoffers/nabestaanden				
Minderjarig	10	0	1	11
Meerderjarig	1	22	2	25
Onbekend	1	15	1	17
Totaal slachtoffers/nabestaanden	12	37	4	53
Relatie met dader				
(Ex)partner	0	10	0	10
(Stief)kind-ouder	1	3	1	5
Willekeurig	1	17	1	19
Nabestaanden	0	3	1	4
Onbekend	1	1	1	3
Niet van toepassing (potentiële nieuwe slachtoffers)	12	0	0	12
Totaal slachtoffers/nabestaanden	15	34	4	53

5.2.8 Bijzondere voorwaarden

Van elke tbs-gestelde is vervolgens bekeken of en zo ja hoeveel en welke andere bijzondere voorwaarden naast het gebiedsverbod zijn opgelegd. Strikt genomen hebben alleen gebiedsverboden, gebiedsgeboden, de verhuisplicht, het vestigingsverbod en een verbod om de Nederlandse landsgrenzen te verlaten directe werking tot het voorkomen van een confrontatie middels een verboden gebied. Er zijn echter meer bijzondere voorwaarden die kunnen bijdragen aan het voorkomen van een confrontatie tussen de dader en het slachtoffer, zoals uitgelegd in paragraaf 1.4.4. De bijzondere voorwaarden met indirecte werking tot het voorkomen van een confrontatie en de overige bijzondere voorwaarden, zonder werking tot het voorkomen van een confrontatie worden hieronder behandeld.⁵⁶

Ten aanzien van de 23 tbs-gestelden met VB zijn totaal 258 andere bijzondere voorwaarden opgelegd (gemiddeld 11,2 per persoon, SD=2,5; min.=7; max.=16). Dit zijn

⁵⁶ Niet te verwarren met de 'overige voorwaarden, het gedrag betreffende' (art. 38 lid 1 Sr [VB], 6:2:11 lid 3n Sv [v.i.] of 6:6:23b lid 2g Sv [GVM]).

65 bijzondere voorwaarden met indirecte werking en 193 overige bijzondere voorwaarden, zonder werking tot het voorkomen van een confrontatie. Er is geen significant verschil in het aantal andere bijzondere voorwaarden dat is opgelegd aan tbs-gestelden met een zedendelict, een geweldsdelict of beide delicten ($F(2,20)=1,58$; $p=0,23$). Hieronder komen eerst de bijzondere voorwaarden met een indirecte werking tot het voorkomen van een confrontatie aan de orde (tabel 5.7) en daarna de overige bijzondere voorwaarden, zonder werking tot het voorkomen van confrontaties (tabel 5.8).

Bijzondere voorwaarden met indirecte werking tot voorkomen confrontatie

In tabel 5.7 is te zien dat er 65 bijzondere voorwaarden met een indirecte werking tot het voorkomen van een confrontatie zijn opgelegd: gemiddeld 2,8 bijzondere voorwaarden per persoon ($SD=0,9$; min.=1; max.=4). Er zijn nauwelijks verschillen in het aantal bijzondere voorwaarden naar type delict, aan de tbs-gestelden met VB met een zedendelict zijn 28 voorwaarden opgelegd en aan degenen met een geweldsdelict 30. Het vragen van toestemming voordat er verhuisd mag worden, komt het vaakst voor: in 21 van de 23 VB-zaken. Bijna twee derde van de tbs-gestelden krijgt een contactverbod (14 van de 23) en een meldplicht (16 van de 23) opgelegd.

Tabel 5.7 Bijzondere voorwaarden met indirecte werking tot voorkomen confrontatie, naar type delict^a

Voorwaarde	Zedendelict	Geweldsdelict	Zeden- en geweldsdelict	Totaal
Contactverbod	7	6	1	14
Meldplicht	7	8	1	16
Opname in een zorginstelling	0	0	0	0
Begeleid of beschermd wonen	4	5	2	11
Verbod om vrijwilligerswerk van bepaalde aard te verrichten	0	0	0	0
Verbod om met een bepaalde persoon samen te wonen	0	1	0	1
Toestemming verhuizen	8	10	3	21
Geen zorg minderjarigen	2	0	0	2
Totaal	28	30	7	65

a Nadere uitleg over de inhoud van deze bijzondere voorwaarden staat in bijlage 3.

Er is eveneens nauwelijks een verschil in het type bijzondere voorwaarden dat is opgelegd, zo zijn de contactverboden vrijwel even vaak opgelegd ter bescherming van slachtoffers van zedendelicten (7 keer) als ter bescherming van slachtoffers van geweldsdelicten (6 keer). Twee keer is het contactverbod opgelegd ter bescherming van nabestaanden en in vijf zaken werd het de tbs-gestelde verboden om in het algemeen (seksueel getint) contact te zoeken, hebben of onderhouden met minderjarigen. In deze vijf laatstgenoemde zaken ging het telkens om zedendelicten gepleegd tegen een destijds minderjarig slachtoffer, zodat het contactverbod ten tijde van de oplegging, evenals het gebiedsverbod in die zaken, niet meer geldt ter bescherming van deze specifieke slachtoffers, maar eerder ter bescherming van potentiële nieuwe slachtoffers.

Overige bijzondere voorwaarden

De overige bijzondere voorwaarden, die geen directe noch indirecte werking tot het voorkomen van confrontaties hebben, zijn te vinden in tabel 5.8. Deze bijzondere voorwaarden zijn in totaal 193 keer opgelegd, gemiddeld 8,4 bijzondere voorwaarden per persoon (SD=2,1; min.=5; max.=12).

Voorwaarden die vaak worden gecombineerd met gebiedsverbod binnen de VB zijn een verplichting tot ambulante behandeling (22 keer), een verplichting om openheid van zaken te geven (21 keer), een drugs- en/of alcoholverbod (18 keer) en het verplicht toelaten dat de reclassering contact opneemt en overlegt met derden (18 keer). Ook ten aanzien van de bijzondere voorwaarden zonder werking tot het voorkomen van een confrontatie, is te zien dat er meestal geen grote verschillen zijn in aantal of type naar het type delict. De verplichting om mee te werken aan de controle van gegevensdragers is echter zes keer opgelegd aan zedendelinquenten, terwijl deze voorwaarde niet aan geweldsdelinquenten is opgelegd. De controle van gegevensdragers was opgelegd aan zedendelinquenten die minderjarige slachtoffers hadden gemaakt, ter voorkoming van kinderporno en grooming.

Tabel 5.8 Overige bijzondere voorwaarden, naar type delict^a

Overige voorwaarden	Zedendelict	Geweldsdelict	Zeden- en geweldsdelict	Totaal
Ambulante behandeling	9	10	3	22
Gedragsinterventie	0	0	0	0
Medicatieplicht	5	3	1	9
Drugs- of alcoholverbod	7	8	3	18
Toestemming informatie delen	5	8	2	15
Systeemgesprekken	0	2	0	2
Openheid van zaken	9	9	3	21
Zinvolle dagbesteding	6	7	3	16
Financiën	6	7	1	14
Wijkagent	0	2	1	3
Bijzondere situaties melden	3	5	0	8
Toestemming reclassering contact met derden	7	8	3	18
Bereikbaarheid	1	1	1	3
Controle gegevensdragers	6	0	3	9
Meewerken forensisch psychiatrisch toezicht	3	2	2	7
Maatjesproject	1	0	0	1
Huisbezoeken	6	7	2	15
Bewindvoering	1	1	1	3
Netwerk	5	3	1	9
Totaal	80	83	30	193

a Nadere uitleg over de inhoud van deze bijzondere voorwaarden staat in bijlage 3.

5.2.9 *Advisering gebiedsverbod*

Reclasseringsadvies

In 13 van de 23 zaken heeft de reclassering de oplegging van een gebiedsverbod geadviseerd aan de rechter. In de overige tien zaken is niet aan het reclasseringsadvies gerefereerd in het vonnis en kon niet worden achterhaald of de reclassering het gebiedsverbod adviseerde noch welke andere bijzondere voorwaarden de reclassering heeft opgenomen in haar advies. Slechts één keer is de rechter afgeweken van het door de reclassering geadviseerde gebiedsverbod. *In casu* is geadviseerd tot de oplegging van een gebiedsverbod voor een hele gemeente, omdat de ex-vriendin van de veroordeelde, die tevens het slachtoffer is, in die gemeente woonachtig is en het gebiedsverbod strekte tot de bescherming van haar belangen. De rechter achtte de reikwijdte van het gebiedsverbod echter om verder onbekende redenen disproportioneel en besloot om het gebiedsverbod te beperken tot die delen van de gemeente waarin de woning van het slachtoffer gelegen is.

5.2.10 *Standpunten tbs-gestelde en slachtoffers en nabestaanden*

Standpunt tbs-gestelde

De (raadvrouw of -heer van de) tbs-gestelde heeft zich in 5 van de 23 zaken uitgelaten over het door de reclassering geadviseerde of door de rechter overwogen gebiedsverbod. Eenmaal stelde de advocaat van de tbs-gestelde dat hij zich met betrekking tot de formulering van het gebiedsverbod refereerde aan het oordeel van de rechter. In de andere vier zaken is telkens verzocht om een nuancering dan wel beperking van de reikwijdte van het gebiedsverbod. Met drie van deze vier tbs-gestelden is de rechtbank meegegaan, waarna het voorgestelde gebiedsverbod overeenkomstig de stelling van de tbs-gestelde is aangepast. In deze zaken is verzocht om een door de reclassering geadviseerd gebiedsverbod voor een gemeente te beperken tot de straat waarin het slachtoffer woonde. In een andere zaak werd gevraagd om de voorwaarde tot het gebiedsverbod niet zo ruim te formuleren dat het wordt opgelegd 'als de slachtoffers daar behoefte aan hebben', waarop die zinsnede uit het gebiedsverbod is gehaald en de rechtbank de voorwaarde meer specifiek oplegde ter bescherming van het genoemde slachtoffer. Ook is door de verdediging gesteld dat een gebiedsverbod voor een gehele provincie buitenproportioneel was. In deze laatstgenoemde zaak hadden de gedragsdeskundigen voorgesteld om een aantal steden van deze provincie uit te zonderen, omdat de familie van de tbs-gestelde daar woont, waar de rechter in mee is gegaan.

Standpunt slachtoffers en nabestaanden

In de VB-beslissingen zijn geen standpunten van slachtoffers en nabestaanden omtrent de VB-beslissing geciteerd. In het voorjaar van 2021 is de Wet uitbreiding slachtofferrechten aangenomen door de Eerste Kamer (*Staatsblad*, 2021b; *Handelingen I*, 20 april 2021, EK 35). Als gevolg daarvan kunnen slachtoffers en nabestaanden in de toekomst hun spreekrecht uitoefenen op de tbs-verlengingszitting en daarmee omtrent de VB. De slachtofferverklaring mag echter alleen betrekking hebben op de voorwaarden die de belangen van het slachtoffer direct raken (zie ook paragraaf 2.2.2). Hoewel de wet reeds gedeeltelijk in werking is getreden op 1 juli 2022, is de datum van inwerkingtreding van het onderdeel betreffende het spreekrecht op de tbs-verlengingszitting op het moment van schrijven nog niet bekend (*Staatsblad*, 2022).

5.2.11 *Wijzigingen en/of opheffing gebiedsverboden en -geboden*

Er zijn in de onderzochte uitspraken noch dossiers wijzigingen van de gebiedsverboden en -geboden onder de VB gevonden.

5.2.12 *Schendingen*

Volgens de informatie uit de dossiers van de reclassering, zijn geen van de 27 gebiedsverboden die aan de tbs-gestelden met VB zijn opgelegd geschonden.⁵⁷ Wel is er in twee zaken sprake van de overtreding van het contactverbod. Eén van deze contactverboden is opgelegd ter bescherming van hetzelfde slachtoffer als het slachtoffer ter bescherming van wie ook het gebiedsverbod is opgelegd. In deze zaak heeft de tbs-gestelde het slachtoffer opgebeld, waarvan het slachtoffer melding heeft gedaan bij het IDV, die dit vervolgens aan de reclassering heeft doorgegeven. Daarop heeft de reclassering betrokkene een officiële waarschuwing gegeven, waarna deze geen overtredingen meer heeft begaan. Het andere contactverbod is opgelegd ter bescherming van minderjarigen in het algemeen. Tevens is er een zaak waarin de verpleging is hervat, zij het vanwege het plegen van een nieuw strafbaar feit tegen een ander slachtoffer en niet vanwege een schending van het gebiedsverbod. Deze zaken worden hieronder nader uiteengezet.

Bij de meeste tbs-gestelden met VB en een gebiedsverbod, 21 van de 23, is de VB inmiddels goed afgerond, waarmee er dus ook geen schendingen meer bij kunnen komen die nu nog niet in beeld zijn. Bij 1 andere persoon loopt de VB op peildatum 25 mei 2022 nog en 1 persoon is overleden tijdens de tenuitvoerlegging van zijn VB, daarom kan van een goede afronding daarvan niet worden gesproken.

5.3 **Het gebiedsverbod binnen de v.i.**

5.3.1 *Prevalentie en standpunt OM*

Prevalentie

Voor de prevalentie van de gebiedsverboden onder de v.i. was data beschikbaar vanuit het CJIB (zie paragraaf 1.3.3). Dit betrof alle gestarte v.i.'s in 2016-2020 en de daarbij opgelegde bijzondere voorwaarden. Daarmee is de prevalentie van de gebiedsverboden onder de v.i. voor de gehele populatie van v.i.-gestelden in 2016-2020 te berekenen.⁵⁸ In tabel 5.9 is te zien hoeveel personen met v.i. een gebiedsverbod, een gebiedsgebod of beide opgelegd kregen. Aan 612 personen met v.i. is alleen een gebiedsverbod opgelegd (18,4%), aan 263 personen met v.i. is alleen een gebiedsgebod opgelegd (7,9%) en aan 403 personen (12,1%) is beide type voorwaarden opgelegd. Dit zijn in totaal 1.278 personen (38,5%) van alle personen met v.i. die bijzondere voorwaarden opgelegd kregen, in de genoemde periode. Dat is aanzienlijk meer dan het aandeel VB-zaken waarin een gebiedsverbod, gebiedsgebod of beide is opgelegd, dat 16,7% bedroeg (zie paragraaf 5.2.1). Procentueel gezien varieert het

⁵⁷ Het gaat hierbij alleen om schendingen die onder de aandacht van betrokken partijen zijn gekomen, het is niet geheel uit te sluiten dat er wel schendingen zijn geweest.

⁵⁸ In 2016-2020 zijn aan v.i.-gestelden alleen gebiedsverboden en gebiedsgeboden opgelegd, hoewel er meer bijzondere voorwaarden met directe werking tot het voorkomen van een confrontatie en/of verboden gebied zijn, zoals uitreisverboden, verhuisplichten of vestigingsverboden. Dat uitreisverboden, verhuisplichten en vestigingsverboden ontbreken, komt doordat de mogelijkheid hiertoe pas met de (gedeeltelijke) inwerkingtreding van de Wsenb per 1 juli 2021 in de wet is opgenomen en alle zaken betrekking hebben op eerdere jaren.

aandeel v.i.-zaken met een gebiedsgebod op het totaal aantal v.i.-zaken met bijzondere voorwaarden in de onderzochte jaren niet veel, slechts enkele tienden van procentpunten. In het aandeel gebiedsverboden is wat meer variatie te zien: dit stijgt van 2016 tot en met 2019 van 14,6% naar 23,6%, waarna het in 2020 weer is gedaald naar 17,5%. In de jaren voorafgaand aan de Wlt (2016 + 2017) is gemiddeld aan 37,1% van de v.i.-gestelden een gebiedsverbod, gebiedsgebod of beide opgelegd en in de eerste drie jaar van de Wlt (2018 t/m 2020) is dit gemiddeld 39,5%.

Tabel 5.9 Aantal gebiedsverboden en gebiedsgeboden bij personen met v.i., 2016-2020

Voorwaarde	2016		2017		2018		2019		2020		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Gebiedsverbod	98	14,6	119	17,4	133	19,5	144	23,6	118	17,5	612	18,4
Gebiedsgebod	55	8,2	51	7,5	50	7,3	43	7,0	64	9,5	263	7,9
Gebiedsgebod en gebiedsverbod	96	14,3	83	12,2	91	13,3	63	10,3	70	10,4	403	12,1
<i>Subtotaal</i>	<i>249</i>	<i>37,1</i>	<i>253</i>	<i>37,1</i>	<i>274</i>	<i>40,2</i>	<i>250</i>	<i>40,9</i>	<i>252</i>	<i>37,4</i>	<i>1.278</i>	<i>38,5</i>
Geen van beide	423	62,9	429	62,9	408	59,8	361	59,1	422	62,6	2.043	61,5
Totaal v.i.-zaken met bijzondere voorwaarden	672		682		682		611		674		3.321	100

Standpunt OM

In 14 zaken heeft het OM positief geadviseerd over de start van de v.i., in 5 zaken heeft zij om uitstel gevraagd en in 6 zaken is het OM-advies niet terug te vinden in de dossiers. Zeven van de 25 v.i.'s zijn na een uitspraak van de rechter daadwerkelijk uitgesteld. In drie zaken is de uiteindelijke beslissing tot uitstel direct gelinkt aan het op te leggen gebiedsverbod of -gebod: in deze zaken heeft de betrokkene ten tijde van de oorspronkelijk beoogde startdatum geen woning, waardoor er geen elektronische monitoring aan de v.i. kan worden verbonden.

5.3.2 Type

Uit de jaren 2016-2020 zijn per jaar random 5 v.i.-zaken geselecteerd waarin een gebiedsverbod, al dan niet in combinatie met een gebiedsgebod, is opgelegd. Gezien de kleine steekproef zijn de kenmerken van deze v.i.-zaken daarmee niet geheel representatief voor en te generaliseren naar de gehele populatie van v.i.-gestelden met een gebiedsverbod in 2016 tot en met 2020, maar geven daartoe wel een eerste beeld. De 25 zaken zijn opgezocht in de databases van de CVv.i. en de reclasering, om respectievelijk kenmerken van de opleggingen en van de schendingen in kaart te kunnen brengen. Zoals volgt uit de onderzoeksmethode hebben alle 25 onderzochte justitiabelen ten minste één gebiedsverbod opgelegd gekregen. Aan twee van hen zijn twee gebiedsverboden opgelegd, zodat in totaal 27 gebiedsverboden zijn geanalyseerd. Anders dan bij de VB, is ten aanzien van 13 justitiabelen naast een gebiedsverbod ook een gebiedsgebod opgelegd (aan ieder 1). Er zijn geen verhuisplichten, uitreisverboden of vestigingsverboden opgelegd (tabel 5.10).

Tabel 5.10 Bijzondere voorwaarden met directe werking tot voorkomen van een confrontatie binnen de v.i.

Voorwaarde	Totaal
Gebiedsverbod	27
Gebiedsgebod	13
Uitreisverbod	0
Verhuisplicht	0
Vestigingsverbod	0
Totaal	40

5.3.3 Achtergrond v.i.-gestelden

Sekse, leeftijd en stoornis

De v.i.-gestelden zijn bij aanvang van de v.i. gemiddeld 36,2 jaar (SD=11,0; min.=22,8; max.=55,8). Alle v.i.-gestelden zijn man. Eventuele stoornissen worden doorgaans vastgesteld met een pro Justitia-onderzoek (hierna: pJ-onderzoek) nodig. Bij 8 van de 25 v.i.-gestelden is dit niet gebeurd, 4 v.i.-gestelden weigerden hun medewerking aan het pJ-onderzoek, bij 2 personen is vastgesteld dat zij geen stoornis hebben en van 2 personen is niet duidelijk of er al dan niet een pJ-onderzoek is uitgevoerd, omdat het vonnis in eerste aanleg ontbreekt. Bij de overige 9 v.i.-gestelden is veelal geen uitgebreid pJ-onderzoek verricht, maar is wel duidelijk geworden dat er bij 1 persoon sprake is van agressieproblematiek, bij 1 persoon van verslavingsproblematiek, bij 2 personen een verstandelijke beperking en bij 5 personen een cluster B-stoornis. Bij 1 van de 4 weigerende verdachten is daarbij vastgesteld dat hij al vanaf jeugdige leeftijd last had van psychotische stoornissen.

Indexdelicten

De 25 v.i.-gestelden zijn schuldig bevonden aan totaal 99 indexdelicten, gemiddeld 4,0 delicten (SD=5,0; min.=1; max.=25; tabel 5.11). Het betreft meestal geweldsdelicten (40% van alle delicten). De gebiedsverboden onder de v.i. zijn meestal opgelegd aan geweldsdelinquenten, dit waren er 22. Slechts twee v.i.-gestelden hebben alleen zedendelicten gepleegd en de laatste v.i.-gestelde heeft zowel een zeden- als een geweldsdelict gepleegd. Omdat er slechts drie personen zijn die (tevens) zedendelicten hebben gepleegd, is er in de nadere analyses van de gebiedsverboden in tegenstelling tot bij de tbs-gestelden met VB geen nader onderscheid gemaakt naar type delict. Het is mogelijk dat er in een grotere steekproef meer zedendelinquenten met v.i. met een gebiedsverbod zijn, maar het percentage zedendelinquenten onder gedetineerden is eveneens laag (gemiddeld 4,2% in 2015-2019; Meijer et al., 2021).

Tabel 5.11 Type indexdelict

Indexdelict	n	%
Levensdelict	8	8
Terroristisch misdrijf	4	4
Vermogensdelict	21	21
Zedendelict tegen slachtoffer ouder dan 18 jaar	2	2
Zedendelict tegen slachtoffer jonger dan 18 jaar	11	11
Gewelddelict	40	40
Overig	13	13
Totaal	99	100

Duur v.i.

Drie van de onderzochte v.i.-gestelden zijn tijdens de tenuitvoerlegging van de v.i. overleden. Zes v.i.-zaken lopen nog ten tijde van de dataverzameling (voorjaar 2022). Van de overige 16 v.i.-gestelden heeft de v.i. gemiddeld 668 dagen geduurd (SD=300; min.=276 dagen, max.=1.262 dagen).

5.3.4

*Verboden gebied en radius***Type verboden gebied**

Vervolgens is gekeken naar het type verboden gebied waar de gebiedsverboden op zien, de radius daarvan en of EM is verbonden aan het gebiedsverbod (tabel 5.12).⁵⁹ Iets meer dan de helft van de gebiedsverboden (15 van de 27) heeft betrekking op de woonomgeving van de slachtoffers dan wel de nabestaanden. Verder zijn er 7 gebiedsverboden die betrekking hebben op de werkomgeving, 2 op overige gebieden en 2 op gebieden waarvan de relatie met de slachtoffers/nabestaanden niet duidelijk is geworden.

Radius

Te zien is verder dat er best wat variatie is in het type verboden gebied bij v.i.-gestelden, zowel binnen de woonomgeving als ook binnen de werkomgeving. De 15 gebiedsverboden die zien op de woonomgeving variëren van wijk tot een deel van een provincie. Eén straat is slechts zelden verklaard tot verboden gebied, dit gebeurt 1 keer en betreft dan de werkomgeving van het slachtoffer of de nabestaande. Meestal is het verboden gebied groter, maar slechts zelden zo groot als een provincie, hoewel in 1 zaak wel een deel van een provincie verboden gebied is verklaard. Ten slotte komt het bij gebiedsverboden die betrekking hebben op de werkomgeving 3 keer voor dat een verboden gebied een specifiek adres is, in die 3 zaken was er sprake van een overval op dat adres dat vervolgens voor de v.i.-gestelde als verboden gebied is verklaard.

⁵⁹ De gebiedsgeboden zijn hierin niet meegenomen, maar worden onderaan deze subparagraaf kort apart besproken.

Tabel 5.12 Verboden gebied bij v.i.-gestelden: type en radius

Type verboden gebied	Totaal	Elektronische monitoring
Woonomgeving slachtoffers/nabestaanden	15	9
Straat	0	0
Wijk	1	1
Dorp	3	2
Stad	3	1
Gemeente	3	1
Deel van een provincie	1	0
Andere	4	4
<i>3 gemeenten</i>	<i>1</i>	<i>3</i>
<i>Specifiek benoemde gedeelten van een stad</i>	<i>1</i>	<i>0</i>
<i>Nader door de reclassering vast te stellen wijken van steden</i>	<i>1</i>	<i>0</i>
<i>Binnen een straal van 5 km van bepaald adres</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
Werkomgeving slachtoffers/nabestaanden	7	5
Straat	1	0
Wijk	0	0
Dorp	0	0
Stad	1	1
Gemeente	2	1
Provincie	0	0
Andere: specifiek adres	3	3
Onduidelijke relatie met slachtoffers/nabestaanden	3	3
Gemeente	1	1
Andere	2	2
Overige gebieden	2	2
Woonomgeving mededaders	1	1
Niet gerelateerd aan specifiek slachtoffer	1	1
Totaal	27	19

Kenmerken gebiedsgeboden

Naast de besproken gebiedsverboden zijn er 13 gebiedsgeboden opgelegd (ten aanzien van 13 justitiabelen). Al deze gebiedsgeboden houden kort gezegd in dat de betrokkene op door de reclassering bepaalde dagen en tijdstippen aanwezig dient te zijn op een door de reclassering bepaald adres, zolang de reclassering dit nodig acht. Dit adres betreft in alle gevallen het (toekomstige) verblijfsadres van de betrokkene. Hoewel gebiedsgeboden de indirecte werking kunnen hebben om confrontaties tussen slachtoffers of nabestaanden en daders te voorkomen, is het niet duidelijk in welke mate dat het geval is bij deze gebiedsgeboden.

5.3.5 *Elektronische monitoring*

In tegenstelling tot de gebiedsverboden bij de VB, is aan de gebiedsverboden onder de noemer van de v.i. vaak elektronische monitoring verbonden: aan 19 van de 27 gebiedsverboden, ten aanzien van 17 justitiabelen (tabel 5.12). De gebiedsverboden die de werkomgeving van de slachtoffers/nabestaanden betreffen worden relatief gezien iets vaker met EM gecontroleerd dan de gebiedsverboden die de woonomgeving betreffen. Dit gebeurt respectievelijk 5 van 7 keer en 9 van de 15 keer. De gebiedsverboden waar geen EM aan is verbonden, betreffen 6 keer de woonomgeving van de slachtoffers/nabestaanden en 2 keer de werkomgeving. Deze gebiedsverboden variëren qua radius van het verboden gebied. Het is uit de gegevens niet duidelijk geworden waarom geen EM is verbonden aan de gebiedsverboden. Aan alle 13 gebiedsgeboden is EM verbonden.

5.3.6 *Nadere beslissingen*

In tegenstelling tot de rechter bij de gebiedsverboden onder de VB, heeft de CVv.i. zich bij de beslissing omtrent de oplegging van gebiedsverboden onder de v.i. niet nader uitgelaten over de duur van het gebiedsverbod, noch over welke partij toeziet op de handhaving ervan. Slechts bij één gebiedsverbod is bepaald dat de justitiabele zich in een bepaald gedeelte van het verboden gebied mag bevinden indien hij daarvoor de toestemming van de reclassering heeft.

5.3.7 *Slachtoffers en nabestaanden*

Zoals besproken in paragraaf 5.3.4 zien de 27 gebiedsverboden op verschillende verboden gebieden en gelden daarmee tevens ter bescherming van verschillende slachtoffers en/of nabestaanden (tabel 5.13). Met de meeste gebiedsverboden worden één of meerdere slachtoffers beschermd (21 van de 27). Twee gebiedsverboden zijn opgelegd ter bescherming van één of meer nabestaanden en in 1 gebiedsverbod zijn zowel slachtoffers als nabestaanden beschermd. Ten slotte zijn er twee gebiedsverboden waarin potentiële nieuwe slachtoffers worden beschermd.

In totaal zijn de 27 gebiedsverboden opgelegd ter bescherming van ten minste 47 slachtoffers en nabestaanden en mogelijk zijn dit er nog meer. De gebiedsverboden ten aanzien van potentiële nieuwe slachtoffers zijn hierbij niet meegerekend en als het exacte aantal slachtoffers en/of nabestaanden niet bekend is, is 1 persoon gerekend. Het exacte aantal is niet bekend, omdat vooral de nabestaanden veelal niet nader worden genoemd dan 'familie van' zonder daarbij een aantal of andere kenmerken van hen te noemen. De meeste slachtoffers en nabestaanden die beschermd worden zijn meerderjarig (36) en er zijn 7 slachtoffers die minderjarig waren ten tijde van het delict.

Voor wat betreft de relatie met de dader is het merendeel van de slachtoffers willekeurig slachtoffer geworden (24 slachtoffers) of waren zij kennissen van elkaar (10 slachtoffers).

Tabel 5.13 Kenmerken beschermde personen

Kenmerken	Totaal
Type	
Potentiële nieuwe slachtoffers	2
Een of meer slachtoffers	21
Een of meer nabestaanden	2
Slachtoffers en nabestaanden	1
Onbekend	1
Totale aantal gebiedsverboden	27
Leeftijd	
Minderjarig	7
Meerderjarig	34
Onbekend	6
Totale aantal slachtoffers en nabestaanden	47
Relatie met dader	
(ex)partner	1
(stief)kind-ouder	1
Willekeurig	24
Kennis	9
Overige familie	1
Nabestaanden	6
Onbekend	5
Totale aantal slachtoffers en nabestaanden	47

5.3.8 Bijzondere voorwaarden

Van elke v.i.-gestelde is vervolgens bekeken of en zo ja hoeveel en welke andere bijzondere voorwaarden naast het gebiedsverbod zijn opgelegd. Ten aanzien van de 25 betrokken v.i.-gestelden zijn in totaal 130 andere bijzondere voorwaarden opgelegd (gemiddeld 5,2 per persoon, $SD=2,2$; min.=0; max.=9). Dit zijn 52 bijzondere voorwaarden met een indirecte werking en 78 overige bijzondere voorwaarden (zonder werking). Hieronder komen eerst de bijzondere voorwaarden met een indirecte werking tot een verboden gebied of het voorkomen van een confrontatie aan de orde (52 voorwaarden, tabel 5.14) en daarna de overige bijzondere voorwaarden, zonder enige werking tot een verboden gebied en/of het voorkomen van confrontaties (78 voorwaarden, tabel 5.15).

Bijzondere voorwaarden met indirecte werking

In tabel 5 is te zien dat er 52 bijzondere voorwaarden zijn met een indirecte werking tot een verboden gebied of het voorkomen van een confrontatie (gemiddeld 2,1 bijzondere voorwaarden per persoon ($SD=0,8$; min.=1; max.=3)).

Tabel 5.14 Bijzondere voorwaarden met indirecte werking tot het voorkomen van een confrontatie^a

Voorwaarde	Totaal
Contactverbod	19
Meldplicht	23
Opname in een zorginstelling	2
Begeleid of beschermd wonen	8
Verbod om vrijwilligerswerk van bepaalde aard te verrichten	0
Verbod om met een bepaalde persoon samen te wonen	0
Toestemming verhuizen	0
Geen zorg minderjarigen	0
Totaal	52

a Nadere uitleg over de inhoud van deze bijzondere voorwaarden staat in bijlage 3.

De voorwaarden die het vaakst voorkomen zijn de meldplicht aan de reclassering (23 keer) en het contactverbod (19 keer). Met de contactverboden zijn in totaal minstens 25 slachtoffers beschermd.⁶⁰ Bijna alle contactverboden zien in elk geval op 1 of meer slachtoffers en/of nabestaanden (16 keer). Van 1 contactverbod is het niet duidelijk ter bescherming van wie het is opgelegd. Daarnaast is 1 contactverbod opgelegd ter bescherming van een persoon bij wie bedreiging met een misdrijf tegen het leven gericht ten laste is gelegd, maar niet bewezen is verklaard. Ten slotte werd het 1 v.i.-gestelde verboden om met een groot aantal personen contact te hebben, die alle (vermoedelijk) banden hebben met terroristische organisaties, waaronder alle personen die genoemd zijn op de Sanctielijst Terrorisme (in totaal minstens 30 personen).⁶¹ Er zijn, in tegenstelling tot de contactverboden onder de noemer van de VB, geen contactverboden opgelegd ter bescherming van niet nader bepaalde potentiële toekomstige slachtoffers, zoals minderjarigen in het algemeen.

Overige bijzondere voorwaarden

De overige bijzondere voorwaarden, die geen directe noch indirecte werking hebben tot een verboden gebied en/of het voorkomen van een confrontatie, staan in tabel 5.15. In totaal zijn dit er 78 (gemiddeld 3,1 per persoon, SD=1,9; min.=0; max.=6). In de v.i.-zaken met een gebiedsverbod en/of gebiedsgebod worden regelmatig voorwaarden opgelegd die de betrokkene verplichten om openheid van zaken te geven (18 keer), om een zinvolle dagbesteding te hebben (16 keer), het volgen van ambulante behandeling (15 keer) en die de financiën van betrokkene moeten regelen (14 keer).

⁶⁰ Het exacte aantal is niet bekend, omdat vooral de nabestaanden veelal niet nader worden genoemd dan 'familie van' zonder daarbij een aantal of andere kenmerken van hen te noemen.

⁶¹ De nationale sanctielijst terrorisme is een openbare lijst van personen en organisaties die betrokken zijn bij terroristische activiteiten (www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/08/27/nationale-terrorisielijst).

Tabel 5.15 Overige bijzondere voorwaarden

Voorwaarde	Totaal
Ambulante behandeling	15
Gedragsinterventie	3
Medicatieplicht	1
Openheid van zaken	18
Zinnvolle dagbesteding	16
Drugs- of alcoholverbod	4
Financiën	14
Wijkagent	1
Netwerk	1
Controle gegevensdragers	1
Overig	3
Totaal	78

5.3.9 Advisering gebiedsverbod

Zoals omschreven in de methoden sectie, is vervolgens bekeken of en zo ja op welke wijze de reclassering, de P.I. en het OM adviseren over de wenselijkheid tot het starten van de v.i. en over mogelijke gebiedsverboden daarbij. Deze komen hieronder aan bod. Niet zelden is bij deze adviezen rekening gehouden met de vraag of aan de betrokkene tijdens het PP al een gebiedsverbod is opgelegd en zo ja welk. Om die reden zijn de gebiedsverboden onder de noemer van het PP hierbij betrokken. Bij 14 v.i.-gestelden is informatie over PP en/of een gebiedsverbod daarbinnen teruggevonden, bij 11 v.i.-gestelden is dat niet het geval. Negen van de 14 justitiabelen over wie informatie over PP en/of een gebiedsverbod daarbinnen is teruggevonden, hebben een gebiedsverbod tijdens het PP gehad, 1 persoon had wel PP, maar geen gebiedsverbod en 4 v.i.-gestelden hadden geen PP en dus ook geen gebiedsverbod in PP. In de meeste zaken staat er geen nadere informatie over de inhoud van deze gebiedsverboden en/of geboden tijdens PP in het v.i.-dossier. Wel is duidelijk dat aan 7 van de 9 gebiedsverboden binnen PP elektronische monitoring is verbonden. Ook blijkt dat in ieder geval in twee zaken het gebiedsverbod binnen v.i. een voortzetting van het gebiedsverbod binnen PP betreft.

Reclasseringsadvies

De reclassering adviseert over het al dan niet starten van de v.i. en de eventuele voorwaarden daarbij. In 12 van de 25 zaken heeft de reclassering positief geadviseerd over de start van de v.i., in een aantal aanvullende zaken is er eerst uitstel (4 keer) of afstel (1 keer) van de v.i. geadviseerd, waarna de reclassering alsnog positief adviseerde over de start van de v.i. (totaal 17 positieve adviezen). In de resterende 8 v.i.-zaken is er geen reclasseringsadvies in het dossier gevonden.

In 13 van de totaal 17 zaken waarin de reclassering (uiteindelijk) positief adviseerde over de start van de v.i., is tevens een gebiedsverbod en/of gebiedsgebod geadviseerd. In 5 van de 13 zaken heeft de reclassering meerdere gebiedsverboden of

-geboden geadviseerd, waardoor de reclassering 11 gebiedsverboden en 5 gebiedsgeboden adviseert (16 totaal). De CVv.i. is wat vaker afgeweken van de reclasseringsadviezen dan de rechter bij de VB. Zeven van de 16 gebiedsverboden of -geboden zijn exact hetzelfde als het reclasseringsadvies, terwijl er 9 enigszins afwijken. Dit varieert van het verkleinen van de straal naar het opleggen van een gebiedsverbod in plaats van een gebiedsgebod.

Advies P.I.

In 12 van de 25 zaken heeft de P.I. positief geadviseerd over de start van de v.i., in een aantal aanvullende zaken is er eerst uitstel (3 keer) van de v.i. geadviseerd, waarna de P.I. alsnog positief adviseert over de start van de v.i. (totaal 15 positieve adviezen). In 9 v.i.-dossiers ontbreekt het advies van de P.I. ten aanzien van de start van de v.i.. In de laatste zaak adviseert de P.I. negatief over de start van de v.i.. In 8 van de 15 positieve v.i.-adviezen is tevens geadviseerd dat er een gebiedsverbod en/of gebiedsgebod wordt opgelegd. Dit zijn in totaal zes gebiedsverboden en drie gebiedsgeboden. Veel duidelijkheid over deze door de P.I. geadviseerde gebiedsverboden is er echter niet. De P.I. heeft tweemaal achterwege gelaten om te specificeren wat voor gebiedsverbod geadviseerd wordt, terwijl zij wel adviseren dat er een gebiedsverbod wordt opgelegd. Driemaal heeft de P.I. zich aangesloten bij het advies van de reclassering hieromtrent en eenmaal stelt de P.I. dat het gebiedsverbod dat tijdens PP geldt gecontinueerd moet worden. Bij de overige twee geadviseerde gebiedsverboden is het niet duidelijk of zij overeenkomen met het advies van de reclassering dan wel met het gebiedsverbod tijdens PP.

5.3.10 Standpunten slachtoffers/nabestaanden

In 16 van de 25 v.i.-dossiers zijn geen wensen of standpunten van slachtoffers of nabestaanden over de bijzondere voorwaarden bij de v.i. naar voren gekomen. Van hen weten we dus niet of er niet is gereageerd op verzoeken hiertoe of dat er geen wensen waren. In 2 dossiers is vastgelegd dat de slachtoffers of nabestaanden niet hebben gereageerd op de vraag naar hun wensen over bijzondere voorwaarden. In de resterende 7 zaken zijn wel wensen van de slachtoffers en/of nabestaanden geuit. Van de 7 zaken waarin wensen bekend zijn, geven 3 slachtoffers aan dat zij een gebiedsverbod en een contactverbod wensen. Twee slachtoffers stellen geen gebiedsverbod te willen, omdat zij niet willen dat de dader bekend is met hun woonadres of -omgeving. Zij waren beiden willekeurige slachtoffers van ernstige geweldsdelicten. In deze zaken zijn desalniettemin gebiedsverboden opgelegd, die betrekking hebben op de gehele stad waarin de slachtoffers wonen. Doordat deze 2 gebiedsverboden elk zien op een gehele stad, zijn de woonadressen onbekend gebleven voor de dader. Eén slachtoffer wenst zowel een gebiedsverbod en een gebiedsgebod en in de laatste zaak wenst het slachtoffer alleen een gebiedsverbod.

5.3.11 Wijziging en/of opheffing gebiedsverboden en -geboden

Bij de meeste v.i.-gestelden zijn wijzigingen in de gebiedsverboden en/of -geboden geconstateerd: 18 van de 25 v.i.-gestelden heeft één of meer wijzigingen. Bij 14 van hen vindt tevens een tweede wijziging plaats en bij 7 van hen nog een derde wijziging, zodat er in totaal 39 wijzigingen zijn ten aanzien van de 18 v.i.-gestelden. Vijftien keer wordt het gebiedsverbod dan wel -gebod opgeheven.⁶² De eerste wijziging vindt na

⁶² Met wijzigingen worden niet alleen formele wijzigingen door de CVv.i. bedoeld, maar alle wijzigingen die in het gebiedsverbod kunnen plaatsvinden.

gemiddeld 275 dagen plaats (SD=181), de tweede wijziging na gemiddeld 463 dagen (SD=293) en de derde wijziging na gemiddeld 638 dagen (SD=341).

De reden achter de wijzigingen is bij 23 van de 39 wijzigingen niet duidelijk (zie tabel 5.16). Achter 12 van de wijzigingen zit de constatering dat de betrokkene zich al langere tijd aan de opgelegde gebiedsverboden of -geboden houdt en dat deze niet langer nodig worden geacht. De laatste 4 wijzigingen vinden plaats omdat het uit praktische redenen niet handig is het gebiedsverbod te handhaven, bijvoorbeeld omdat betrokkene vanwege werk via een bepaalde snelweg moet reizen die zich in het verboden gebied bevindt.

Tabel 5.16 Redenen voor en inhoud van wijzigingen van gebiedsverboden en -geboden

Inhoud wijziging	Redenen wijziging gebiedsverboden en -geboden			
	Praktische bezwaren	Betrokkene houdt zich aan de voorwaarden	Onduidelijk	Totaal
Verboden gebied wordt kleiner	4	1	2	7
EM vervalt	0	4	9	13
Opheffen gebiedsgebod	0	5	5	10
Opheffen gebiedsverbod	0	2	3	5
Adreswijziging gebiedsgebod	0	0	4	4
Totaal	4	12	23	39

5.3.12 Schendingen

Eén van de 25 v.i.-gestelden heeft het aan hem opgelegde gebiedsverbod geschonden.⁶³ Deze persoon was het verboden een bepaalde stad te bezoeken, maar dat heeft hij toch gedaan, om welke redenen is onbekend gebleven. Deze schending is geconstateerd naar aanleiding van een EM-melding bij 3RO. Op de melding volgde een officiële waarschuwing van 3RO aan de v.i.-gestelde waarin gemeld werd dat de betrokkene nog een laatste kans kreeg om zich aan de voorwaarden te houden. Nadat deze persoon vervolgens werd betrapt op drugssmokkel, is de v.i. geschorst en later herroepen.

De gebiedsgeboden zijn vaker geschonden, 8 van de 13 v.i.-gestelden met een gebiedsgebod hebben hun gebiedsgebod één of meerdere keren geschonden. Vier v.i.-gestelden schenden hun gebiedsgebod twee keer, twee v.i.-gestelden schenden hun gebiedsgebod drie keer en bij 1 persoon vinden 4 schendingen van het gebiedsgebod plaats, zodat er in totaal 15 schendingen zijn geweest. In alle gevallen is de schending aan het licht gekomen via een EM-melding. In 6 van 15 EM-meldingen zijn de betrokkenen te laat thuis gekomen, 3 meldingen gaan over het te lage batterijniveau van de enkelbanden, 1 keer moest betrokkene onverwacht mee naar het ziekenhuis met een ziek familielid, 1 keer is betrokkene na een ruzie met een familielid voor een nacht in de cel opgesloten, 1 keer is betrokkene net buiten bereik van het

⁶³ Het gaat hier alleen om schendingen die onder de aandacht van betrokken partijen zijn gekomen, het is niet geheel uit te sluiten dat er wel schendingen zijn geweest.

basisstation met vrienden gaan praten, 2 meldingen betreffen het zonder toestemming verlaten van de locatie van het gebiedsgebod en 1 keer heeft betrokkene na het stuk gaan van zijn enkelband de aanwijzingen van 3RO genegeerd. Bij geen van de 15 schendingen van de gebiedsgeboden zijn personen (slachtoffers, nabestaanden en/of anderen) betrokken en geen van de schendingen van de gebiedsgeboden betreft strafbare feiten. De meeste schendingen worden afgedaan met een berisping (5 keer) of een gesprek (ook 5 keer), 4 keer wordt na een schending een officiële waarschuwing gegeven door 3RO en 1 keer vindt na een schending een officieel waarschuwingsgesprek plaats bij de CVv.i..

Er zijn nog twee andere v.i.-gestelden van wie de v.i.'s zijn geschorst en herroepen, vanwege de schending van andere voorwaarden dan het gebiedsverbod.

5.4 Het gebiedsverbod binnen de vrijheidsbeperkende maatregel

5.4.1 Prevalentie

De onderzoekers hebben geen instantie gevonden die de opleggingen van de vrijheidsbeperkende maatregel en de gebiedsverboden en -geboden daarbinnen centraal registreert. De prevalentie daarvan kon daardoor niet worden bepaald.

5.4.2 Type

Er zijn totaal 17 zaken in 2016-2020 gevonden waarin een vrijheidsbeperkende maatregel is opgelegd. Zoals volgt uit de onderzoeksmethode hebben de 17 onderzochte justitiabelen binnen deze modaliteit allen ten minste één gebiedsverbod opgelegd gekregen. Aan vier van hen zijn twee gebiedsverboden opgelegd en aan twee van hen zijn drie gebiedsverboden opgelegd, zodat in totaal 23 gebiedsverboden zijn geanalyseerd (tabel 5.17). Anders dan bij de VB en de v.i., is het bij de vrijheidsbeperkende maatregel niet mogelijk om uitreisverboden, verhuisplichten, of vestigingsverboden op te leggen. Onder de vrijheidsbeperkende maatregel zijn alleen gebiedsverboden, gebiedsgeboden, een meldplicht en contactverboden mogelijk (zie ook paragraaf 3.6). In de onderzochte zaken zijn geen gebiedsgeboden opgelegd.

Tabel 5.17 Gebiedsverboden en -geboden

Voorwaarde	Totaal
Gebiedsverbod	23
Gebiedsgebod	0
Totaal	23

Alle zaken zijn geselecteerd op een mogelijk aanvullende werking op de Wlt (zie paragraaf 1.3.2). Deze aanvullende werking kan zijn tijdens of na afloop van de v.i., of beide. In de 17 zaken is de vrijheidsbeperkende maatregel telkens gecombineerd met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, van gemiddeld 952 dagen (SD=553; min.=420, max.=2.190). In één zaak is daarnaast een tbs-maatregel met voorwaarden opgelegd. De maximale duur van de vrijheidsbeperkende maatregel is vijf jaar (zie ook paragraaf 3.6). In de 17 onderzochte zaken is de duur van de vrijheidsbeperkende maatregel telkens ten minste net zo lang als de opgelegde gevangenis-

straf, waardoor de vrijheidsbeperkende maatregel telkens naast de v.i. loopt (gemiddelde duur van 665 dagen; SD=343, min.=380, max.=1.460). In 11 zaken duurt de vrijheidsbeperkende maatregel nog voort als de v.i. is afgelopen, gemiddeld zijn dit 693 dagen (SD=505, min.=10, max.=1.375). Hiervoor is uitgegaan van een v.i. die niet wordt verlengd.

De gebiedsverboden bij de vrijheidsbeperkende maatregel kunnen dadelijk uitvoerbaar worden verklaard, dat betekent dat deze direct gelden, ook als het vonnis nog niet onherroepelijk is vanwege hoger beroep. Van de 23 gebiedsverboden zijn er 17 dadelijk uitvoerbaar verklaard. Verder wordt in het veroordelend vonnis besloten hoeveel dagen vervangende hechtenis worden ten uitvoer gelegd wanneer het gebiedsverbod wordt geschonden. Gemiddeld is dit 12,1 dagen (SD=5,8; min.=7, max.=30).

Standpunt OM

In 13 van de 17 zaken heeft de OvJ de vrijheidsbeperkende maatregel gevorderd, in de 4 resterende zaken niet. In deze 13 zaken is telkens zowel een gebiedsverbod als ook een contactverbod gevorderd.

5.4.3 Achtergrond justitiabelen

Sekse, leeftijd en stoornis

De justitiabelen met een vrijheidsbeperkende maatregel zijn bij oplegging van de maatregel gemiddeld 43,1 jaar (SD=14,1; min.=23,1; max.=72,9). Er zijn onder hen 16 mannen en 1 vrouw. Er is 1 persoon die weigerde mee te werken aan het pJ-onderzoek, 2 personen weigerden deels, bij 6 personen is geen pJ-onderzoek ingesteld, waardoor weigeren niet van toepassing is en de resterende 8 personen werkten mee. Er is veelal geen uitgebreid pJ-onderzoek verricht, maar is wel duidelijk geworden dat drie personen problemen hebben met zowel middelengebruik als een cluster B-persoonlijkheidsstoornis, 1 persoon heeft een narcistische persoonlijkheidsstoornis, 3 personen hebben geen stoornissen, en bij de laatste persoon zijn antisociale persoonlijkheidstrekken, maar geen stoornis geconstateerd.

Indexdelicten

De 17 justitiabelen zijn schuldig bevonden aan totaal 51 indexdelicten, gemiddeld 3,0 delicten per persoon (SD=1,4; min.=1; max.=6). Meestal zijn dit geweldsdelicten, niet zijnde levensdelicten of terroristische misdrijven (27 keer, tabel 5.18).

Tabel 5.18 Type indexdelict

Indexdelict	Totaal
Levensdelict	2
Terroristisch misdrijf	0
Vermogensdelict	7
Zedendelict tegen slachtoffer ouder dan 18 jaar	2
Zedendelict tegen slachtoffer jonger dan 18 jaar	5
Geweldsdelict	27
Overig	8
Totaal	51

Duur vrijheidsbeperkende maatregel

De gemiddelde duur van de vrijheidsbeperkende maatregel (en daarmee tevens van de 23 gebiedsverboden) is 1.347 dagen (SD=527; min.=720, max.=1.825).

5.4.4 Verboden gebied en radius

Type verboden gebied

Vervolgens is gekeken naar het type verboden gebied van de gebiedsverboden en de radius daarvan (tabel 5.19). De ruime meerderheid van de gebiedsverboden (16 van de 23) heeft betrekking op de woonomgeving van de slachtoffers dan wel de nabestaanden. Verder zijn er 5 gebiedsverboden die betrekking hebben op de werkomgeving en 2 die betrekking hebben op de woonomgeving van naasten van de slachtoffers.

Radius

Te zien is verder dat veel verboden verklaarde gebieden bij de vrijheidsbeperkende maatregel een bepaalde straal rondom een specifiek adres betreffen, totaal 20, zowel binnen de woonomgeving (11) als ook binnen de werkomgeving (2).

Tabel 5.19 Verboden gebied bij vrijheidsbeperkende maatregel: type en radius

Type verboden gebied	Totaal
Woonomgeving slachtoffers/nabestaanden	16
(Straal rondom) adres	8
Straat	1
Wijk/buurt	3
Dorp	0
Deel van een stad	3
Gemeente	1
Deel van een provincie	0
Andere	0
Werkomgeving slachtoffers/nabestaanden	5
(Straal rondom) adres	2
Straat	0
Wijk/buurt	1
Industrieterrein	2
Omgeving naasten slachtoffers/nabestaanden	2
Wijk	2
Totaal	23

5.4.5 Elektronische monitoring

Er is in de 17 gevonden zaken geen EM verbonden aan de gebiedsverboden binnen de vrijheidsbeperkende maatregel, omdat dit – waarschijnlijk – niet mogelijk is (zie ook paragraaf 3.6.2).

5.4.6 Slachtoffers en nabestaanden

De 23 gebiedsverboden gelden ter bescherming van verschillende slachtoffers. Er zijn in de betrokken zaken geen slachtoffers van levensdelicten, waardoor geen van de gebiedsverboden geldt ter bescherming van nabestaanden (tabel 5.20). Er is in 1 zaak sprake van de bescherming van potentiële slachtoffers, in de andere zaken zijn in totaal ten minste 25 slachtoffers en overige betrokkenen (voornamelijk familie van de slachtoffers). Het leeuwendeel is meerderjarig (22 slachtoffers/betrokkenen) en veelal zijn de daders en de slachtoffers bekenden van elkaar, zoals (ex-)partners (9) of kennissen (8).

Tabel 5.20 Kenmerken beschermde personen

	Totaal
Type	
Potentiële slachtoffers	1
Een of meer slachtoffers	16
Een of meer nabestaanden	0
Slachtoffers en nabestaanden	0
Onbekend	0
Totale aantal zaken	17
Leeftijd	
Minderjarig	3
Meerderjarig	22
Totale aantal slachtoffers	25
Relatie met dader	
(ex)partner	9
(stief)kind-ouder	1
Willekeurig	1
Kennis	8
Overige familie	3
Potentiele nieuwe slachtoffers	1
Nabestaanden	0
Onbekend	1
Totale aantal slachtoffers	24

5.4.7 *Overige verboden en geboden*

Zoals hierboven reeds vermeld, kunnen er bij de vrijheidsbeperkende maatregel alleen gebiedsverboden, gebiedsgeboden, meldplichten en contactverboden worden opgelegd. In 15 van de 17 zaken is naast het gebiedsverbod een contactverbod opgelegd en er zijn geen gebiedsgeboden en meldplichten opgelegd. Ook deze ver- en geboden kunnen (indirect) bijdragen aan het voorkomen van een confrontatie tussen de dader en het slachtoffer.

5.4.8 *Advisering gebiedsverbod*

Voor zover bekend, heeft de reclassering 1 keer de oplegging van een gebiedsverbod binnen een vrijheidsbeperkende maatregel geadviseerd en 7 keer niet geadviseerd. In de overige zaken is er ofwel geen reclasseringsadvies geciteerd (5 keer) ofwel is er überhaupt geen reclasseringsadvies gegeven (4 keer).

5.4.9 *Schendingen*

Er zijn de onderzoekers geen instanties bekend die schendingen van de vrijheidsbeperkende maatregel centraal registreren. Deze konden om die reden niet in kaart worden gebracht.

5.5 **Onrechtmatige daad**

5.5.1 *Prevalentie, standpunt OM en type gebiedsverboden*

Middels de zoektermen die in de methoden-sectie zijn benoemd, is in het e-archief van de Rvdr gezocht naar zaken waarin in de periode 2016-2020 een gebiedsverbod onder de noemer van de onrechtmatige daad is opgelegd, dat aanvullend zou kunnen werken ten opzichte van de v.i. of VB (zie paragraaf 1.3.3). Voor de aanvullende werking is ten eerste vereist dat het gebiedsverbod is opgelegd ter bescherming van de eiser. Ten tweede is daarvoor vereist dat het gebiedsverbod is opgelegd aan iemand die eerder strafrechtelijk is veroordeeld tot een v.i.-waardige gevangenisstraf of tbs-maatregel met verpleging, wegens strafbare feiten gepleegd tegen dezelfde persoon als eiser in de civiele zaak, dan wel tegen een gelijkaardig persoon. Er zijn ondanks een grondige zoektocht slechts vier zaken gevonden die aan de voornoemde criteria voldoen. Het komt dus niet vaak voor dat een gebiedsverbod onder een onrechtmatige daad op deze wijze wordt opgelegd. De exacte prevalentie van gebiedsverboden onder de onrechtmatige daad is niet vast te stellen, aangezien noch de veroordelingen wegens een onrechtmatige daad noch de gebiedsverboden daarbinnen centraal worden geregistreerd.

In de 4 onderzochte zaken is de duur van de vrijheidsbeperkende maatregel telkens ten minste een jaar (gemiddelde duur van 637,5 dagen; SD=343, min.=360, max.=1.095).

5.5.2 *Achtergrond justitiabelen*

Sekse, leeftijd en stoornis

De betrokken justitiabelen, allen man, zijn bij oplegging van het gebiedsverbod gemiddeld 39,4 jaar (SD=5,1; min.=32,1; max.=43,8). Bij 2 van de 4 justitiabelen zijn

stoornissen vastgesteld: eenmaal een pervasieve ontwikkelingsstoornis en eenmaal een persoonlijkheidsstoornis NAO met antisociale en afhankelijke trekken. In de derde zaak wordt niet gesproken over een stoornis en in de laatste zaak is geen stoornis vastgesteld. Omdat het maar vier zaken zijn, is het aggregeren van de resultaten voor deze modaliteit tot een gebiedsverbod minder zinvol en worden de zaken om die reden achtereenvolgens kort beschreven. Zo wordt enig inzicht gegeven in de manier waarop gebiedsverboden onder de onrechtmatige daad aanvullend kunnen werken ten opzichte van de Wlt.

5.5.3 *Kenmerken gebiedsverboden onder de onrechtmatige daad*

Omschrijving zaken

In de eerste zaak is er sprake van drie eerdere strafrechtelijke veroordelingen. Ten eerste is de gedaagde in 2010 strafrechtelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van vier jaar wegens poging tot doodslag, waarbij het slachtoffer dezelfde persoon is als de eiser in civielrechtelijke zin. Twee jaren later werd de gedaagde opnieuw strafrechtelijk veroordeeld, dit keer tot een gevangenisstraf van 21 dagen wegens een poging tot zware mishandeling, gepleegd tegen hetzelfde slachtoffer. Nog een jaar later werd bedreiging jegens hetzelfde slachtoffer ten laste gelegd maar niet bewezenverklaard. Ten slotte heeft het slachtoffer in 2016 aangifte gedaan van mishandeling door dezelfde dader, waarna hij is aangehouden. De voorlopige hechtenis is voorwaardelijk geschorst, met een contactverbod als voorwaarde. Het slachtoffer besluit relatief kort na het doen van de aangifte in 2016 een civielrechtelijk gebiedsverbod te vorderen. De eiser en gedaagde zijn (ex-)partners van elkaar. De eiser vordert een gebiedsverbod voor een bepaald gebied rondom haar woonomgeving voor de duur van één jaar. De gedaagde blijft het slachtoffer namelijk bedreigen, onder andere via sms. De eiser wil de relatie met de gedaagde definitief beëindigen en is bang dat de gedaagde zal recidiveren. De gedaagde claimt juist dat het andersom is en dat de eiser hem telkens blijft benaderen.

De rechter overweegt dat de eiser een spoedeisend belang heeft bij het gebiedsverbod, omdat de kans bestaat dat van strafvervolging wegens de vermeende mishandeling wordt afgezien, zodat het contactverbod binnenkort komt te vervallen en omdat duidelijk is dat de gedaagde meermaals geweld heeft gebruikt tegen de eiser. Uiteindelijk komt de rechter tot de beslissing om de gedaagde een gebiedsverbod voor één jaar rondom de woning van de eiser op te leggen. Gelijktijdig wordt er een contactverbod opgelegd aan de gedaagde, eveneens voor de duur van één jaar. De dwangsom bedraagt € 250 per overtreding, met een maximum van € 10.000. De eiser wordt tevens gemachtigd om de verboden indien nodig 'met behulp van de sterke arm' van politie en/of justitie ten uitvoer te leggen.⁶⁴

In deze zaak kan het civielrechtelijke gebiedsverbod een aanvullende werking hebben ten opzichte van de v.i., omdat de veroordeelde eerder met v.i. was in het kader van een gevangenisstraf die voldoet aan de vereisten voor langdurig toezicht in de zin van de Wlt.

In de tweede zaak is de gedaagde eerder veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van zes jaar vanwege seksueel misbruik van een minderjarige, zijnde de kleindochter van zijn (ex-)partner. De eiser van het gebiedsverbod onder de noemer van de onrechtmatige daad is Bureau Jeugdzorg, de wettelijk vertegenwoordiger van het slachtoffer van het seksueel misbruik. De gedaagde/dader gaat binnen-

⁶⁴ Dit betekent dat de eiser of de door hem ingeroepen deurwaarder de hulp van de politie kan inroepen indien de schuldenaar weerspanning is (art. 595 Rv).

kort met v.i., hetgeen voor de eiser/het slachtoffer de aanleiding vormt om zekerheidshalve een gebiedsverbod onder de noemer van de onrechtmatige daad te vorderen. De gedaagde en de eiser zijn het eens geworden over het op te leggen gebiedsverbod, waarmee dit overeenkomstig aan de vordering wordt opgelegd. Het verboden gebied betreft delen van vier verschillende dorpen waar de gedaagde zich gedurende drie jaar niet mag begeven. Er wordt ook een contactverbod opgelegd, waarin het de gedaagde wordt verboden gedurende drie jaar contact op te nemen met de eiser. Er is geen machtiging sterke arm en de aan de gedaagde wordt een dwangsom van € 2.500 per schending opgelegd. Hierbij is geen maximum genoemd. De rechtbank onderbouwt de beslissing door te stellen dat het in het belang van de eiser is om confrontaties tussen de gedaagde en de eiser te voorkomen. Ook al zijn gebiedsverboden die in kort geding worden opgelegd in principe van kortere duur, zo stelt de rechtbank, is een duur van drie jaar in dit geval proportioneel. Hier heeft het civielrechtelijke gebiedsverbod een aanvullende werking gedurende de v.i. en gezien de relatief lange duur ervan potentieel ook na afloop van de v.i..

In de derde zaak is betrokkene twaalf jaar eerder veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van drie jaar en een ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging vanwege poging tot moord op het slachtoffer/de eiseres in de civiele zaak. Tien jaar na de strafrechtelijke veroordeling wordt tot VB besloten, waarbij de tbs-gestelde zich aan een contactverbod met het slachtoffer dient te houden en de tbs-maatregel met één jaar wordt verlengd. Het is onduidelijk of de tbs-maatregel daarna nogmaals is verlengd. De eiseres/het slachtoffer is de stiefmoeder van de gedaagde/de dader. De gedaagde is sinds de (voorwaardelijke) beëindiging van de tbs-maatregel weer veel in de maatschappij te vinden. De eiseres is zodanig bang voor de gedaagde dat zij haar woning niet meer durft te verlaten. Zij dient een vordering tot oplegging van een gebiedsverbod in vanwege deze angst voor recidive. Het standpunt van de gedaagde is dat het inmiddels al lang geleden is, dat hij de afgelopen twaalf jaar ook geen contact heeft opgenomen en dat ook niet van plan is te doen. Uiteindelijk wordt een gebiedsverbod opgelegd voor een straal van 500 meter rond twee straten rondom het woonadres van de eiseres, voor een periode van twee jaar. Ook in deze zaak, net als de twee zaken hiervoor, wordt tevens een contactverbod opgelegd. Er is ook een machtiging sterke arm en er wordt een dwangsom van € 250, met een maximum van € 15.000 voor elke schending opgelegd. De rechtbank beargumenteert de oplegging van het gebiedsverbod door te noemen dat het een zeer ernstig misdrijf was, waarvan de eiser nog voortdurend angst ervaart. Door het gebiedsverbod op te leggen, wordt voor haar rust gecreëerd, zo stelt de rechtbank. Door het eindigen van de tbs-maatregel en het mogelijk daardoor herbeleven van het trauma is die rust nodig. De gedaagde vormt wel al twaalf jaar geen gevaar voor eiseres en het is voor gedaagde ook niet van belang om zich te begeven in het verboden gebied. In deze zaak vormt het civielrechtelijke gebiedsverbod een aanvulling ten opzichte van de VB, in die zin dat het in ieder geval na de VB wordt opgelegd en wellicht ook tijdens de VB gold.

In de vierde en laatste zaak heeft eiser een relatie gehad met de zus van het slachtoffer/de gedaagde. De dader/gedaagde is in eerste aanleg veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 24 maanden wegens uitlokking van poging tot moord ten aanzien van de eiser. Ten tijde van de civielrechtelijke vordering is hoger beroep aangehangig.

De eiser heeft een brief ontvangen van het IDV, waarin hem wordt medegedeeld dat de gedaagde/dader binnenkort met verlof zal gaan. Aan het verlof zijn een contact- en gebiedsverbod ter bescherming van de eiser opgelegd. De eiser stelt gezien de

bewezen verklaarde feiten belang te hebben bij de oplegging van een civielrechtelijk contact- en gebiedsverbod naast het strafrechtelijk contact- en gebiedsverbod. Daarnaast is hij voor de handhaving van de strafrechtelijke verboden afhankelijk van het OM en de reclassering, terwijl hij bij een civielrechtelijk gebiedsverbod zelf handhavend kan optreden. Verder blijkt uit de brief van het IDV niet of de strafrechtelijke verboden ook bij toekomstige vrijheden zullen geleden, hetgeen het belang spoedeisend maakt. De dader/gedaagde stelt zich op het standpunt dat hij die uitlokking van een poging tot moord niet heeft gepleegd, zodat hij hoger beroep heeft ingesteld. De rechter daarentegen, stelt dat men er in afwachting op het hoger beroep van dient uit te gaan dat de feiten zijn gepleegd. Deze strafbare gedraging levert een onrechtmatige daad jegens de eiser op. De gedaagde heeft geen concreet verweer gevoerd tegen het gebied waarop het gevorderde gebiedsverbod ziet en het is niet gebleken dat hij er belang bij heeft om zich in die deelgemeente te bevinden. Het gevorderde gebiedsverbod wordt opgelegd voor de duur van één jaar en houdt in dat gedaagde zich niet mag begeven in een deelgemeente van een bepaalde stad in de woonomgeving van eiser. Er is geen machtiging sterke arm en voor elke schending wordt een dwangsom van € 500 opgelegd, met een maximum van € 20.000. Ook in deze laatste zaak is tevens een contactverbod opgelegd. Dit civielrechtelijk gebiedsverbod werkt aanvullend ten opzichte van het strafrechtelijk gebiedsverbod dat in het kader van het verlov is opgelegd en kan mogelijk aanvullend werken gedurende en na afloop van de v.i..

Gerelateerde delicten

De vier betrokken justitiabelen zijn op een eerder moment schuldig bevonden aan ten minste 9 delicten die gerelateerd zijn aan de feiten en omstandigheden die de aanleiding vormen voor de oplegging van een gebiedsverbod onder de onrechtmatige daad. Drie van hen zijn eerder veroordeeld wegens poging tot moord/doodslag. Een keer is sprake van zedendelicten tegen een minderjarige (tabel 5.21).

Tabel 5.21 Type indexdelict

Indexdelict	Totaal
Levensdelict	3
Terroristisch misdrijf	0
Vermogensdelict	2
Zedendelict tegen slachtoffer ouder dan 18 jaar	0
Zedendelict tegen slachtoffer jonger dan 18 jaar	1
Gewelddelict	3
Overig	0
Totaal	9

Duur gebiedsverbod

Zoals hierboven beschreven, is er één keer een gebiedsverbod onder de noemer onrechtmatige daad opgelegd voor de duur van drie jaar en drie keer voor de duur van één jaar.

Type verboden gebied

In de vier zaken is telkens sprake van een verboden gebied rondom de woonomgeving van de eiser.

Elektronische monitoring

Er is geen sprake van elektronische monitoring, omdat elektronische monitoring hier niet tot de mogelijkheden behoort.

5.6 Kortom

In dit hoofdstuk zijn de prevalentie en de kenmerken van de opleggingen, tenuitvoerleggingen en schendingen van de gebiedsverboden onder de VB, de v.i., de 38v-maatregel en de onrechtmatige daad onderzocht. Er zijn veel verschillen gevonden in de (kenmerken van) de gebiedsverboden onder de verschillende modaliteiten daartoe.

5.6.1 Prevalentie gebiedsverboden en -geboden

De prevalentie van gebiedsverboden en -geboden kon alleen bij de VB en de v.i. op betrouwbare wijze worden bepaald. Aan v.i.-gestelden wordt aanzienlijk vaker een gebiedsverbod of -gebod opgelegd dan aan VB-gestelden, respectievelijk 38,5% en 16,7%. In de 23 VB-zaken die zijn geanalyseerd waren 27 gebiedsverboden opgelegd. Deze zijn niet afkomstig uit aselechte steekproef waardoor de kenmerken ervan een eerste indicatie zijn van alle gebiedsverboden opgelegd aan tbs-gestelden met VB in 2015-2019. De 25 v.i.-zaken, eveneens met 27 gebiedsverboden, zijn wel aselekt geselecteerd en daarmee meer representatief voor de gehele populatie van v.i.-gestelden met een gebiedsverbod in 2016-2020. Gezien de kleine steekproef moet met de interpretatie van deze gegevens echter ook voorzichtig worden omgegaan. Zowel bij de vrijheidsbeperkende maatregel als bij de onrechtmatige daad is de prevalentie naar verwachting beperkt, omdat er ondanks een zeer grondige zoektocht slechts 17 respectievelijk 4 relevante zaken zijn gevonden. In de 17 onderzochte zaken met een vrijheidsbeperkende maatregel zijn in totaal 23 gebiedsverboden opgelegd. De gemiddelde duur van de verschillende modaliteiten tot een gebiedsverbod is 598 dagen (VB), 668 dagen (v.i.), 1.347 dagen (vrijheidsbeperkende maatregel) en 637,5 (onrechtmatige daad).

5.6.2 Achtergrondkenmerken justitiabelen

Gemiddeld zijn de tbs-gestelden met VB het oudste bij aanvang van het gebiedsverbod, 52,2 jaar (ten opzichte van 36,2 jaar bij de v.i. en 40,9 jaar bij de vrijheidsbeperkende maatregel). Het leeftijdsverschil bij de start van de v.i. en VB kan wellicht verklaard worden door het verschil tussen de gemiddelde duur van de tbs-maatregel en die van de gevangenisstraf. Het gemiddeld aantal delicten verschilt niet veel (3 bij VB en de vrijheidsbeperkende maatregel en 4 bij de v.i.). Opvallend veel van de onderzochte tbs-gestelden met VB zijn gediagnosticeerd met pedofilie (8 van de 23 personen). Daarnaast hebben 20 van de 23 tbs-gestelden met VB een persoonlijkheidsstoornis. Bij de v.i.-gestelden en de personen met een vrijheidsbeperkende maatregel is meestal geen (uitgebreid) pJ-onderzoek uitgevoerd, desondanks is bij 9 respectievelijk 5 personen vastgesteld dat er stoornissen zijn. De gebiedsverboden onder de VB

zijn ongeveer even vaak aan tbs-gestelden met een geweldsdelict of met een zedendelict opgelegd, terwijl de gebiedsverboden onder de noemer van de v.i. en de vrijheidsbeperkende maatregel vrijwel altijd aan geweldsdelinquenten zijn opgelegd.

5.6.3 *Type verboden gebied en radius*

Zowel bij de VB, de v.i. als de vrijheidsbeperkende maatregel zien de meeste gebiedsverboden op de woonomgeving van de slachtoffers/nabestaanden (respectievelijk 12 keer, 44%; 15 keer, 56% en 16 keer, 70%). Opvallend is dat bij de VB 10 van de 12 gebiedsverboden in de woonomgeving van de slachtoffers en nabestaanden zijn opgelegd aan daders van ernstige geweldsmisdrijven en slechts één keer aan zedendelinquent. Bij de v.i. is dit onderscheid tussen type delinquenten er niet, omdat deze gebiedsverboden vrijwel allemaal zijn opgelegd aan geweldsdelinquenten (22 van de 25 delinquenten). De radius van de gebiedsverboden bij deze drie modaliteiten varieert en betreft meestal een (deel van) een dorp, stad of gemeente.

Er zijn bij de VB relatief veel gebiedsverboden opgelegd aan zedendelinquenten waarin algemeen omschreven gebieden met minderjarigen verboden worden verklaard, zonder daarbij een adres of straal daaromheen te noemen (10 van de 27). Dit is bijvoorbeeld een verbod om zich in besloten ruimten te bevinden waar zich tevens minderjarigen zouden kunnen bevinden, dan wel andere niet nader omschreven kinderrijke omgevingen. Dit komt niet voor in de drie v.i.-zaken met zedendelinquenten onder de v.i.-gestelden. Elektronische monitoring (EM) van de gebiedsverboden komt het meeste voor bij de v.i., bij 19 van de 27 gebiedsverboden en bij alle 13 gebiedsgeboden, terwijl dit bij de VB is slechts twee keer gebeurd en bij de vrijheidsbeperkende maatregel niet. Het lage aantal VB-zaken met EM wordt deels verklaard door bovengenoemde algemeen omschreven verboden gebieden die daarmee moeilijk te controleren zijn met EM. Het ontbreken van EM bij de vrijheidsbeperkende maatregel kan worden verklaard doordat dit – waarschijnlijk – wettelijk gezien niet kan (zie ook paragraaf 3.6.2).

5.6.4 *Beschermde personen*

Met de gebiedsverboden worden veelal meerdere personen beschermd: minstens 53 slachtoffers en nabestaanden bij de VB, minstens 47 bij de v.i. en minstens 27 bij de vrijheidsbeperkende maatregel. De meeste gebiedsverboden onder de VB beschermen potentiële nieuwe slachtoffers (10 keer), terwijl dit bij de v.i. veel minder vaak gebeurt (2 keer) en bij de vrijheidsbeperkende maatregel 1 keer. Bij de v.i. zien juist de meeste gebiedsverboden op de bescherming van de oorspronkelijke slachtoffers (21 keer), hetgeen drie keer zo vaak is als bij de VB (7 keer). Nabestaanden worden bij de VB wat vaker beschermd, 7 keer, terwijl dit bij de v.i. slechts 2 keer gebeurt. De meerderheid van alle slachtoffers en nabestaanden is meerderjarig. De meeste slachtoffers die thans worden beschermd door een gebiedsverbod onder de VB of v.i. waren ten tijde van het delict willekeurige slachtoffers, terwijl de meeste beschermde personen bij de vrijheidsbeperkende maatregel de (ex-)partner van de dader dan wel een kennis waren.

5.6.5 *Overige voorwaarden ter voorkoming van een confrontatie*

Met betrekking tot de bijzondere voorwaarden met directe werking tot het voorkomen van een confrontatie (dus naast het gebiedsverbod) geldt dat er bij de VB geen gebiedsgeboden, verhuisplichten, of vestigingsverboden zijn opgelegd. Wel is bijna

altijd een uitreisverbod opgelegd (21 keer). Bij de v.i. zijn er relatief veel gebiedsgeboden opgelegd (13 keer), maar juist geen verhuisplichten, vestigingsverboden of uitreisverboden. Wat betreft de verhuisplicht en het vestigingsverbod komt dit doordat de mogelijkheid hiertoe pas met de (gedeeltelijke) inwerkingtreding van de Wsenb per 1 juli 2021 in de wet is opgenomen en alle zaken betrekking hebben op eerdere jaren. Bij de vrijheidsbeperkende maatregel zijn in de onderzochte zaken geen gebiedsgeboden opgelegd.

Met betrekking tot de bijzondere voorwaarden met indirecte werking tot het voorkomen van een confrontatie geldt dat er vaak een contactverbod is opgelegd (14 keer bij de VB, 19 keer bij de v.i. en 17 keer bij de vrijheidsbeperkende maatregel). Ook de meldplicht komt bij de VB (16 keer) en de v.i. (23 keer) vaak voor, terwijl dit slechts in 1 zaak met een vrijheidsbeperkende maatregel gebeurt. Bij de VB is daarnaast bijna altijd een verbod om te verhuizen zonder toestemming opgelegd (21 keer).

5.6.6 *Overige bijzondere voorwaarden*

De meeste overige bijzondere voorwaarden zijn opgelegd aan de tbs-gestelden met VB: totaal 184 voorwaarden (gemiddeld 8,4 per persoon). Het ondergaan van ambulante behandeling (22 keer), het geven van openheid van zaken (21 keer), een drugs- en/of alcoholverbod (18 keer) en ermee instemmen dat de reclassering contact opneemt met derden (18 keer) zijn het vaakst opgelegd. Er is nauwelijks verschil in het type bijzondere voorwaarden dat is opgelegd aan zedendelinquenten met VB in vergelijking met geweldsdelinquenten met VB. Bij de v.i. zijn veel minder overige bijzondere voorwaarden opgelegd, totaal 130 (gemiddeld 5,2 per persoon). Er zijn bij de v.i. 78 bijzondere voorwaarden zonder directe of indirecte werking opgelegd (gemiddeld 3,1). Daarvan zijn het geven van openheid van zaken (18 keer), het hebben van een zinvolle dagbesteding (16 keer) en voorwaarden betreffende financiën van de justitiabele (14 keer) de meest voorkomende.

5.6.7 *Advisering en standpunten*

In iets meer dan de helft van de VB-zaken (13 van de 23) adviseerde de reclassering tot oplegging van een gebiedsverbod. In de overige 10 zaken is in de uitspraak niet verwezen naar het reclasseringsadvies, zodat de inhoud daarvan onduidelijk is. De rechter wees slechts één keer af van een door de reclassering geadviseerd gebiedsverbod. In 17 van de 25 v.i.-zaken adviseerde de reclassering positief over de start van de v.i.. In de resterende 8 v.i.-zaken was er geen reclasseringsadvies. In 13 van deze 17 zaken werden totaal 16 adviezen voor een gebiedsverbod en/of -gebod gegeven. De CVv.i. neemt 7 van deze adviezen exact over en wijkt van 9 adviezen enigszins af. De P.I. adviseert in totaal 15 keer positief over de start van de v.i. en daarvan 8 keer positief over de oplegging van een gebiedsverbod en/of -gebod. In 9 zaken ontbrak het P.I.-advies.

In slechts 5 van de 23 VB-zaken heeft de (raadsman-/vrouw van de) tbs-gestelde een standpunt ingenomen over het gebiedsverbod. Vier keer strekte het standpunt tot nuancering van het gebiedsverbod dan wel tot het beperken van de reikwijdte ervan, terwijl een keer werd gesteld dat de advocaat zich refereerde aan het oordeel van de rechtbank. Bij de v.i. zijn geen standpunten van de justitiabelen gevonden. In de VB-beslissingen zijn geen standpunten van slachtoffers en nabestaanden omtrent de VB-beslissing geciteerd. In 7 van de 25 v.i.-zaken is wel een standpunt van de slachtoffers

of nabestaanden in het dossier te vinden. Van hen wensen 5 slachtoffers een gebiedsverbod, -gebod en/of contactverbod. Daarnaast wensen 2 slachtoffers juist expliciet geen gebiedsverbod, om te voorkomen dat hun woonplaats bekend wordt.

5.6.8 *Wijzigingen en schendingen*

Bij de VB zijn geen wijzigingen van de gebiedsverboden gevonden. De gebiedsverboden en -geboden onder de v.i. zijn juist relatief vaak gewijzigd, 18 van de 25 justitiabelen heeft minstens één wijziging en er zijn in totaal 39 wijzigingen. Deze wijzigingen betreffen meestal het laten vervallen van EM (13 keer) of het opheffen van het gebiedsgebod (10 keer).

Er zijn zowel bij de VB als bij de v.i. weinig schendingen van gebiedsverboden gevonden: bij de VB geen enkele keer en bij de v.i. slechts één keer. Daarbij geldt wel de beperking dat dit overtredingen betreft die onder de aandacht van de reclassering zijn gekomen, terwijl er in theorie meer zouden kunnen zijn. Wel is bij de VB twee keer het contactverbod geschonden en is één keer de verpleging hervat (vanwege een andere reden dan overtreding van het gebiedsverbod). Daarnaast zijn de gebiedsgeboden onder de v.i. relatief vaak geschonden, 8 van de 13 v.i.-gestelden met een gebiedsgebod heeft het gebiedsgebod minstens eenmaal geschonden (totaal 15 overtredingen). De overtredingen zijn alle gesignaleerd met een EM-melding en zijn meestal (11 keer) mild van aard: zoals het te laat thuis komen (6 keer) of het te laat opladen van de enkelband (3 keer). Bij geen van de schendingen waren de slachtoffers of nabestaanden betrokken. De schendingen konden bij de vrijheidsbeperkende maatregel niet in kaart worden gebracht.

6 Ervaringen met gebiedsverboden

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken die uit de gesprekken met de ketenpartners naar voren zijn gekomen. Het gaat hierbij om ervaringen met de oplegging, tenuitvoerlegging, handhaving en schending van gebiedsverboden onder de Wlt. Dit dient ter beantwoording van onderzoeksvraag 7:

Zijn de mogelijkheden die de wet biedt om te voorkomen dat het slachtoffer of de nabestaande in zijn woonomgeving wordt geconfronteerd met zijn dader toereikend?

- a Hoe oordelen slachtoffers en nabestaanden over de mogelijkheden tot gebiedsverboden binnen de Wlt?
- b Hoe oordelen bij de tenuitvoerlegging en handhaving betrokken instanties en personen over de mogelijkheden tot gebiedsverboden binnen de Wlt?
- c Hoe oordelen slachtoffers en/of nabestaanden en bij de tenuitvoerlegging en handhaving betrokken partijen over de aanvullende mogelijkheden tot een gebiedsverbod?
- d Hoe vaak worden de verschillende gebiedsverboden geschonden?

Zoals uiteengezet in de methoden sectie (paragraaf 1.3.4), zijn ter beantwoording van deze onderzoeksvraag interviews gehouden met vertegenwoordigers van slachtoffers en nabestaanden en personen en organisaties die betrokken zijn bij de oplegging, tenuitvoerlegging en handhaving van gebiedsverboden onder de Wlt. Gezien het beperkte aantal tenuitvoerleggingen van de GVM en daarmee ook de beperkte ervaring die de respondenten hebben met gebiedsverboden binnen de GVM, die pas met de beslissing over de tenuitvoerlegging worden vastgesteld, ligt de focus in dit hoofdstuk op de v.i. en VB. Waar mogelijk wordt hier en daar wel ingegaan op potentiële uitkomsten van de GVM. In totaal zijn 28 personen gesproken, van wie er 7 werkzaam zijn bij het OM, 6 bij de reclassering, 2 bij de politie, 8 bij gemeenten en 5 als vertegenwoordiger van slachtoffers en nabestaanden. Met het merendeel van deze respondenten is contact opgenomen via contactpersonen van de onderzoekers, waarbij geïnteresseerden zichzelf bij de onderzoekers konden melden.

De respondenten hebben hun ervaringen met meerdere slachtoffers en/of nabestaanden meegenomen in hun antwoorden. De geïnterviewde respondenten van de gemeenten zijn bij vier verschillende gemeenten werkzaam. Het gaat telkens om meningen en ervaringen van de respondenten, zodat enige verschillen met wet-, regelgeving of formeel beleid niet uit te sluiten zijn. Voor zover dergelijke feitelijke onjuistheden bij de onderzoekers bekend waren, zijn deze nader toegelicht in voetnoten en zijn daarbij referenties aan de bronnen waaruit dat blijkt toegevoegd. De resultaten van deze interviews zijn, zoals gebruikelijk bij kwalitatief onderzoek, verder niet per definitie representatief voor de gehele organisatie en/of gemeente waarbij de respondenten werkzaam zijn en/of alle slachtoffers en nabestaanden (zie ook paragraaf 1.3.4).

In dit hoofdstuk komt niet alleen de vraag naar de toereikendheid van de wettelijke mogelijkheden aan de orde, maar is ook het verloop van verschillende (werk)processen beschreven. Dit is gedaan omdat anders de vraag naar de toereikendheid niet goed kon worden beantwoord.

Van belang is verder dat een aantal processen ingrijpend is gewijzigd sinds de inwerkingtreding van de Wsenb (*Staatsblad*, 2020a; zie ook paragrafen 2.3 en 3.2.2). De voor dit hoofdstuk meest relevante wijzigingen betreffen de PP-regeling en de v.i.-regeling, respectievelijk in werking getreden op 1 december 2021 en 1 juli 2021 (*Staatsblad*, 2021a).⁶⁵ Gezien de periode waarop dit onderzoek betrekking heeft (2015-2020) en de periode waarin de interviews zijn gehouden (de eerste helft van 2022) geldt dat de meeste justitiabelen nog onder de oude wetgeving vielen. De resultaten betreffen dan ook voornamelijk uitspraken onder die wetgeving en kunnen voor de nieuwe zaken niet zonder meer worden toegepast. Soms is de nieuwe wetgeving genoemd in de gesprekken, dan is die informatie ook uitgewerkt. Op verschillende plekken in dit hoofdstuk zijn daarnaast noemenswaardige wijzigingen door de Wsenb toegelicht in de voetnoten.

In het hoofdstuk zijn eerst de opleggingen van gebiedsverboden onder de v.i. en VB en de daarbij betrokken partijen besproken (paragraaf 6.2), waarbij hun werkprocessen en eventuele knelpunten daarbij zijn aangeduid. Vervolgens komen de wijziging en de handhaving van gebiedsverboden aan de orde (paragrafen 6.3 en 6.4). In paragraaf 6.5 ten slotte, zijn de antwoorden weergegeven op de interviewvragen naar de toereikendheid van de gebiedsverboden. Het hoofdstuk eindigt met een 'kortom' waarin de belangrijkste bevindingen van het hoofdstuk zijn samengevat (paragraaf 6.6).

6.2 Betrokken partijen en oplegging van gebiedsverboden

Bij de aanvang van de v.i. en VB worden slachtoffers en nabestaanden in het algemeen in de gelegenheid gesteld om hun wensen ten aanzien van het toezicht en daarmee ook eventuele gebiedsverboden te uiten. Daarbij kunnen slachtoffers en nabestaanden worden geholpen door een slachtofferadvocaat, iemand die werkzaam is bij SHN of andere vertegenwoordigers van slachtoffers en nabestaanden. De wensen worden vervolgens doorgegeven aan het Informatiepunt Detentieverloop (IDV) of het arrondissementsparket (AP), zodat zij de wensen op hun beurt kunnen doorgeven aan het OM (bij v.i., veelal de CVv.i.) of aan de rechter (bij VB). Zowel bij de v.i. als bij de VB adviseert de reclassering middels een rapport over de wenselijkheid van de start van de v.i. en VB en tevens over de voorwaarden die daarbij nodig zijn. Daarnaast heeft de reclassering een toezichthoudende rol. De politie heeft geen toezichthoudende rol, maar kan wel een rol spelen bij de handhaving van gebiedsverboden. Burgemeesters en gemeenten hebben een beperkte rol bij de re-integratie van justitiabelen, net als de Zorg- en VeiligheidsHuizen (ZVH's) en zetten zich vooral in om de openbare orde te bewaken. Mede aan de hand van de wensen van slachtoffers en nabestaanden alsook het reclasseringsadvies, zullen het OM en de rechter uiteindelijk beslissen of een gebiedsverbod wordt opgelegd en zo ja, wat de inhoud, reikwijdte en andere kenmerken daarvan zijn. Vervolgens kunnen de slachtoffers en nabestaanden in kennis worden gesteld van de opgelegde voorwaarden die hen direct raken, indien zij dat wensen.

Sinds begin 2020 is er verder een nieuw systeem in gebruik voor slachtoffers, het slachtofferportaal. Dit is een digitaal platform waarin informatie van vijf ketenpartners

⁶⁵ Kort gezegd is de oude PP-regeling nog van toepassing indien op 1 december 2021 al een positieve beslissing is genomen over de deelname aan PP, of indien de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende maatregel of gevangenisstraf voor 1 december 2021 is aangevangen en die tenuitvoerlegging ten hoogste drie jaren daarna nog lopend is (*Kamerstukken II 2020/21*, 35 122, nr. 4). De oude v.i.-regeling is nog van toepassing op alle justitiabelen die voor 1 juli 2021 onherroepelijk zijn veroordeeld (*Staatsblad*, 2021a).

over het strafproces aan hen beschikbaar wordt gesteld.⁶⁶ Dit zijn de politie, SHN, het OM, het Schadefonds Geweldsmisdrijven en het Centraal Justitieel Incassobureau. Met het slachtofferportaal is daarmee een centrale vorm van informatievoorziening voor slachtoffers en nabestaanden gecreëerd, voor die tijd verliep de informatievoorziening via losse portalen van de ketenpartners. De twee vertegenwoordigers van slachtoffers en nabestaanden die zich hierover hebben uitgelaten konden niet met zekerheid zeggen in hoeverre in het slachtofferportaal ook informatie te vinden is over de fasen na de behandeling van de strafzaak en de oplegging van de straf en/of maatregel, hoewel zij dat wel wenselijk zouden vinden. In het algemeen werd aangenomen dat het slachtofferportaal vooral wordt gebruikt gedurende het proces voorafgaand aan de zitting en dan met name voor slachtoffers die niet door een slachtofferadvocaat of gemachtigde worden bijgestaan.

Gedurende het strafproces kunnen slachtoffers en nabestaanden volgens de respondenten ook terecht bij het slachtofferloket dat deel uitmaakt van het lokale parket waar de zaak wordt afgedaan. Bij de meeste lokale AP's wordt daarnaast vanuit het OM een zaakscoördinator toegewezen wanneer het gaat om zeden- of ernstige geweldsmisdrijven. Deze persoon begeleidt de slachtoffers en nabestaanden gedurende het proces, door hen bijvoorbeeld te vertellen welke sanctie het OM van plan is te eisen en wat redelijkerwijs van het proces mag worden verwacht. De zaakscoördinator kan indien nodig ook sociale en psychische ondersteuning bieden. Nadat het vonnis is gewezen, informeert de zaakscoördinator het slachtoffer over de uitkomst daarvan. De rol van de zaakscoördinator eindigt bij het onherroepelijk worden van de rechterlijke uitspraak. Op dat moment worden de gegevens over de slachtoffers en nabestaanden in principe doorgegeven aan het IDV voor de verdere informatievoorziening tijdens de tenuitvoerlegging van de sanctie. Echter, indien de slachtoffers of nabestaanden hebben aangegeven niet op de hoogte te willen worden gehouden of als zij niet hebben gereageerd op twee a drie brieven van het lokale parket, worden de gegevens niet doorgegeven aan het IDV.

De betrokken partijen en hun werkprocessen komen hieronder nader aan bod.

6.2.1 *Slachtoffers en nabestaanden*

Uit de interviews met slachtoffervertegenwoordigers komt sterk naar voren dat elk slachtoffer en elke nabestaande anders is, hetgeen ook betekent dat de beschermingsbehoeften sterk van elkaar kunnen verschillen. Er is geen 'gemiddeld slachtoffer', aldus de respondenten. Toch zijn er enkele aspecten genoemd die volgens de meeste respondenten in veel zaken een rol spelen. Zo hangt de ernst van het delict samen met de wens om een gebiedsverbod, waarbij de meerderheid van de slachtoffers en nabestaanden van in het bijzonder ernstige zeden- en geweldsdelicten een gebiedsverbod wenst. Daarnaast speelt de relatie tussen het slachtoffer en de dader een grote rol. Slachtoffers zouden eerder een gebiedsverbod wensen wanneer de dader een bekende is. Dit kan echter op gespannen voet staan met de oplegging van een gebiedsverbod, omdat men daarmee in veel gevallen het adres van het slachtoffer kenbaar maakt. Bijvoorbeeld, voor slachtoffers van geweldsdelicten in de huiselijke sfeer, die ten tijde van de v.i./VB op een (voor de dader) geheim adres verblijven, is het zeer onwenselijk als de dader kennisneemt van dat adres. Slachtoffers en nabestaanden die na het delict verhuisd zijn, wensen volgens de geïnterviewde slachtoffervertegenwoordigers juist vaak geen gebiedsverbod, omdat de dader op dat moment

⁶⁶ Het slachtofferportaal bestaat sinds februari 2020 (www.mijnslachtofferzaak.nl/home, laatst geraadpleegd op 13 september 2022).

niet (meer) weet waar het slachtoffer woont en zij dat liever zo houden. Hetzelfde geldt bij de oplegging van een contactverbod, voor de oplegging daarvan is vereist dat de naam en geboortedatum van het slachtoffer bekend worden gemaakt. Deze informatie willen slachtoffers en nabestaanden soms liever niet bij de dader terecht laten komen.

Verder blijkt uit de interviews dat ouders van slachtoffers die ten tijde van het delict minderjarig waren in het algemeen veel beschermingsbehoeften uiten namens hun kinderen. Ook zijn er volgens de respondenten slachtoffers en nabestaanden die niet meer herinnerd willen worden aan het delict en daarom ook geen beschermingsbehoeften hebben. Zij willen door met hun leven en houden elk contact over de zaak af. Onder de slachtoffers die geen wensen voor bescherming hebben, zijn er ook die hebben deelgenomen aan een vorm van herstelbemiddeling met de dader en daarom vrede hebben met de re-integratie van de dader zonder dat daarbij nog wensen voor een gebiedsverbod bestaan.⁶⁷ Andere slachtoffers wensen volgens de respondenten het maximaal mogelijke, zodat zo stringent mogelijk toezicht wordt gehouden op de dader. Dan geven slachtoffers bijvoorbeeld aan dat ze een gebiedsverbod wensen voor een groot aantal provincies, hetgeen gezien de belangen van de dader en het proportionaliteitsvereiste niet altijd tot de mogelijkheden behoort (zie ook hoofdstuk 4 over de beperkingen vanuit mensenrechtelijk perspectief). Het merendeel van de slachtoffers en nabestaanden dat een gebiedsverbod wenst, wenst een gebiedsverbod voor hun woonomgeving. Dat dergelijke gebiedsverboden vaak worden opgelegd, is tevens te zien in de cijfers van hoofdstuk 5. Daarbij komt dat locaties zoals de school, de werkomgeving en de locatie waar het slachtoffer hobby's uitoefent vaak als verboden gebied gewenst worden door slachtoffers en nabestaanden van wie de dader een bekende is.

6.2.2 *Het IDV*

Taken IDV

Het IDV is in 2011 opgericht met als voornaamste taak het bevragen van slachtoffers en nabestaanden over hun beschermingsbehoeften. Daarnaast is het IDV verantwoordelijk voor het informeren van slachtoffers en nabestaanden over bepaalde aan de justitiabele of strafzaak gerelateerde beslissingen. Deze paragraaf betreft een nadere beschrijving van deze twee taken, zoals weergegeven door de geïnterviewde IDV-medewerkers, waarbij geldt dat hun stellingen vaak zijn bevestigd door geïnterviewde vertegenwoordigers van slachtoffers en nabestaanden.

Het IDV is niet bij alle zaken betrokken. Als uitsluitend een voorwaardelijke sanctie is opgelegd, een vervangende hechtenis, een taakstraf of tenuitvoerlegging van een eerder opgelegde voorwaardelijke gevangenisstraf, of als wel sprake is van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, maar daarvan na het wijzen van het vonnis minder dan 30 ten uitvoer te leggen dagen gevangenisstraf resteren, is het IDV in principe niet betrokken. Deze zaken vallen voor wat betreft de informatievoorziening aan slachtoffers en nabestaanden onder de verantwoordelijkheid van het parket waar het vonnis in eerste aanleg is geweest. Indien de zaak wel voldoet aan de criteria, zal het IDV de slachtoffers en nabestaanden voor het eerst informeren wanneer het vonnis onherroepelijk is geworden. Dit gebeurt per brief, die standaard wordt gestuurd naar het adres dat vanuit de Gemeente Basis Administratie (GBA) bekend is. In deze brief staat wat de taken en contactgegevens van het IDV zijn. In geval van een gevangenisstraf staat ook de geplande einddatum daarvan erin. Verder wordt aan de slachtoffers

⁶⁷ Zie ook 'Handreiking slachtofferbewust werken' van Van Denderen et al. (2019).

of nabestaanden gevraagd of zij überhaupt op de hoogte willen worden gehouden van het verloop van de sanctie en zo ja, of ze het IDV willen informeren indien ze verhuizen of hun contactgegevens anderszins wijzigen.

Ook informeert en bevroegt het IDV de slachtoffers en nabestaanden in de aanloop naar vrijheden van de justitiabele (zoals PP; zie ook paragraaf 3.2.10).⁶⁸ Het slachtoffer wordt, in geval van een reguliere gedetineerde, slechts één keer geïnformeerd over verlof en alleen voor zover het gaat om onbegeleid verlof. Bij begeleid verlof is de kans op een confrontatie immers veel kleiner, aldus de respondenten bij het IDV. Wanneer er echter omstandigheden bestaan die daartoe aanleiding geven, men denke aan slachtoffers die wonen in de omgeving waar het verlof zal plaatsvinden, zullen de slachtoffers ook bij begeleid verlof geïnformeerd worden. Verloven van tbs-gestelden worden standaard gemeld op het moment dat er een nieuwe verlofmachtiging is, ongeacht of het om begeleid dan wel onbegeleid verlof gaat. Binnen één verlofmachtiging kan een tbs-gestelde meerdere keren met verlof gaan (zie paragraaf 3.2.8 en bijlage 4).

Vervolgens worden slachtoffers en nabestaanden geïnformeerd en bevroegt in de aanloop naar de beslissing omtrent (de invulling van) de v.i. of VB. Bij de v.i. geeft het AP, het ressortparket of de CVv.i. het IDV normalerwijs drie tot vier maanden voor de geplande v.i.-datum de opdracht om de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden in kaart te brengen. Dan informeert het IDV het slachtoffer over het feit dat de v.i.-datum nadert. In deze brief wordt tevens kort uitgelegd wat de v.i. inhoudt, dat daaraan van rechtswege algemene voorwaarden zijn verbonden en dat bijzondere voorwaarden mede afhankelijk zijn van de wensen van slachtoffers en nabestaanden.

De informatievoorziening voor slachtoffers en nabestaanden over de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel, tot aan de beslissing tot VB, loopt via het IDV. Zodra er is besloten tot een VB, ligt de informatievoorziening bij het lokale parket waar de zaak is afgedaan. Deze splitsing in de informatievoorziening in het kader van de VB en eerdere beslissingen rondom de tbs-maatregel, zoals verlof, zorgt er volgens de respondenten voor dat slachtoffers en nabestaanden niet altijd goed weten bij wie ze terecht kunnen indien ze vragen hebben. Volgens de respondenten bij het IDV zou het wenselijk zijn als de informatievoorziening omtrent de gehele tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel bij één organisatie is belegd. Omdat geen personen zijn geïnterviewd die bij een dergelijk parket werken en omdat de respondenten zich daarover nauwelijks hebben uitgelaten, wordt de wijze van informeren en bevroegen door de lokale parketten verder buiten beschouwing gelaten. Ten slotte informeert het IDV de slachtoffers en nabestaanden wanneer de justitiabele zich heeft onttrokken en wanneer de justitiabele is overleden gedurende de tenuitvoerlegging van de sanctie.

Het raadplegen en informeren van slachtoffers en nabestaanden door het IDV gebeurt zoals gezegd met een brief. Dit is volgens meerdere geïnterviewde personen niet altijd de juiste weg. Slachtoffers en nabestaanden van wie de adresgegevens niet accuraat zijn of die hun verhuizing niet doorgeven aan de gemeente, zullen deze brief niet ontvangen. Verder zijn er slachtoffers en nabestaanden die hun post niet (regelmatig) openen, waardoor ook zij niet op de hoogte zijn van de inhoud daarvan, aldus meerdere geïnterviewde slachtofferadvocaten. In beginsel is vanuit het lokale parket al aan het IDV doorgegeven of het slachtoffer de Nederlandse taal beheerst en zo niet, welke taal hij/zij wel spreekt. Indien nodig wordt de brief vertaald. Indien in het systeem van

⁶⁸ Sinds de inwerkingtreding van de Wsenb is het CJIB (en niet het IDV) volgens de respondenten verantwoordelijk voor de informatievoorziening rondom PP.

het IDV geregistreerd is dat een advocaat of anderszins gemachtigde (bijvoorbeeld een SHN-medewerker) bij de zaak is betrokken, zal de informatievoorziening in eerste instantie via hem of haar lopen. In geval van minderjarige slachtoffers worden de ouders aangeschreven. De geïnterviewde respondenten bij het IDV zien het verder als de taak van de advocaat om bij het slachtoffer na te gaan of de informatievoorziening via de advocaat of via het slachtoffer dient te verlopen en om dit aan hen door te geven.

In de brief wordt slachtoffers en nabestaanden gevraagd om binnen een bepaalde termijn (meestal 10 dagen) te bellen indien zij wensen te reageren op de brief of vragen hebben. Wanneer slachtoffers en/of nabestaanden naar aanleiding van deze brief contact opnemen met het IDV om eventuele wensen door te geven, wordt eerst nagegaan of de contactgegevens kloppen en of er belangrijke zaken zijn waarmee het IDV in het vervolg rekening dient te houden. Zo zijn er slachtoffers en nabestaanden die de brieven omwille van het confronterende effect daarvan liever op hun werkplek ontvangen dan thuis, hetgeen het IDV bereid is te doen. Daarnaast vraagt het IDV of er naast de slachtoffers en nabestaanden nog andere personen betrokken zijn bij de zaak, bijvoorbeeld of de tweedegraads familie van de nabestaanden, die ook geïnformeerd willen worden.

Slachtoffers en nabestaanden kunnen ook aangeven of zij liever telefonisch of per brief willen worden geïnformeerd, of liever eerst gebeld willen worden voordat een volgende brief wordt verstuurd. Indien slachtoffers bij het formuleren van hun wensen niet zijn geholpen door SHN en/of een slachtofferadvocaat of indien dit anderszins nodig is, wordt uitgelegd dat een gebieds- of contactverbod tot de mogelijkheden behoort en wat daar de consequenties van zijn. Alleen de voor het slachtoffer direct relevante voorwaarden worden besproken, zodat een behandelverplichting of alcoholverbod bijvoorbeeld buiten beschouwing blijven tenzij het slachtoffer dat expliciet aanhaalt. Het IDV vertelt de slachtoffers dat de CVv.i. hun wensen niet per definitie zal inwilligen en dat het dus verstandig is om de wensen precies te formuleren en indien mogelijk te onderbouwen. Het IDV stelt de slachtofferwensen verder niet ter discussie en neemt deze vrijwel letterlijk over. Maar wanneer de wensen juridisch gezien niet ingewilligd kunnen worden – er zijn slachtoffers die wensen dat de justitiabele niet vrijkomt of niet in Nederland mag wonen – geeft het IDV wel aan dat dit onmogelijk is.

Uit de ervaringen van het IDV blijkt dat sommige slachtoffers en nabestaanden duidelijk zijn bijgestaan door een jurist, omdat zij bijvoorbeeld aangeven dat zij primair een gebiedsverbod wensen voor een hele stad en subsidiair, dus als een gebiedsverbod voor de hele stad niet mogelijk is, een gebiedsverbod voor bepaalde wijken in die stad. De meeste slachtoffers en nabestaanden blijken echter niet goed te weten wat de mogelijkheden zijn qua voorwaarden bij de v.i. en qua invulling van gebiedsverboden daarbinnen. Zo gebeurt het regelmatig dat slachtoffers aangeven dat ze een gebiedsverbod voor alleen hun woonadres willen, terwijl een grotere reikwijdte daaromheen zoals een hele buurt, dorp of stad ook mogelijk is. Als het IDV hen daarvan op de hoogte stelt, willen slachtoffers dit vaak liever.

Uit de interviews met de IDV-medewerkers komt verder naar voren dat het IDV maatwerk levert, waarbij er enerzijds duidelijke richtlijnen zijn voor het informeren en raadplegen van slachtoffers, maar er anderzijds ook afwijkingen van die richtlijnen mogelijk zijn indien de omstandigheden van het geval daarom vragen. De termijn van 10 dagen wordt als richtlijn, maar niet als strikte deadline gezien, waardoor tijdens de zomervakantie bijvoorbeeld een langere termijn kan gelden. Waar nodig en gewenst

zal het IDV dan ook op eigen initiatief contact opnemen met slachtoffers en nabestaanden, vooral wanneer het gaat om ernstige misdrijven. Over het algemeen is het IDV van mening dat het onwenselijk is om slachtoffers en nabestaanden te overbevragen, omdat het ontvangen van een brief met informatie over hun zaak als confronterend kan worden ervaren. Als er al wensen bekend zijn bij het IDV, zal het IDV daarom geen (tweede) brief sturen, zo stellen de respondenten.

Terugkoppelen van de slachtofferwensen

Als de slachtofferwensen zijn doorgegeven aan het IDV, zal het IDV deze terugkoppelen aan de opdrachtgever (het OM bij v.i., de P.I. dan wel het fpc bij verlof of de reclassering ten behoeve van haar advies).⁶⁹ In de meeste gevallen zal de terugkoppeling plaatsvinden via mail, waarvoor geen bepaald format geldt.⁷⁰ Verder verstrekt het IDV vanwege de privacy geen informatie over de slachtoffers en nabestaanden zonder hun uitdrukkelijke toestemming. Naast de wensen koppelt het IDV ook bijzonderheden terug aan de vragende partij, bijvoorbeeld als de slachtoffers heel bang zijn voor de dader of juist wraakgevoelens hebben.

Als de CVv.i. haar beslissing omtrent de start van de v.i. en de daarbij horende voorwaarden heeft genomen, wordt het besluit teruggekoppeld aan het IDV. Het IDV neemt vervolgens contact op met de slachtoffers of nabestaanden om hen te informeren over de opgelegde voorwaarden. Dit kan direct, of met tussenkomst van een vertegenwoordiger. De slachtoffers worden alleen geïnformeerd over de bijzondere voorwaarden die hen direct raken, zoals een gebieds- of contactverbod. Over de oplegging van eventuele voorwaarden die betrekking hebben op behandeling of toezicht in het algemeen, worden zij dus niet geïnformeerd. Er wordt, tenzij het slachtoffer dit expliciet ter sprake brengt, ook niet ingegaan op de wijze waarop toezicht wordt gehouden op de naleving van het gebiedsverbod, waardoor het slachtoffer meestal niet weet of er EM aan is verbonden. Indien de CVv.i. heeft afgeweken van de slachtofferwensen, zal deze keuze gemotiveerd worden, als gevolg waarvan het IDV de keuze indien nodig aan het slachtoffer kan uitleggen. Vaak is het overigens zo dat in dit geval al vooraf een gesprek is gevoerd met slachtoffers of nabestaanden, waardoor de afwijking van diens wensen niet geheel onverwacht is. Uit de ervaringen van de respondenten blijkt dat slachtoffers en nabestaanden het op prijs stellen als de ratio achter eventuele beperkingen bij de oplegging van gebiedsverboden aan hen wordt uitgelegd. Als er in één zaak meerdere van elkaar onafhankelijke slachtoffers of nabestaanden zijn, worden zij elk alleen geïnformeerd over de voorwaarden die op hen betrekking hebben. Bij de VB is het zo dat het lokale parket de slachtoffers en nabestaanden per brief informeert over de VB-beslissing en de voorwaarden die daaraan gekoppeld zijn.

6.2.3 De reclassering

De reclassering schrijft een advies over de start en invulling van de v.i., VB of GVM. Andere medewerkers van de reclassering, de toezichthouders, houden toezicht op de naleving van de opgelegde voorwaarden. Binnen de reclassering bestaan er meerdere taakspecialisten: onder andere voor tbs, EM en zaken met terroristen. De tbs-specialisten zijn adviseurs bij tbs-gerelateerde beslissingen en houden tevens toezicht op

⁶⁹ Met de inwerkingtreding van de Wsenb geeft het CJIB (dus niet het IDV) de informatie over de slachtofferwensen aan de CVv.i of reclassering, aldus de respondenten. Het CJIB en IDV hebben daaromtrent een onderlinge taakverdeling, waarbinnen het CJIB inventariseert of er slachtoffers of nabestaanden zijn, het IDV hen raadpleegt en het CJIB de resultaten daarvan vervolgens terugkoppelt aan de CVv.i. of reclassering.

⁷⁰ Sinds de inwerkingtreding van de Wsenb vindt de terugkoppeling voor de nieuwe zaken wel plaats via een nader bepaald format, volgens de respondenten. Daarin zijn de wensen meer gestructureerd, in die zin dat bij elke mogelijk beschermende voorwaarde een ja/nee antwoord wordt neergeschreven.

tbs-gestelden. EM-specialisten schrijven op vraag van de adviseurs een deeladvies over het al dan niet verbinden van EM aan het toezicht alsmede de vormgeving daarvan, ongeacht of het om een v.i. of VB gaat en houden tevens toezicht op justitiabelen die, al dan niet in het kader van een gebiedsverbod, EM opgelegd hebben gekregen. EM-coördinatoren houden zich bezig met de taakverdeling rondom EM, zijn het aanspreekpunt voor EM-gerelateerde vragen en nemen ook zelf advies- en toezichttaken op zich.

Over het algemeen blijkt uit de interviews dat de reclassering bij ernstige gewelds- of zedendelicten regelmatig gebiedsverboden adviseert. De reclassering heeft in geval van gewelddadige overvallen een speciale 'overvallersaanpak', waardoor in deze zaken quasi altijd een gebiedsverbod wordt geadviseerd. Vaak adviseert de reclassering bij overvallen en woninginbraken daarnaast ook een gebiedsgebod. Met het gebod om 's nachts thuis te zijn, tracht de reclassering enerzijds structuur te creëren in het leven van de justitiabele en anderzijds recidive te voorkomen doordat de justitiabele 's nachts geen inbraken of overvallen kan plegen. Tijdens de detentiefasering worden gebiedsgeboden vooral geadviseerd om het dagritme en de structuur van de P.I. te imiteren. Volgens vrijwel alle respondenten bij de reclassering hangt de advisering van een gebiedsverbod verder ook samen met de relatie tussen slachtoffer en dader en de kans dat beiden elkaar zullen tegenkomen. Zeker als er sprake is van een aanwijsbaar slachtoffer, zou het wenselijk zijn om een gebiedsverbod te adviseren, zo stellen alle geïnterviewde reclasseringsmedewerkers. Aanwijsbare slachtoffers zijn slachtoffers tegen wie het delict specifiek gericht was, zoals bij huiselijk geweld het geval is. Slachtoffers van oplichtingen via Marktplaats en slachtoffers van een overval op een tankstation zijn bijvoorbeeld minder aanwijsbaar, omdat de delicten niet specifiek tegen hen gericht zijn.

De aanwijsbaarheid van het slachtoffer is ook van invloed op de invulling van het gebiedsverbod. Zo zal de reclassering niet snel een gebiedsverbod adviseren voor de woonplaats van het slachtoffer van een overval op een tankstation, omdat daarmee wordt prijsgegeven waar het slachtoffer woont en omdat de kans klein is dat de dader het slachtoffer in zijn woonomgeving opzoekt. Het doelwit van de overval was immers het tankstation en niet de persoon die daar op dat moment toevallig aan het werken was. Indien de dader het woonadres van het slachtoffer kent, zal dit sterk meewegen in de overweging om een gebiedsverbod te adviseren, omdat dat adres met de oplegging van het gebiedsverbod niet meer wordt prijsgegeven. Tot slot, als er een fysieke ontmoeting heeft plaatsgevonden tussen de dader en het slachtoffer, is het adviseren van een gebiedsverbod volgens de respondenten bij de reclassering wenselijker dan wanneer dat niet het geval is.

De reclassering houdt bij het adviseren over gebiedsverboden ook rekening met de psychopathologie van de dader. Zo zijn er bepaalde stoornissen, zoals waanstoornissen, die het recidiverisico ten aanzien van bepaalde slachtoffers of nabestaanden volgens de geïnterviewde tbs-specialist negatief zouden beïnvloeden, waardoor de advisering van een gebiedsverbod in dergelijke gevallen vaker noodzakelijk wordt geacht. In het kader van de VB zal de reclassering daarnaast hetgeen vanuit het fpc over de persoon van de dader bekend is in acht nemen. Bij het tbs-casüistiek overleg (TCO) schuift altijd een psychiater aan, die indien nodig bevroegd wordt over de persoon van de justitiabele.⁷¹ Aangezien ook veel reguliere gedetineerden stoornissen

⁷¹ Het TCO is een geformaliseerd overleg waarbij medewerkers van verschillende reclasseringsorganisaties, psychiaters en onder omstandigheden ook beleidsmedewerkers aanschuiven. Elke tbs-cliënt wordt periodiek besproken in het TCO.

hebben die mogelijk van invloed zijn op het toezicht en het recidiverisico, acht deze tbs-specialist het wenselijk als ook bij de v.i. een psychiater kan worden geraadpleegd.

Afweging belangen slachtoffers en daders

Uit de interviews met de respondenten bij de reclassering blijkt over het algemeen dat de reclassering, mede omwille van het proportionaliteitsbeginsel en haar primaire taak – bij het toezicht houden op en resocialiseren van de dader – sterk rekening houdt met de belangen van de dader. De reclassering bekijkt het één en ander in haar advies-rapportage dan ook vooral vanuit diens perspectief, bijvoorbeeld of het contact tussen het slachtoffer en de dader de kans op recidive vergroot dan wel anderszins een negatieve invloed kan hebben op de resocialisatie van de dader. De wensen van slachtoffers en nabestaanden daarentegen, worden door verschillende geïnterviewde reclasseringsmedewerkers wisselend meegewogen in deze afweging. Een aantal van hen stelde dat zij bij elk advies veel belang hecht aan de wensen van slachtoffers en nabestaanden en daarmee probeert om zo slachtofferbewust mogelijk te werk te gaan, terwijl andere respondenten de slachtofferwensen in mindere mate betrekken bij de adviezen. De prioriteit van de reclassering ligt volgens deze laatste respondenten bij de dader. Bij de v.i. en de VB wordt daarnaast via de risicotaxatie instrumenten een gestructureerde inschatting van het recidiverisico gemaakt, waarmee ook rekening kan worden gehouden met de bescherming van bepaalde typen slachtoffers. Met het risicotaxatieinstrument de B-safer kan bijvoorbeeld een inschatting gemaakt worden van de kans op recidive op relationeel niveau, dus bijvoorbeeld tegen een partner, zo blijkt uit het interview met de tbs-specialist.⁷²

Aan de daders kant kunnen factoren bestaan die het recidiverisico terugdringen, zoals het hebben van een (goede) dagbesteding of contact met de familie. Indien het slachtoffer in de stad woont waar de dader zijn familie ook woont, terwijl het slachtoffer een gebiedsverbod wenst voor die stad, zal de reclassering bijvoorbeeld bekijken of een gebiedsverbod voor een gedeelte van die stad mogelijk is. Indien nodig kunnen bepaalde plaatsen, adressen of wegen van het gebiedsverbod uitgesloten worden. Ook het aantal slachtoffers dat op die plaats woont en daarmee het aantal slachtoffers dat door het gebiedsverbod wordt beschermd, de aanwijsbaarheid van de slachtoffers en de aard van het delict, spelen hierbij een rol. De belangen van de dader beïnvloeden tevens de reikwijdte van het gebiedsverbod. Voor een goede re-integratie moet de dader volwaardig kunnen deelnemen aan de maatschappij, hetgeen belemmerd zou worden door een gebiedsverbod dat zodanig breed is dat de dader zich feitelijk nog nauwelijks kan bewegen in zijn woonomgeving, aldus de respondenten van de reclassering. Verder tracht de reclassering gedurende de v.i. of VB een stabiele basis voor de justitiabele te creëren, waardoor het wenselijk is dat hij tijdens het toezicht woont waar hij nadien ook gaat wonen. Een gebiedsverbod voor de plaats waar de dader zich na afloop van het toezicht wenst te vestigen, is vanuit dat perspectief dus niet wenselijk.

Met de persoonlijke wensen van de dader wordt tevens rekening gehouden, maar in mindere mate. Dat de zoon van de dader hobby's uitoefent in het verboden gebied,

⁷² Met de inwerkingtreding van de Wsenb zouden slachtoffers en nabestaanden volgens sommige respondenten meer standaard geraadpleegd worden ten behoeve van het v.i.-advies. Ook is het de bedoeling dat men al gedurende het intramurale traject van reguliere gedetineerden actiever bezig is met de slachtoffers en nabestaanden. Daarnaast bestaat in het format voor de reclasseringsrapportage een verplicht in te vullen kopje 'slachtofferbelangen', hetgeen voordien facultatief was. Welke stappen ter invulling van dit kopje gezet moeten worden, is afhankelijk van de casus. Men denke aan de vragen of er slachtoffers zijn, wat hun wensen en belangen zijn en wat voor de justitiabele nodig is om rekening te houden met die wensen. Over de precieze invulling blijkt echter nog enige onduidelijkheid te bestaan, aldus twee geïnterviewde reclasseringsmedewerkers.

waardoor de dader die niet kan bijwonen, wordt bijvoorbeeld niet meegewogen, zo stelden twee reclasseringsmedewerkers. Daarnaast vormt de complexiteit van de huidige huizenmarkt regelmatig een obstakel in de advisering van een gebiedsverbod, aldus meerdere reclasseringsmedewerkers. Terwijl het vroeger relatief eenvoudig was voor de dader om een huurwoning te vinden, is dit gezien de actuele krappe woningmarkt niet altijd mogelijk.

Het gedrag en de motivatie van de dader

Indien tijdens verloven of andere vrijheden een gebiedsverbod is opgelegd en de dader heeft dat niet geschonden, dan zal dit volgens de respondenten bij de reclassering in zijn voordeel werken bij de beoordeling of een gebiedsverbod tijdens de v.i. of VB noodzakelijk is. Verder is het voor de start van de v.i. en de VB vereist dat de dader bereid is tot naleving van de voorwaarden. Indien de reclassering uit gesprekken met de dader afleidt dat hij niet gemotiveerd is om mee te werken aan (bepaalde aspecten van) het toezicht, kan dit van invloed zijn op de advisering over de invulling van het toezicht en de reikwijdte van het gebiedsverbod, zo stelt een geïnterviewde reclasseringsmedewerker. De ratio daarachter is als volgt. Dat de dader niet gemotiveerd is om mee te werken aan de naleving van een gebiedsverbod, vergroot de kans op een schending van die voorwaarde aanzienlijk, waardoor ook de kans op een herroeping van de v.i. groter wordt. Ten gevolge bestaat het risico dat de dader uiteindelijk minder lang of zelfs niet met v.i. gaat, hetgeen onwenselijk is gezien het belang van een geleidelijke terugkeer. Eén van de respondenten benoemde een dergelijke casus, waarbij de dader het niet eens was met het geadviseerde gebiedsverbod omdat zijn kinderen en ouders ook in die stad wonen en zij niet onbeperkt op een andere plek kunnen afspreken. De dader had aangegeven liever zijn gevangenisstraf uit te zitten en niet met v.i. te gaan indien dit gebiedsverbod zou worden opgelegd. Uiteindelijk is door de reclassering bekeken of een gebiedsverbod voor een gedeelte van die stad tot de mogelijkheden behoorde.

Elektronisch monitoren (EM)

Volgens alle respondenten bij de reclassering wordt in het leeuwendeel van de v.i.-zaken met een gebiedsverbod EM geadviseerd, zeker wanneer het gaat om ernstige gewelds- of zedendelinquenten. Of er een aanwijsbaar slachtoffer is met wie de dader direct contact heeft gehad, speelt hier een doorslaggevende rol. Volgens enkele respondenten spelen de slachtofferwensen tevens een doorslaggevende rol bij de advisering van EM bij een gebiedsverbod. De reclassering kan het EM-gebied zelf tekenen op een kaart, zodat bepaalde plaatsen kunnen worden uitgesloten. De geïnterviewde reclasseringsmedewerkers noemden hierbij ter illustratie vaak de gebiedsverboden bij veroordeelden wegens terroristische misdrijven, omdat daarbij regelmatig alle Nederlandse landsgrenzen en (lucht)havens als verboden gebieden worden 'ingekleurd'. Hierdoor gaat er een alarm af zodra de justitiabele zich in die verboden gebieden bevindt. Net als dat de justitiabele zich bereid moet verklaren tot medewerking aan de opgelegde voorwaarden dient de justitiabele zich tevens bereid te verklaren tot naleving van de EM, aldus de respondenten. Daarnaast is voor de oplegging van EM vereist dat de justitiabele een goedgekeurde verblijfplaats heeft.

Er zijn, tevens volgens alle respondenten bij de reclassering, twee modaliteiten van EM: gps en RFID (*radiofrequency identification*). Met de gps-modaliteit kan de reclassering de bewegingen van de justitiabele monitoren, ongeacht waar de justitiabele zich bevindt. Dit wordt meestal vormgegeven middels een enkelband, ter handhaving van gebiedsverboden. De RFID-modaliteit wordt vooral gebruikt voor de handhaving van gebiedsgeboden. Het wordt vormgegeven middels een enkelband in combinatie met

een basisstation, dat op de locatie van het gebiedsgebod wordt geïnstalleerd, meestal de woning van de justitiabele. Het basisstation registreert of de justitiabele zich binnen de vastgestelde straal bevindt, waardoor de reclassering kan nagaan of hij thuis is. Daarnaast kan de reclassering naar het basisstation bellen, bijvoorbeeld omdat de justitiabele niet via zijn telefoon bereikbaar is.

In het algemeen blijkt uit de interviews dat de reclasseringsmedewerkers het adviseren van EM bij gebiedsverboden wenselijk achten, omdat het de handhaving van gebiedsverboden sterk vergemakkelijkt. Op het moment dat de justitiabele zich in het verboden gebied bevindt, trilt de enkelband, zodat de justitiabele uit dat gebied kan weggaan. Tegelijkertijd wordt een melding gestuurd naar de meldkamer van de reclassering, waardoor de reclassering indien nodig actie kan nemen. Hoewel de enkelbanden regelmatig worden gemoderniseerd, gaven de respondenten aan dat cliënten deze vaak als lastig ervaren, vanwege de noodzaak tot regelmatig opladen, maar ook omwille van de zichtbaarheid ervan. De respondenten bij de reclassering waren het allen met elkaar eens dat de EM bij gebiedsverboden een zeer effectief middel is. Het merendeel van de respondenten stelde expliciet dat op dit vlak geen verbeterpunten bestaan. Eén respondent echter, noemde het praktische obstakel dat bij gebiedsverboden met EM wordt gewerkt met LBS-palen die verspreid zijn over Nederland. Bij gebiedsverboden met een kleine radius zou de LBS-paal foutief kunnen aangeven dat de justitiabele zich in het verboden gebied bevindt, aldus deze respondent.

Volgens één van de geïnterviewde reclasseringsmedewerkers kan een gebiedsverbod met EM naast de bescherming van (potentiële) slachtoffers ook een behandeldoel dienen. Dit komt in ieder geval voor bij de VB, bij zedendelinquenten met minderjarige slachtoffers. Het betreft gebiedsverboden voor gebieden die geografisch gezien niet nader zijn omschreven, zoals kinderrijke omgevingen (die vrij veel zijn opgelegd in de VB-zaken zoals geanalyseerd in H5). De naleving van deze gebiedsverboden kan men niet of nauwelijks controleren met EM, want daarvoor is een geografisch nader bepaald gebied vereist. Desalniettemin wordt aan dergelijke gebiedsverboden vaak een enkelband gekoppeld, omdat de reclassering zo tot op zekere hoogte kan zien hoe de justitiabele zijn dag invult. Dan krijgt de reclassering geen melding wanneer de justitiabele het verbod schendt, maar kan men achteraf wel in de systemen zien of de justitiabele zich bijvoorbeeld volgens vaste patronen beweegt, hetgeen vervolgens met de justitiabele kan worden besproken, bijvoorbeeld in het kader van de meldplicht. Als voorbeeld is gegeven dat middels de EM aan het licht kwam dat een zedendelinquent met minderjarige slachtoffers zich frequent in speelgoedwinkels bevond, hetgeen geen overtreding van een aan hem opgelegde bijzondere voorwaarde inhield, terwijl het wel wenselijk was om dit patroon in het kader van de behandeling met de justitiabele te bespreken.

Het EM-deeladvies

Indien EM wordt overwogen, zal een EM-specialist van de reclassering een deeladvies schrijven over de uitvoerbaarheid en wenselijkheid van EM bij het gebiedsverbod. Ten behoeve van het deeladvies wordt een aantal punten besproken met de justitiabele, zoals de vraag of sprake is van middelengebruik en of zijn psychosociaal functioneren de EM kan beïnvloeden. De EM-specialisten vragen aan de wijkagent of er zwaarwegende contra-indicaties zijn voor de locatie waar de justitiabele met EM zal gaan verblijven.⁷³ Zedendelinquenten met minderjarige slachtoffers zouden in dit kader een

⁷³ Als voorbeelden van dergelijke contra-indicaties noemden de respondenten bij de reclassering dat een zedendelinquent zou verblijven bij een familielid dat in het verleden ook is veroordeeld wegens zedenfeiten, dat een zedendelinquent met minderjarige slachtoffers tegenover een basisschool zou wonen, dat de

moeilijke doelgroep zijn. Het is immers lastig om een woonadres te vinden waarbij zich in de nabije omgeving geen speelplaatsen, scholen, zwembaden of kinderdagverblijven bevinden.

Voor het EM-deeladvies wordt daarnaast een huisonderzoek uitgevoerd in de woning waar de justitiabele tijdens de v.i. gaat verblijven, waarover een tweetal respondenten bij de reclassering zich hebben uitgelaten. Tijdens het huisonderzoek wordt nagegaan of de hoofdbewoner akkoord gaat met het verblijf van de justitiabele en de toepassing van EM en op de hoogte is van eventuele wijzigingen in de uitkeringen of toeslagen omwille van het verblijf van de justitiabele. De reclasseringsmedewerker vraagt ook na of er huur- of hypotheekschulden zijn, hetgeen tevens van invloed kan zijn op de woonomstandigheden van de justitiabele en daarmee op de EM. Dit huisonderzoek werd in het verleden steeds fysiek gedaan, maar mag sinds de Covid-19-pandemie ook telefonisch uitgevoerd worden. Eén respondent die zich hierover heeft uitgelaten, verkiest het fysieke huisonderzoek boven het telefonische, omdat daardoor ook andere aspecten dan de voornoemde aan het licht kunnen komen. Zo kan men bijvoorbeeld zien of er op het moment van het huisonderzoek kinderen in het huis zijn, in welke staat het huis is en of er andere bijzonderheden zijn die niet uit het telefonische huisonderzoek kunnen blijken.

EM met politieopvolging

Aan een gebiedsverbod met EM kan politieopvolging worden verbonden. Dan ziet het gebiedsverbod op een straal van minimum vijf kilometer rondom het adres in kwestie, in de meeste gevallen het woonadres van het slachtoffer. Wanneer de justitiabele zich binnen die straal bevindt, wordt niet alleen de toezichthouder, maar ook de politie daar direct van op de hoogte gebracht en rijdt een politieauto naar het thuisadres van het slachtoffer. De straal van minimaal vijf kilometer is noodzakelijk omwille van de tijd die de politie nodig heeft om naar het adres van het slachtoffer te rijden. Daarnaast zoekt een andere politieauto indien nodig de justitiabele op. Omwille van de intensieve betrokkenheid van de politie bij dit type toezicht op gebiedsverboden, acht één van de respondenten bij de reclassering die zich hierover heeft uitgelaten het aangewezen om alleen EM met politieopvolging te adviseren wanneer dat hoogstnoodzakelijk is.

EM met politietoezicht wordt vooral geadviseerd wanneer er een gerichte dreiging bestaat tegen de te beschermen persoon. Ook als er een direct gevaar zou zijn wanneer de dader het slachtoffer in het verboden gebied zou opzoeken, wordt vaak politietoezicht overwogen. Deze factoren hangen samen met de vragen of er een aanwijsbaar slachtoffer is, wat de relatie is tussen het slachtoffer en de dader en hoe groot de kans is dat de dader het slachtoffer zal opzoeken, aldus de meerderheid van de respondenten bij de reclassering. Voor het adviseren van EM met politieopvolging is volgens één van deze respondenten vereist dat de reclassering informatie heeft over het slachtoffer, zoals het thuisadres en telefoonnummer. Indien het slachtoffer niet heeft gereageerd op het verzoek van het IDV, behoort het adviseren van politieopvolging niet tot de mogelijkheden, aldus deze respondent. Een knelpunt is volgens een reclasseringsmedewerker dat de precieze woonplaats van het slachtoffer bij politieopvolging snel duidelijk is voor de dader. Die krijgt immers een kaart met daarop een tekening van het verboden gebied, hetgeen in dit geval een cirkel is met het woonadres van het slachtoffer als middelpunt. Hoewel niet benoemd door de respondenten bij de reclassering, blijkt uit interviews met slachtofferadvocaten dat hier een creatieve oplossing voor bestaat: men kan een meer algemene plaats die dicht bij de woning

justitiabele terugkeert naar zijn oorspronkelijke woning terwijl hij de buurman van het slachtoffer was, of dat de justitiabele woont naast de plaats waar het slachtoffer wekelijks hobby's uitoefent.

van het slachtoffer is gelegen, zoals het dorpsplein, als middelpunt aanmerken zodat het woonadres van het slachtoffer minder makkelijk te herleiden is voor de dader.

Pilot slachtofferdevice

Eén respondent bij de reclassering heeft vrij uitgebreid verteld over het slachtofferdevice, de overige respondenten zijn hier niet op bevraagd en hebben er niet spontaan over verteld. De reclassering start volgens deze respondent in het najaar van 2022 met een pilot rondom het slachtofferdevice. Dit is een gps-apparaat dat niet de dader, maar het slachtoffer met zich draagt, waardoor de reclassering kan zien waar het slachtoffer zich bevindt. Als de dader een enkelband heeft, kunnen beide apparaten aan elkaar worden gelinkt, waardoor de reclassering het slachtoffer kan informeren zodra de dader zich in de nabijheid van het slachtoffer begeeft. Hoewel slachtoffers middels het gebiedsverbod vooral beschermd kunnen worden in hun woonomgeving, werkomgeving of andere plaatsen waar ze zich regelmatig bevinden, bestaat de kans dat het slachtoffer en de dader elkaar (toevallig) tegenkomen buiten de verboden gebieden. Dan is de dader niet in overtreding van het gebiedsverbod, maar is een confrontatie tussen beiden wel mogelijk, wat onwenselijk is. Middels het slachtofferdevice kan de reclassering aanwijzingen geven aan het slachtoffer om die confrontatie te vermijden, bijvoorbeeld door hen te vragen ergens naar binnen te gaan of om een drukke plek op te zoeken als de dader zich in diezelfde omgeving bevindt. De theoretische achtergrond van het device ligt volgens deze respondent grotendeels in de positieve ervaringen die men hiervan in het buitenland heeft ondervonden. In hoeverre Nederlandse slachtoffers het device als positief ervaren, onderzoekt de reclassering in de genoemde pilot. Het slachtofferdevice kan mogelijk een aanvulling vormen op de huidige gebiedsverboden en tevens op de paniekknop die slachtoffers via slachtofferpartijen kunnen verkrijgen, welke losstaat van de reclassering en van het strafrecht in het algemeen, zo stellen respondenten bij de reclassering.⁷⁴

6.2.4 Rol van slachtofferadvocaten en SHN

Zoals kort aangestipt, worden sommige slachtoffers en nabestaanden bij het uiten van hun wensen geholpen door een vertegenwoordiger, zoals een slachtofferadvocaat of een juridisch medewerker van SHN. Wanneer een slachtoffer of nabestaande zich aanmeldt bij SHN, toetst SHN of hij/zij recht heeft op kosteloze bijstand door een slachtofferadvocaat. Daarvoor is bijvoorbeeld vereist dat een verdachte in beeld is.⁷⁵ Als het slachtoffer of de nabestaande aan de voorwaarden voldoet, wordt hij/zij doorverwezen naar een slachtofferadvocaat. Op dat moment kan het slachtoffer of de nabestaande ervoor kiezen om van deze optie gebruik te maken, dan wel (uitsluitend) gebruik te maken van de hulpverlening die SHN biedt. Hoewel slachtoffers en nabestaanden bij SHN in principe dezelfde bijstand ontvangen als bij een slachtoffer-

⁷⁴ De paniekknop is een apparaat dat slachtoffers en nabestaanden bij zich kunnen dragen en kunnen indrukken bij gevaar, waarna de politie direct wordt gealarmeerd.

⁷⁵ De criteria voor kosteloze rechtsbijstand zijn niet in de interviews met slachtoffervertegenwoordigers besproken, maar zijn hier wel relevant. Uit artikel 44 lid 4 Wet op de Rechtsbijstand (*Staatsblad*, 1993) volgt dat slachtoffers en nabestaanden van zeden- of geweldsmisdrijven ongeacht hun draagkracht recht hebben op kosteloze rechtsbijstand door een advocaat, indien in de betreffende zaak vervolging is ingesteld en het slachtoffer of de nabestaande in aanmerking komt voor een uitkering overeenkomstig artikel 3 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (*Staatsblad*, 1975). Om in aanmerking te komen voor een dergelijke uitkering, dient het delict o.a. in Nederland te zijn gepleegd en dient het slachtoffer ten gevolge van het delict ernstig lichamelijk of geestelijk letsel te hebben bekomen (art. 3 Wet schadefonds geweldsmisdrijven). Naast deze kosteloze rechtsbijstand bestaat ook gesubsidieerde rechtsbijstand, waarbij het slachtoffer eenmalig een eigen bijdrage betaalt waarvan de hoogte afhankelijk is van het inkomen en vermogen van het slachtoffer (zie voor de criteria Raad voor Rechtsbijstand, www.rechtsbijstand.nl/mediation-rechtsbijstand/voorwaarden/, laatst geraadpleegd op 19 september 2022). Zie over het recht op rechtsbijstand tijdens het voorbereidend onderzoek en ter terechtzitting ook artikel 51 Sv.

advocaat, zijn er volgens één van de geïnterviewde vertegenwoordigers van slachtoffers en nabestaanden steeds meer slachtoffers en nabestaanden die gebruikmaken van de bijstand door een slachtofferadvocaat. Tevens is het mogelijk om op eigen kosten een slachtofferadvocaat in de arm te nemen.

Indien het slachtoffer gedurende het strafproces is bijgestaan door een advocaat, eindigt de betrokkenheid van de advocaat in het merendeel van de zaken bij het onherroepelijk worden van de rechterlijke uitspraak, aldus alle geïnterviewde vertegenwoordigers die zich hierover hebben uitgelaten. Tijdens de interviews gaven sommige respondenten aan dat slachtoffers die later, rondom de beslissing over v.i. of VB, niet (meer) worden bijgestaan door een advocaat, dan wellicht wel terecht kunnen bij SHN. Maar ook SHN is in de praktijk met name betrokken bij de opleggingsfase en niet de tenuitvoerlegging van de sanctie, omdat de zaak in principe wordt afgesloten op het moment dat er een onherroepelijke uitspraak is. Dit betekent dat slachtoffers en nabestaanden geen bijstand meer hebben op het moment dat de justitiabelen met verlof of voorwaardelijke invrijheidstelling gaan, terwijl ook dan een duidelijke informatie- en beschermingsbehoefte bestaat, aldus het merendeel van de geïnterviewde slachtoffervertegenwoordigers. Immers, de justitiabele krijgt dan meer vrijheden, bevindt zich dan weer in de maatschappij en potentieel in hun omgeving.

Uit de interviews is gebleken dat de betrokkenheid op dat moment mede eindigt omdat slachtofferadvocaten geen vergoeding meer ontvangen voor rechtsbijstand tijdens de executiefase. De rechtsbijstand vooraf aan de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel is voor slachtoffers en nabestaanden van zeden- of ernstige geweldsdelicten (meestal) kosteloos via een zogenoemde 'paraplutoevoeging', waarbij advocaten een vast bedrag ontvangen voor deze rechtsbijstand. Deze paraplutoevoeging dekt echter niet de periode na het onherroepelijk worden van de uitspraak, zo stellen alle geïnterviewde slachtofferadvocaten. Er is dan ook een slachtoffervertegenwoordiger die het contact vanaf dat moment tot een minimum tracht te beperken en die het vervelend vindt als het IDV hem/haar benadert nadat de strafzaak is afgedaan. Of dit probleem van een gebrek aan financiële vergoeding tijdens de executiefase ook speelt bij SHN, is niet uit de interviews gebleken. Daarnaast is het volgens een aantal van de geïnterviewde advocaten niet altijd mogelijk om aan het einde van de gevangenisstraf en/of tbs-maatregel, die bij ernstige delicten lang kan duren, nog contact op te nemen met slachtoffers of nabestaanden. Enerzijds heeft dit te maken met de privacy en gerelateerde wet- en regelgeving, waardoor de bewaartermijn van zaakdossiers beperkt is en de contactgegevens niet meer bekend (mogen) zijn. Anderzijds zijn slachtoffers en nabestaanden na verloop van tijd vaak niet meer bereikbaar via het adres of telefoonnummer dat zij tijdens het proces hadden, aldus diezelfde slachtofferadvocaten. Bij SHN zou de zaak opnieuw geopend worden wanneer het slachtoffer tijdens of na de tenuitvoerlegging van de sanctie contact zoekt, waardoor dit niet zozeer een probleem vormt. Uit de interviews met alle slachtoffervertegenwoordigers blijkt over het algemeen dat SHN het meer dan advocaten als haar taak beschouwt om slachtoffers ook na het onherroepelijk worden van de uitspraak (juridische) hulp te verlenen.

Desalniettemin zijn er onder de respondenten ook enkele advocaten die het als deel van hun taak of als hun roeping beschouwen om slachtoffers in elke fase, dus ook gedurende de tenuitvoerlegging, bij te staan. Zij geven aan dat bijstand tijdens de executiefase heel erg op prijs wordt gesteld door slachtoffers en nemen het initiatief door slachtoffers te vertellen dat ze ook na het vonnis nog contact kunnen opnemen. Ook zien slachtoffervertegenwoordigers over het algemeen voordelen in hun betrokkenheid bij het uiten van beschermingswensen door slachtoffers en nabestaanden in

het kader van de executiefase, bijvoorbeeld in geval van slachtoffers die, mede vanwege van de delicten, psychische stoornissen hebben ontwikkeld en het confronterend vinden om benaderd te worden door het IDV. Het zou volgens één van de geïnterviewde vertegenwoordigers minder stressvol en confronterend zijn om door de advocaat benaderd te worden. Ook is het feit dat de advocaat gedetailleerde kennis van het dossier heeft een reden om betrokken te zijn bij het uiten van de wensen in de executiefase, aldus een andere vertegenwoordiger. Of andere respondenten diezelfde mening hebben, is niet gebleken uit de interviews. Deze advocaten raden slachtoffers aan om hen op de hoogte te stellen van eventuele wijzigingen in adressen of telefoonnummers. Eén van de geïnterviewde slachtofferadvocaten merkt op dat er een positieve verschuiving heeft plaatsgevonden in de informatievoorziening richting het slachtoffer. Terwijl slachtoffers eerder niet altijd (goed) geïnformeerd werden over de (voorwaardelijke) invrijheidstelling van de dader, zou dit nu vrijwel altijd vlekkeloos gebeuren, aldus deze advocaat. Op de oorzaken en gevolgen van deze verschuiving werd niet nader ingegaan.

Advocaten die in de executiefase nog wel betrokken zijn, leggen de vraag omtrent beschermingsbehoeften voor aan de slachtoffers en koppelen het antwoord erop terug aan het IDV. Daarbij gaan zij niet gedetailleerd in op juridische aspecten van de executiefase, hetgeen slachtoffers volgens hen ook niet van groot belang achten. Anderzijds worden de mogelijkheden over te stellen voorwaarden bij het toezicht wel breed en gedetailleerd besproken, aldus de geïnterviewde advocaten die nog betrokken zijn tijdens de executiefase. Zo kwam een geïnterviewde advocaat met het slachtoffer dat hij bijstond tot de conclusie dat zij zouden vragen om de dader te verbieden om een profiel aan te maken op sociale media en noemde een andere advocaat een verbod om de naam of andere gegevens van het slachtoffer te benoemen op sociale media. Ook stellen deze respondenten dat zij de consequenties van het opleggen van een contact- of gebiedsverbod, zoals het vereiste dat de naam en geboortedatum en/of het adres van het slachtoffer wordt prijsgegeven, met het slachtoffer bespreken. Door al deze advocaten werd gezegd dat het vaststellen en eventueel aanpassen van de gewenste gebiedsverboden in overleg met het slachtoffer gebeurt. Wanneer zij aan slachtoffers uitleggen wat de juridische beperkingen zijn en dat de re-integratie van de veroordeelde ook van groot belang is, kunnen de slachtoffers zich over het algemeen goed vinden in een beperkter gebiedsverbod. Hieruit blijkt het belang van procedurele rechtvaardigheid. Dat houdt in dat slachtoffers en nabestaanden die zich gehoord en erkend hebben gevoeld tijdens het strafproces, bijvoorbeeld door op een gedegen manier te zijn begeleid, hun spreekrecht hebben kunnen uitoefenen en als de rechter in zijn uitspraak en sanctietoemeting hun belangen gemotiveerd heeft meegewogen, zich ongeacht de opgelegde sanctie beter kunnen vinden in hetgeen er is besloten. Hierdoor zullen zij in het leeuwendeel van de zaken minder strikte voorwaarden wensen en meer begrip hebben voor de belangen van de dader en de juridische beperkingen die kleven aan de oplegging van een gebiedsverbod, aldus de geïnterviewde vertegenwoordigers van slachtoffers en nabestaanden.

Hoewel slachtofferadvocaten de belangen van de slachtoffers vooropstellen, houden zij ook rekening met de juridische beperkingen die samenhangen met het opleggen van een gebiedsverbod, zoals het proportionaliteitsvereiste en de rechten van de dader. Een aantal advocaten vertelde dat zij de reikwijdte van het gewenste gebiedsverbod in dat kader soms tracht in te perken, zodat bijvoorbeeld om een gebiedsverbod voor delen van een stad wordt gevraagd in plaats van voor de hele stad wanneer de familie van de dader in de betreffende stad woont. Hiervoor zijn echter geen richtlijnen te

creëren, omdat in elke zaak andere omstandigheden spelen, aldus deze slachtofferadvocaten. De mate waarin met de belangen van de dader rekening dient te worden gehouden is volgens één van deze advocaten ook verbonden met de fase waarin het gebiedsverbod wordt opgelegd. Als bijvoorbeeld vooraf aan de rechterlijke veroordeling een gebiedsverbod op basis van artikel 509hh Sv (de gedragsaanwijzing) wordt opgelegd, zullen de belangen van de dader minder gewichtig zijn, mede omdat dit gebiedsverbod van korte duur is. Gebiedsverboden die in het kader van de v.i., VB of GVM worden opgelegd zullen daarentegen vaak van langere duur zijn, waardoor de dader gedurende langere tijd in zijn bewegingsvrijheid wordt beperkt en waardoor dus meer rekening dient te worden gehouden met zijn belangen. Ook is de kans dat hij gedurende het toezicht van vestigingsplaats wil veranderen dan groter, aldus deze respondent.

6.2.5 *De CVv.i.*

Op het moment dat een v.i.-waardige zaak wordt aangemeld bij de CVv.i., vragen de v.i.-secretarissen adviezen op van de reclassering, DJI, P.I. en van het lokale parket over de wenselijkheid van de start en/of de invulling van de v.i..⁷⁶ Het lokale parket dat de zaak heeft behandeld vraagt aan het IDV of er slachtoffers betrokken zijn en zo ja, wat hun wensen zijn en bezorgt deze informatie aan de CVv.i.. Omdat de veroordeelde voorafgaand aan de v.i. in veel gevallen al vrijheden heeft gehad, zoals verlof en/of PP, kan de P.I. ook adviseren over de huisvesting.⁷⁷ De mate waarin de P.I. kennis heeft van de behoeften van gedetineerden na afloop van de intramurale fase, is volgens de respondenten bij de CVv.i. ook afhankelijk van het gedrag van de veroordeelde. Als de gedetineerde proactief is geweest en binnen de P.I. om informatie of begeleiding heeft gevraagd over zaken zoals uitkeringen, zou de P.I. daarover kunnen adviseren. Indien de veroordeelde zich eerder passief heeft opgesteld, zal de P.I. vervolgens alleen adviseren over hetgeen bekend is vanuit de voorgaande vrijheden en zich met betrekking tot het overige in de meeste gevallen aansluiten bij het advies van de reclassering. Met inachtneming van deze adviezen, alsook de belangen van slachtoffers en daders, bereiden de v.i.-secretarissen het v.i.-besluit voor. Het voorstel wordt vervolgens aan de AG bezorgd, die het conceptbesluit als eindverantwoordelijke nakijkt en al dan niet bevestigt. Zo wordt elke zaak met minstens vier ogen bekeken.

Oplegging van gebiedsverboden

Met de oplegging van bijzondere voorwaarden bij de v.i. beoogt de CVv.i. enerzijds het recidiverisico in te perken en anderzijds de (potentiële nieuwe) slachtoffers en nabestaanden te beschermen, aldus alle respondenten bij de CVv.i.. Dit brengt met zich mee dat de CVv.i. telkens een afweging maakt tussen de belangen van de dader en die van slachtoffers. De geïnterviewde CVv.i.-medewerkers kijken voor de oplegging van gebiedsverboden met name naar de ernst van het delict, de mate waarin het delict een inbreuk heeft gemaakt op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer en de relatie tussen het slachtoffer en de dader. Daaruit volgt dat bij zeden- en ernstige gewelds-

⁷⁶ Sinds de inwerkingtreding van de Wsenb verstrekt het CJIB de informatie over de slachtofferwensen aan de CVv.i. (zie eerder). Er wordt dus geen advies van het lokale parket meer opgevraagd. De afdeling D&I van het CJIB adviseert daarnaast over de financiële situatie van de veroordeelde, onder meer met betrekking tot eventuele schadevergoedingsmaatregelen. In complexe zaken kan ook het Adviescollege v.i. een advies uitbrengen (zie paragraaf 2.3.2).

⁷⁷ Met de inwerkingtreding van de Wsenb kunnen personen die in aanmerking komen voor v.i. niet tevens in aanmerking komen voor PP, omdat PP is gereserveerd voor personen die een onvoorwaardelijke gevangenisstraf ondergaan van maximaal een jaar (art. 4 Pbw). Wel is de oude wetgeving nog van toepassing op veel lopende zaken.

delicten in het merendeel van de zaken een gebieds- en/of contactverbod wordt opgelegd. De geïnterviewde CVv.i.-medewerkers gaven bijna allemaal aan dat zij meer ervaring hebben met geweldsdelicten dan met zedendelicten, zodat het navolgende wellicht eerder betrekking heeft op het eerste dan het tweede type delicten. Ook legt de CVv.i. in lijn met de werkwijze bij de reclassering vrijwel altijd een gebiedsverbod op als sprake is van een overval (zie paragraaf 6.2.2).

Als de omstandigheden van het geval daar aanleiding toe geven, kan de CVv.i. gebiedsverboden opleggen voor de woonplaatsen van personen die niet (direct) bij het indexdelict betrokken zijn, aldus één van de respondenten bij de CVv.i.. Als voorbeeld werd genoemd dat een gebieds- en/of contactverbod kan worden opgelegd voor de grootouders bij wie het minderjarige slachtoffer van zedendelicten regelmatig verblijft. Ook kan een gebieds- en/of contactverbod worden opgelegd ter bescherming van personen die ten tijde van het indexdelict niet betrokken waren, maar in een later stadium wel betrokken worden. Met denke volgens deze respondent aan de situatie waarin er gedurende de v.i. een tumultueuze relatie bestaat tussen de veroordeelde en zijn ex-partner die niet bij de indexdelicten betrokken was. Dan kan de CVv.i. ter inperking van het algemene recidiverisico een gebieds- en/of contactverbod opleggen voor (de woonplaats van) de ex-partner. Daarvoor is wel vereist dat er feiten en omstandigheden spelen met betrekking tot de ex-partner die het recidiverisico in negatieve zin beïnvloeden, zoals een bedreiging door de veroordeelde tegen de ex-partner. De overige respondenten bij de CVv.i. zijn op dit punt niet bevraagd en hebben hier niet spontaan over verteld.

Afweging tussen de belangen van slachtoffers en daders

De CVv.i. maakt, zoals de reclassering voor haar advies, ten behoeve van haar beslissing omtrent de invulling van de v.i. een afweging tussen de belangen van het slachtoffer en die van de dader. Terwijl uit de interviews met de reclasseringsmedewerkers bleek dat sommige respondenten van de reclassering de belangen van de dader vooropstelt om zo te werken aan diens re-integratie, stellen vrijwel alle geïnterviewde CVv.i.-medewerkers juist de belangen en wensen van slachtoffers voorop. Het voorkomen van een confrontatie en ervoor zorgen dat slachtoffers en nabestaanden hun leven kunnen voortzetten zonder zich in hun woonomgeving onveilig te voelen, zijn belangrijke doelen bij de CVv.i.. De geïnterviewde CVv.i.-medewerkers zijn zeer welwillend om mee te gaan in de slachtofferwensen. Als gevolg daarvan zijn meerdere geïnterviewde CVv.i.-medewerkers van mening dat het goed kan zijn om het door het slachtoffer gewenste gebiedsverbod op te leggen, zelfs als er geen (hoog) recidiverisico uitgaat van de justitiabele en de kans op een confrontatie heel klein is, zodat het gebiedsverbod feitelijk alleen voor de gemoedsrust van het slachtoffer wordt opgelegd. Daarom komen de kenmerken van de gebiedsverboden die de CVv.i. volgens deze respondenten het vaakst oplegt ook sterk overeen met de gebiedsverboden die slachtoffers volgens de geïnterviewde slachtoffervertegenwoordigers wensen, zodat de CVv.i. bijvoorbeeld eerder een gebiedsverbod met een brede reikwijdte oplegt wanneer de dader het woonadres van het slachtoffer niet kent, zodat het woonadres niet wordt prijsgegeven door de oplegging van het gebiedsverbod. Een aantal CVv.i.-medewerkers geeft daarbij aan dat de slachtofferwensen soms moeilijk te interpreteren zijn. Dit is ten eerste omdat zij, net als de geïnterviewde IDV-medewerkers, menen dat slachtoffers niet altijd goed weten wat de mogelijkheden zijn en ten tweede omdat het voor deze CVv.i.-medewerkers soms onduidelijk is hoe het IDV de slachtoffers precies bevraagt.⁷⁸ Mede om die reden zou één van de respondenten bij de

⁷⁸ Hierover bestaat met de inwerkingtreding van de Wsenb meer duidelijkheid, omdat de slachtofferwensen in een nader bepaald format worden teruggekoppeld.

CVv.i. het wenselijk vinden om een slachtoffercoördinator te hebben die zich bezighoudt met de executiefase.

Bij de overwegingen omtrent de slachtofferwensen zal de CVv.i. echter ook altijd bekijken in hoeverre het gewenste gebiedsverbod van invloed is op de rechten en belangen van de dader. Indien nodig wordt het gewenste gebiedsverbod omwille daarvan aangepast.⁷⁹ Dit gebeurt volgens de geïnterviewde CVv.i.-medewerkers ten eerste wanneer het slachtoffer wensen heeft die juridisch gezien niet haalbaar zijn. Zo wensen sommige slachtoffers dat de dader levenslang in de gevangenis blijft en indien dat niet tot de mogelijkheden behoort, de gevangenisstraf volledig uitzit en dus überhaupt niet met v.i. gaat. In principe heeft de CVv.i. geen rechtstreeks contact met slachtoffers of nabestaanden, aangezien dit via het lokale OM en het IDV verloopt. In dergelijke situaties zal de CVv.i. echter direct contact opnemen met de slachtoffers of nabestaanden en hen indien nodig uitnodigen voor een gesprek teneinde de wettelijke (on)mogelijkheden uit te leggen, aldus een aantal CVv.i.-medewerkers die zich hierover hebben uitgelaten. Samen met de slachtoffers of nabestaanden wordt dan naar een middenweg gezocht, zodat een gebiedsverbod wordt opgelegd dat zoveel mogelijk aansluit bij hun wensen, terwijl anderzijds ook de v.i.-rechten van de dader geëerbiedigd worden. Uit alle interviews met de CVv.i.-medewerkers blijkt dat slachtoffers zo'n gesprek op prijs stellen en nadien ook begrip tonen voor de juridische beperkingen.

In het algemeen komt uit de interviews naar voren dat de CVv.i. vrij snel het door de slachtoffers gewenste gebiedsverbod oplegt als dat juridisch gezien haalbaar is en als de dader geen (zwaarwegende) reden heeft om zich in het verboden gebied te bevinden. Echter, het komt volgens meerdere respondenten bij de CVv.i. vaak voor dat daders delicten plegen in hun woonomgeving en na de straf of maatregel graag willen terugkeren naar diezelfde woonomgeving, waardoor de dader in de meeste gevallen wel een reden heeft om zich in het door het slachtoffer gewenste verboden gebied te begeven. Dan zullen ook met die belangen rekening moeten worden gehouden. Net als de reclassering tracht de CVv.i. met de bijzondere voorwaarden niet alleen het specifieke, maar ook het algemene recidiverisico te verminderen. Factoren die een positief effect hebben op de resocialisatie en dus ook het recidiverisico verminderen, zoals familiaal contact, kunnen volgens alle respondenten bij de CVv.i. een reden vormen om af te wijken van de slachtofferwensen. Als de dader bijvoorbeeld wil terug te keren naar de woning waar ook zijn partner en kinderen wonen, zou een gebiedsverbod voor die omgeving zijn resocialisatie ten nadele kunnen beïnvloeden. Als de slachtoffers en nabestaanden in diezelfde omgeving wonen en daarvoor ook een gebiedsverbod wensen, zal de CVv.i. het gebiedsverbod zodanig proberen in te richten dat de slachtoffers beschermd worden, maar de dader ook bij zijn familie kan zijn.⁸⁰

Daarmee hangt samen dat de CVv.i. naast de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, ook rekening houdt met de mensenrechten van de dader. Het recht op een familieleven kwam in dit kader regelmatig ter sprake tijdens de interviews (art. 8 EVRM, zie ook hoofdstuk 4). De oplegging van een gebiedsverbod kan immers als gevolg hebben dat de dader zijn gezin of familie niet meer kan zien. Afhankelijk van een aantal factoren, waaronder de aard van de familiale relatie, de kans op een

⁷⁹ Ook hier geldt dat maatwerk wordt gefaciliteerd doordat de CVv.i. een ruime marge heeft bij de invulling van gebiedsverboden. Zo kan men gebiedsverboden zelf tekenen om rekening te houden met bepaalde uitzonderingen en zijn er verschillende modaliteiten voor de handhaving.

⁸⁰ Zo gaf een geïnterviewde CVv.i.-medewerker ook het voorbeeld van een dader die een bepaald beroep uitoefent waardoor hij zich in het verboden gebied dient te begeven. Als de dader bijvoorbeeld vrachtwagenchauffeur is, kunnen snelwegen van het verboden gebied worden uitgezonderd.

confrontatie tussen het slachtoffer en de dader en de ernst van de feiten, kan het gewenste gebiedsverbod om die reden ingeperkt worden. Zo kan de CVv.i. bepalen dat de dader zijn kinderen, als die zich in het verboden gebied bevinden, op vaste tijdstippen en indien nodig onder begeleiding van de Kinderbescherming wel mag bezoeken, bijvoorbeeld om naar co-ouderschap toe te werken, zo stelde een CVv.i.-medewerker. Anderzijds komt het soms voor dat de CVv.i. het gewenste gebiedsverbod niet aanpast. Voor een dader van wie de moeder in hetzelfde flatgebouw als het slachtoffer woonde, werd bijvoorbeeld geen uitzondering gemaakt omdat zij gemakkelijk op een andere plek met elkaar konden afspreken en omdat het maken van uitzonderingen de kans op een confrontatie met het slachtoffer te sterk zou verhogen. Indien het voor de dader en zijn familielid echter niet mogelijk is om elders af te spreken, kunnen ook incidentele uitzonderingen worden gemaakt.

Met meer persoonlijke wensen van de dader houdt de CVv.i. net als de reclassering over het algemeen minder rekening, aldus de respondenten bij de CVv.i.. Dat de dader in het verboden gebied wenst te sporten of daar met vrienden wenst af te spreken, zijn voor de CVv.i. dan ook geen redenen om het gewenste gebiedsverbod aan te passen. Andere, meer zakelijke wensen kunnen daartoe wel een aanleiding vormen, zoals de situatie waarin de dader hartproblemen heeft en een gegronde voorkeur heeft voor een cardioloog die werkzaam is in het verboden gebied.

Eerder opgelegde voorwaarden

Zowel enkele geïnterviewde reclasseringsmedewerkers als een aantal respondenten bij de CVv.i., ervaren regelmatig dat zij beperkt worden door de voorwaarden die de P.I. of het fpc eerder hebben opgelegd in het kader van vrijheden tijdens de gevangenisstraf of tbs-maatregel.⁸¹ Indien deze voorwaarden omwille van het goede gedrag van de justitiabele na verloop van tijd zijn afgebouwd door de P.I. of het fpc, is het voor de reclassering niet altijd makkelijk om bij de start van de v.i. of VB opnieuw dezelfde voorwaarden te adviseren en is het voor de CVv.i. soms moeilijk om die voorwaarden op te leggen. Men denke aan de situatie waarin gedurende de vrijheden een gebiedsverbod met EM is opgelegd, dat goed is verlopen waarna de EM is vervallen, terwijl de reclassering een gebiedsverbod met EM bij aanvang van de v.i. of VB wel wenselijk acht.⁸² Ook als de justitiabele gedurende PP maandenlang in een bepaalde woning aan zijn re-integratie heeft gewerkt, wordt het voor de CVv.i. moeilijk om bij de start van de v.i. een gebiedsverbod voor die omgeving op te leggen. Daardoor voelen de respondenten zich genoodzaakt om de advisering van deze voorwaarden des te beter te onderbouwen.

Volgens zowel de respondenten bij de reclassering als de respondenten bij de CVv.i. vindt dit obstakel tot op zekere hoogte haar oorsprong in de taakverdeling tussen de reclassering en de P.I. en/of het fpc. De P.I. en het fpc zijn zelfstandig verantwoordelijk voor het verbinden van voorwaarden aan verlopen en de reclassering wordt bij de tbs met verpleging in principe pas betrokken tijdens het FPT. De beslissingen van de directeur van de P.I. over de invulling van de vrijheden worden ook niet altijd gecommuniceerd naar de CVv.i.. Verder wordt de CVv.i. niet altijd op de hoogte gehouden van het verloop van PP, zodat de CVv.i. bijvoorbeeld niet wordt geraadpleegd wanneer de EM bij het gebiedsverbod tijdens PP vervalt. Daarnaast zou het gevange-

⁸¹ Met de inwerkingtreding van de Wsenb kunnen personen die in aanmerking komen voor v.i. niet tevens in aanmerking komen voor PP. Hiermee zijn de beperkingen die reclasseringsmedewerkers ervaren omwille van PP voor de nieuwe zaken dus niet meer van toepassing.

⁸² Zowel tijdens de verlopen van reguliere gedetineerden als tijdens die van tbs-gestelden kan EM worden opgelegd (respectievelijk op basis van artikel 7a Penitentiaire Maatregel en de Tijdelijke regeling verlop met elektronisch volgsysteem; *Staatscourant*, 2007b).

niswezen volgens respondenten bij beide organisaties van nature heel intern gericht zijn en met name oog hebben voor de tijd tot de einddatum van de detentie, waardoor niet altijd even veel rekening wordt gehouden met de periode vanaf de v.i.. Een respondent bij de CVv.i. stelt verder dat het gedrag van de gedetineerde en de mate waarin de gedetineerde zich aan de afspraken houdt een grote rol spelen in de beslissingen omtrent de vrijheden, maar de slachtofferbelangen niet zozeer. Dit andere perspectief kan soms tegenstrijdig zijn met de doelen die de CVv.i. wenst te bereiken met het opleggen van voorwaarden bij de v.i., zo volgt uit de interviews. Een vorm van gestandaardiseerde overleggen tussen het OM en de P.I. zou hiervoor een mogelijke oplossing zijn, zodat wederzijds meer duidelijkheid en begrip ontstaat voor elkaars werk- en denkwijzen, aldus een respondent bij de CVv.i.. Op dit moment zou volgens één van de respondenten bij de reclassering echter een beweging gaande zijn in het gevangeniswezen waarin continuïteit voorop komt te staan, waardoor het gevangeniswezen steeds meer rekening houdt met de periode na detentie, hoewel die beweging volgens deze respondent in de praktijk nog niet altijd zichtbaar is.⁸³

Omgang met een gebrek aan een reactie van slachtoffers

Als slachtoffers niet hebben gereageerd op de brieven van het IDV, ontvangt noch de reclassering, noch de CVv.i. informatie over de slachtoffers, hun eventuele wensen en hun woonplaats. Wel staat er regelmatig informatie over het slachtoffer in een procesverbaal of in eerdere adviezen, aldus de respondenten bij de reclassering. Volgens één reclasseringsmedewerker en meerdere respondenten bij de CVv.i. moet het gebrek aan een reactie worden beschouwd als het ontbreken van beschermingswensen van de slachtoffers. Immers, zo stellen deze respondenten, het is onwenselijk en in zekere mate onmogelijk om voor slachtoffers te denken, aangezien elk slachtoffer anders is. Dit kan een obstakel vormen indien de reclassering/Cvv.i. een gebiedsverbod, bijvoorbeeld op basis van de aard van het delict of het recidivegevaar, wel wenselijk acht. Want dan bestaat de mogelijkheid dat de reclassering/Cvv.i. een gebiedsverbod adviseert/oplegt dat, bijvoorbeeld omwille van de actuele dynamiek tussen het slachtoffer en de dader, disproportioneel is voor de dader of ongewenst is door het slachtoffer.⁸⁴

Volgens de tweede reclasseringsmedewerker die zich hierover heeft uitgelaten alsook enkele andere respondenten bij de CVv.i., worden soms wel gebiedsverboden geadviseerd/opgelegd ondanks dat het slachtoffer geen wensen heeft (geuit). Dit zal in het algemeen gebeuren wanneer sprake is van een ernstig delict en een hoge kans op een (gewelddadige) confrontatie tussen het slachtoffer en de dader, zo stelt een CVv.i.-medewerker. Als bijvoorbeeld blijkt dat de dader wraakgevoelens heeft tegenover het slachtoffer, kan het aangewezen zijn om een gebiedsverbod op te leggen ondanks dat het slachtoffer geen wensen heeft geuit. Zeker als een confrontatie vermoedelijk zou escaleren, speelt daarbij immers naast de bescherming van het slachtoffer ook de maatschappelijke veiligheid in het algemeen een rol. In dergelijke gevallen zal, volgens de reclasseringsmedewerker en meerdere CVv.i.-medewerkers, tevens rekening worden gehouden met de mate waarin de dader door het gebiedsverbod wordt beperkt in zijn bewegingsvrijheid. Om die reden zou de reclassering bij onbekend gebleven wensen eerder een gebiedsverbod opleggen wanneer de dader en het slachtoffer ver van elkaar wonen, dan wanneer zij in dezelfde buurt wonen. In die afweging is daar-

⁸³ Dit project staat bekend onder de naam 'Reclasseren in de P.I.' en betreft een intensivering van de samenwerking tussen de reclassering en de P.I.'s, waarin ook wordt toegewerkt naar een meer uniforme werkwijze (persoonlijke communicatie, 29-11-2022).

⁸⁴ Zo noemde respondent bij de CVv.i. ter illustratie een zaak waarin de CVv.i. overwoog om een gebieds- en contactverbod op te leggen ter bescherming van een slachtoffer van een poging tot doodslag door haar (ex-)partner, ondanks dat het slachtoffer geen wensen had geuit. Later bleek echter dat het slachtoffer en de dader opnieuw een relatie hadden, welke zou worden belemmerd door de oplegging van een gebieds- en contactverbod.

naast van belang of de dader al weet waar het slachtoffer woont, omdat men wil voorkomen dat dit met de oplegging van een gebiedsverbod wordt prijsgegeven. Ook als het slachtoffer tijdens detentiefasering wensen heeft geuit, maar vervolgens niet meer, terwijl sprake is van een ernstig delict, kan de oplegging van een gebiedsverbod wenselijk zijn, meent een CVv.i.-medewerker. Verder kunnen er situaties zijn waarin de voogden van een minderjarig slachtoffer aangeven dat zij geen wensen hebben, terwijl de CVv.i.-medewerkers op basis van de feiten en omstandigheden reden hebben om te denken dat het voorkomen van confrontaties wel wenselijk is. Ten slotte zijn er volgens respondenten bij de CVv.i. situaties denkbaar waarin blijkt dat buurtbewoners in verband met een mediagevoelige zaak in opstand zullen komen wanneer de dader met v.i. gaat (zie ook paragraaf 6.2.5). Dan zou de oplegging van een gebiedsverbod enerzijds de maatschappelijke veiligheid beschermen, maar ook de dader beschermen tegen eventuele acties van omwonenden.

6.2.6 *De politie*

Werkwijze

De respondenten bij de politie omschrijven hun rol duidelijk als handhavend en niet als toezichthoudend. De politie treedt dus in principe alleen reactief op en niet preventief. Dit betekent dat de politie bijvoorbeeld zal optreden naar aanleiding van een melding van een slachtoffer of nabestaande, maar in beginsel geen preventieve middelen zal inzetten om een schending van een gebiedsverbod te voorkomen. Verder heeft de politie volgens deze respondenten eerder een rol in de openbare orde dan in het toezicht houden ten aanzien van specifieke individuen. Dit heeft te mede maken met het grote aantal taken van de politie en de daaraan gekoppelde beperkte capaciteit. Gebiedsverboden waarbij, bijvoorbeeld in het kader van de VB, door de rechter is bepaald dat niet de reclassering, maar de politie verantwoordelijk is voor het toezicht, zijn volgens de respondenten daarom niet uitvoerbaar.

Informatievoorziening

De wijkagenten zijn in principe op de hoogte van wat in hun werkgebied speelt en dus ook of er personen zijn aan wie een gebiedsverbod is opgelegd. Indien EM is opgelegd, informeert de reclassering de politie hierover. Deze informatievoorziening gebeurt op landelijk niveau, via email. De politie registreert deze informatie vervolgens met een bepaalde code, aldus een respondent bij de politie. Daarnaast kan de politie informatie over het gebiedsverbod ontvangen wanneer een signalering plaatsvindt. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de justitiabele om een andere reden dan een schending staande wordt gehouden of bij wegcontroles. Dan wordt informatie zoals de wettelijke grondslag van het gebiedsverbod, de voor het toezicht verantwoordelijke organisatie en de invulling van het gebiedsverbod (radius en gebied) weergegeven. Verder staat omschreven wat de aangewezen acties zijn indien de politie constateert dat de betreffende persoon zich in een verboden gebied bevindt. De wettelijke grondslag voor het gebiedsverbod maakt volgens de respondenten bij het optreden van de politie geen verschil. Volgens één van de respondenten bij de politie bestaan er verschillende knelpunten in de informatievoorziening over gebiedsverboden naar de politie. De andere respondent bij de politie heeft zich hierover niet uitgelaten. Deze respondent stelt in het algemeen dat de toezichtopdrachten en informatie die de politie (al dan niet via ketenpartners) verkrijgt niet altijd compleet en/of onduidelijk kunnen zijn. Dit zou komen doordat er al enige tijd gebreken zijn in de informatievoorziening over gebiedsverboden van de rechterlijke macht naar de politie, die verbeterd zouden kunnen worden, aldus deze respondent. Dit overkoepelende probleem kan men grofweg in drie knelpunten opsplitsen.

Ten eerste zouden de registratiesystemen met name op de justitiabele en niet zozeer op het slachtoffer gericht zijn. Daardoor beschikt de politie meestal over weinig informatie over het slachtoffer, behalve het woonadres. Dit kan problematisch zijn, bijvoorbeeld als het slachtoffer de politie belt met de melding dat de dader bij zijn/haar woning is, maar in paniek de naam van de dader vergeet, waardoor de politie geen informatie kan opzoeken over de zaak en geen (voldoende) zicht kan krijgen op de situatie, omdat de naam van het slachtoffer zelf niet is geregistreerd. De politie weet vaak ook niet wat het werk- of schooladres van het slachtoffer is. Daardoor is het moeilijk om het slachtoffer te beschermen wanneer hij/zij niet thuis is. Ook worden er volgens deze respondent soms gebiedsverboden opgelegd ter bescherming van niet bij naam genoemde personen, zoals 'de kinderen van de veroordeelde', die uiteraard ook moeilijk op te volgen zijn.

Het tweede knelpunt betreft volgens deze respondent informatie over de precieze locatie van de justitiabele ten tijde van schending van het gebiedsverbod. Omdat er bij EM met politie-opvolging primair een politiewagen naar het woonadres van het slachtoffer rijdt, kan dit tot ongewenste situaties leiden. Bijvoorbeeld als de dader per ongeluk in het verboden gebied was en daar meteen uit is weggegaan, terwijl de politie dat niet weet en naar de woning van het slachtoffer rijdt. Dit kan voor het slachtoffer onnodige emoties opwekken. Het verboden gebied omvat meestal een straal van enkele kilometers. Daardoor is het lastig om de justitiabele direct te vinden wanneer het volgens de reclassering aangewezen is dat de politie niet alleen naar het slachtoffer, maar ook naar de dader rijdt. De politie weet hierdoor ook niet wanneer de justitiabele het verboden gebied heeft verlaten. Zeker in grote steden vormt dit een obstakel.

Een derde knelpunt is dat de politie soms te weinig voorbereidingstijd heeft, aldus deze respondent bij de politie. Er zouden regelmatig op vrijdagmiddag gebiedsverboden worden opgelegd, waardoor de politie te weinig tijd heeft om zich daarop voor te bereiden. Als gevolg daarvan zou de politie soms toezichtopdrachten via informele mails ontvangen, hetgeen onwenselijk is. De respondent stelde dat dit knelpunt opgelost zou kunnen worden indien de opleggende instanties de politie op voorhand in kennis zou stellen van de geplande voorwaarden.

Het oplossen van voornoemde knelpunten zou volgens deze respondent bijdragen aan de snelheid waarmee in geval van een schending geacteerd kan worden.

6.2.7 *Burgemeesters en zorg- en veiligheidshuizen*

Burgemeesters en Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH's) kunnen ook betrokken zijn bij de re-integratie van ex-gedetineerden. ZVH's zijn zoals gezegd samenwerkingsverbanden die het domein van veiligheid en zorg combineren. ZVH's zijn regionale organisaties, er zijn altijd meerdere gemeenten aangesloten bij één ZVH. Hoewel de werkwijze van de verschillende ZVH's verschilt per regio, is het volgens de respondenten zo dat de taken en bevoegdheden van de meeste ZVH's zijn opgesplitst in thema's, zoals criminele jeugd, huiselijk geweld en partnergeweld, verwarde personen en radicalisering. Per thema zou een aantal criteria gelden waaraan een zaak dient te voldoen voordat de zaak bij het ZVH kan worden behandeld, aldus de respondenten van de gemeenten.⁸⁵

⁸⁵ Zo is het in één ZVH voor het behandelen van een casus omtrent een criminele jeugdige vereist dat er een minimaal aantal vergrijpen heeft plaatsgevonden en dat een combinatie van straf en zorg het probleem mogelijk kan oplossen, meent een respondent. In de meerjarenagenda 2021-2024 staan drie overkoepelende thema's centraal: personen met een (hoog) veiligheidsrisico, verbinding met de omgeving en het huis op orde (ZVH, 2021).

Niet elke casus omtrent de terugkeer van een (ex-)justitiabele kan dus behandeld worden in het ZVH. Omwille van deze criteria vindt bij aanvang van het traject de zogenoemde 'triage' plaats, aldus de respondenten. Indien wordt besloten dat het ZVH de casus in behandeling neemt, wordt er binnen het ZVH een procesregisseur aangewezen die de casus begeleidt. Deze procesregisseur zorgt ervoor dat de informatie over de casus compleet is. Verder beziet hij/zij welke andere personen of organisaties bij de casus betrokken dienen te worden. Men denke aan de reclassering, de politie of organisaties zoals Veilig Thuis.⁸⁶ Enkele geïnterviewde toezichthouders bij de reclassering geven aan dat zij via de procesregisseur weleens betrokken zijn bij een overlegstructuur binnen een ZVH. Dan heeft het ZVH volgens deze respondenten meestal vragen over de risico-inschatting die de reclassering ten aanzien van de betrokkene heeft gemaakt. Verder stellen deze toezichthouders dat zij de samenwerking met ZVH's over het algemeen prettig vinden. Echter is de privacy van de justitiabele hier soms een aandachtspunt, doordat aan de reclassering vragen worden gesteld over de justitiabele, terwijl de reclasseringsmedewerkers niet altijd denken dat het antwoord daarop in lijn is met de privacy rechten van de justitiabele.

In het ZVH wordt per casus van een terugkerende (ex-)justitiabele aandacht besteed aan re-integratie gerelateerde aspecten zoals huisvesting, identiteitsdocumenten en inkomen. Welke bevoegdheden ZVH's in dit kader precies hebben, is niet duidelijk gebleken uit de interviews. Wel staat vast dat het ZVH samen met de betrokken ketenpartners bekijkt hoe de re-integratie zo vlot mogelijk kan verlopen, door middels de zogenoemde 'zachte maatregelen' hulp te bieden bij de voornoemde aan re-integratie gerelateerde aspecten. Noch de gemeente, noch de ZVH's, hebben een formele adviesfunctie of enige beslisbevoegdheid ten aanzien van de op te leggen bijzondere voorwaarden bij de v.i. of VB. De CVv.i. en reclassering raadplegen de gemeente of het ZVH dus niet standaard. De respondenten die werkzaam zijn bij gemeenten en die zich hierover hebben uitgelaten, geven aan dat zij een dergelijke formele betrokkenheid ook niet wenselijk achten, met name omdat de gemeente meestal niet over meer informatie beschikt dan de CVv.i. of de reclassering.

Hoewel dit volgens de meeste respondenten zelden gebeurt, kan de gemeente of het ZVH wel informeel betrokken zijn bij de invulling van het strafrechtelijk toezicht. Dit kan op eigen initiatief van de gemeente of het ZVH, of op vraag van de reclassering of de CVv.i.. Die betrokkenheid zou met name plaatsvinden bij (media)gevoelige zaken. OM-medewerkers noemden de volgende voorbeelden. Eenmaal was via de OvJ gevraagd om contact te onderhouden met de burgemeester, omdat de voorwaardelijke invrijheidstelling van de betrokken justitiabele ertoe zou kunnen leiden dat er onrust zou ontstaan in zijn woonomgeving, vanwege signalen dat de buurtbewoners in opstand zouden komen. Hier ging het om een justitiabele die was veroordeeld wegens zedenmisdriven met een groot aantal minderjarige slachtoffers die allen in dezelfde omgeving woonden als waar de justitiabele zich wilde gaan vestigen. In een andere casus vroeg het ZVH aan de CVv.i. om een aantal factoren dat volgens het ZVH risico verhogend was mee te wegen in de beslissing omtrent de invulling van de v.i.. Ten slotte noemde een CVv.i.-medewerker een zaak met een minderjarig slachtoffer van zedenmisdriven, gepleegd door een familielid. Op het moment dat de dader met v.i. ging, stelde de familie van het slachtoffer geen gebieds- of contactverbod te wensen, zij wilden het liever binnen de familie oplossen. De v.i.-secretaris achtte dit zeer onwenselijk, omdat het slachtoffer zonder beschermende voorwaarden veelvuldig in contact zou komen met de dader, vanwege de familieband. Als gevolg daarvan is

⁸⁶ Bij Veilig Thuis kunnen meldingen worden gedaan van huiselijk geweld en kindermishandeling (www.veiligthuis.nl).

contact opgenomen met het ZVH, waarna de CVv.i. en het ZVH samen tot een alternatieve oplossing voor de huisvesting van de dader zijn gekomen. Het ZVH was zelfs bereid een gedeelte van de kosten te betalen indien de dader enkele dagen in een hotel diende te verblijven in afwachting op de alternatieve oplossing, aldus deze respondent.

Ook reclasseringsmedewerkers illustreerden de informele betrokkenheid van gemeenten/ZVH's. Zo acht een reclasseringsmedewerker het wenselijk als de gemeente wordt ingelicht wanneer er volgens de reclassering sterke aanwijzingen zijn dat de dader wraak wenst te nemen op de slachtoffers of nabestaanden. Dan speelt immers naast het slachtofferbelang ook het belang van de maatschappelijke orde en veiligheid. Verder kan de reclassering de gemeente om informatie vragen over de gemeente zelf. Bijvoorbeeld als de reclassering voornemens is om bij de v.i. een gebiedsverbod te adviseren voor een bepaalde straal rondom een school. Dan kan de reclasseringsmedewerker de adviseur openbare orde en veiligheid (OOV) bijvoorbeeld vragen of er wijken zijn waar zich geen scholen bevinden, zodat de justitiabele daar eventueel kan wonen. In tegenstelling tot bovengenoemde uitzonderingen, gaf één reclasseringsmedewerker aan dat de reclassering de gemeente juist altijd en zo vroeg mogelijk bij het toezicht tracht te betrekken. Deze regeling zou volgen uit een bestuurlijk akkoord, getekend door de reclassering, DJI en Vereniging Nederlandse Gemeenten, waarvan het doel is om de samenwerking tussen deze partners vroegtijdig, bij voorkeur al in detentie, te laten plaatsvinden.

De BIJ-melding

De terugkeer van (ex-)gedetineerden en (ex-)tbs-gestelden komt meestal via zogenoemde BIJ-meldingen ter kennis van de burgemeester/gemeente (zie paragraaf 3.3.1). De BIJ-gemandateerde is de persoon binnen de gemeente aan wie de melding wordt verzonden. Ten behoeve van de melding verstrekken P.I.'s en fpc's volgens de respondenten bij de gemeenten informatie over de justitiabele en diens terugkeer aan Justid, waarna Justid deze informatie doorgeeft aan de gemeente. In de BIJ-melding staat de naam en het (toekomstige) woonadres van de (ex-)justitiabele. Daarnaast is vermeld of de betrokkene uit het fpc of P.I. uitstroomt en wat de uitstroomdatum is. Terwijl respondenten bij één gemeente aangeven dat het indexdelict ook in de melding staat, geven respondenten bij een andere gemeente aan dat dit niet het geval is. Respondenten bij enkele gemeenten stellen dat deze informatie te summier is. Zij zouden het op prijs stellen als bijvoorbeeld ook de naam en contactgegevens van de betrokken casemanager alsmede het screeningsverslag zouden zijn opgenomen in de melding. Volgens enkele respondenten zijn P.I.'s er niet toe verplicht om deze informatie door te geven aan Justid, waardoor het met enige regelmaat is voorgekomen dat de gemeente niet is geïnformeerd over de terugkeer van een (ex-)gedetineerde, hetgeen volgens hen uiterst problematisch is. Dit zou echter in de afgelopen jaren verbeterd zijn, waardoor de gemeente nu vrijwel altijd meldingen ontvangt.⁸⁷

Nadat de BIJ-melding is ontvangen, dient de BIJ-gemandateerde een beoordeling te maken van de gevolgen die de terugkeer kan hebben voor de openbare orde en veiligheid, aldus de respondenten. De BIJ-melding ziet dus niet op de bescherming van specifieke slachtoffers en nabestaanden, maar heeft een meer algemeen doel: het bewaken van de openbare orde en mogelijke brede, maatschappelijke gevolgen van de

⁸⁷ Dit naar aanleiding van de verbetermaatregelen die zijn ingezet na de zaak Michael P., die eind 2017 een studente verkrachtte en vermoordde. De verbetermogelijkheden zijn onder andere gericht op de verbetering van de informatievoorziening naar de gemeenten (zie het rapport naar de verbetermogelijkheden van Homburg & Mulder [2022] en de beleidsreactie daarop [brief dd. 23-09-2022 van minister Weerwind, kenmerknummer 4180391]).

terugkeer. Hiertoe vult de BIJ-gemandateerde de verkregen informatie eerst aan met informatie van bijvoorbeeld de politie, de reclassering, de gebiedsmanagers veiligheid en de hulpverleners. Gebiedsmanagers veiligheid zijn personen die werkzaam zijn in wijkbureaus en goede contacten hebben met de inwoners, politie en ketenpartners. Het zou volgens de respondenten bij de gemeenten wenselijk zijn om de informatie-cirkel zo klein mogelijk te houden, zodat alleen met deze personen contact wordt opgenomen wanneer dat van meerwaarde is voor de specifieke casus. Enkele respondenten geven aan dat het contact met de politie standaard is, zodat steeds contact wordt opgenomen met de wijkagent van de wijk van terugkeer. In het algemeen vinden respondenten bij de gemeenten dat de samenwerking tussen de politie en de gemeente uitstekend verloopt, mede omdat bij beide organisaties specifieke contactpersonen zijn aangewezen voor deze samenwerking. De respondenten bij één gemeente hebben naast deze organisaties soms ook contact met het fpc dat in hun gemeente is gevestigd.

Wanneer de BIJ-gemandateerde de melding ontvangt, kan de casus al bekend zijn bij het ZVH, omdat de (ex-)justitiabele eerder betrokken is geweest bij het ZVH of ten tijde van de uitstroom binnen één van de thema's van het ZVH valt. Vrijwel alle respondenten bij de gemeenten stellen dat in dat geval veel zaken omtrent de re-integratie van de betrokkene al zijn geregeld op het moment dat de BIJ-gemandateerde de melding ontvangt. Daarom zal de gemandateerde altijd overleg plegen met het ZVH om te bezien welke acties al zijn genomen om de re-integratie zo veilig en vlot mogelijk te laten verlopen en wat daarvoor nog nodig is. Eén respondent beschreef de taak van de BIJ-gemandateerde als een soort van controle of de re-integratie voldoende is voorbereid door het ZVH. Ten slotte komt het ook voor dat de BIJ-gemandateerden de zaak opzoeken via openbare bronnen, zoals Google of rechtspraak.nl. De BIJ-gemandateerden hebben nooit contact met slachtoffers. Echter zouden de procesregisseurs van ZVH's en wijkagenten onder omstandigheden wel direct contact hebben met hen om meer informatie over de zaak te verkrijgen. De respondenten bij de gemeente zien het contact met slachtoffers niet als hun taak. Het is volgens hen aan de hulpverleners, procesregisseurs of politie om eventuele slachtofferwensen of -behoefte in kaart te brengen en om er rekening mee te houden.

Verstoring van de openbare orde

Als de BIJ-gemandateerde van mening is dat de terugkeer van de justitiabele mogelijk de openbare orde zal verstoren, overlegt hij/zij met de adviseur OOV, die daarvan ook een inschatting maakt. Alle geïnterviewde adviseurs OOV zijn juristen en bekijken de casus dus met een juridische blik. De invulling van het begrip 'verstoring van de openbare orde' hangt samen met de vereisten voor de toepassing van bevoegdheden door gemeenten. Voor de inzet van de harde maatregelen is volgens de respondenten wettelijk vereist dat sprake is van een verstoring van de openbare orde dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (zie paragraaf 3.3.1). Hoewel een (dreigende) verstoring van de openbare orde niet wettelijk vereist is voor het inzetten van zachte maatregelen door de gemeente, is dit in de praktijk wel de beslissende factor, menen de respondenten. Of sprake is van een 'verstoring van de openbare orde', is volgens de respondenten bij de gemeenten afhankelijk van de omstandigheden van het geval, zodat hier geen strikte richtlijnen voor bestaan. De 'ernstige vrees' is genoeg, maar dient echter wel onderbouwd te worden met concrete feiten en omstandigheden. Het enkele terugkeren van een justitiabele, zonder dat daarbij sprake is van signalen voor onrust, is onvoldoende, menen alle respondenten bij de gemeenten. Een aantal voorbeelden hiervan zijn oproepen op sociale media om in opstand te komen tegen de

terugkeer van de betrokkene⁸⁸ of buurtbewoners die de (ex-)justitiabele belagen of bedreigen, door bijvoorbeeld diens ruiten stuk te maken. Ten slotte kan de reclasering signaleren dat de openbare orde dreigt te worden verstoord omwille van het gedrag van de (ex-)justitiabele, bijvoorbeeld omdat hij wraakgevoelens heeft, menen respondenten bij de gemeenten.

Volgens de respondenten dient verder sprake te zijn van een situatie die op zijn minst een uitstraling heeft naar de openbare orde. Omstandigheden die zich slechts tussen twee individuele personen afspelen, de dader en het slachtoffer/de nabestaande zijn dus in beginsel niet onder de openbare orde te scharen. Als er bijvoorbeeld geen objectieve feiten om omstandigheden zijn om de angst van slachtoffers voor de dader te onderbouwen, is er geen uitstraling naar de openbare orde, menen de respondenten. Echter, indien de confrontatie publiekelijk geschiedt en een invloed heeft op de buurtbewoners, kan dit wel leiden tot de ernstige vrees voor een verstoring van de openbare orde, menen zij. Indien het gaat om een mediagevoelige zaak, zullen de BIJ-gemandateerden en adviseurs OOV des te meer alert zijn. Dan zijn de buurtbewoners immers vaak op de hoogte van de terugkeer van de justitiabele. In die situatie zal de wijkagent extra aandacht hebben voor signalen uit de (toekomstige) woonomgeving van de justitiabele. Ook kan de gemeente zelf meldingen of berichten ontvangen van burgers die het oneens zijn met de (voorwaardelijke) invrijheidstelling van de justitiabele. Verder kunnen de indicaties voor een mogelijke verstoring van de openbare orde blijken uit gesprekken met de justitiabele zelf.

Vrijwel alle respondenten geven aan dat de openbare orde zelden tot nooit dreigt te worden verstoord door van de terugkeer van een zeden- of ernstige geweldsdelinquent. Een aantal van hen stelde zelfs dat zij dit in hun carrière bij de gemeente nog nooit hebben meegemaakt. De voornaamste reden daarvoor zou zijn dat de re-integratie van dergelijke personen altijd al goed is voorbereid op het moment dat de justitiabele terugkeert. Mochten er wel signalen zijn dat de openbare orde dreigt te worden verstoord, dan heeft de burgemeester/gemeente zogenoemde 'zachte' en 'harde' maatregelen die kunnen worden ingezet. Deze zijn hieronder nader besproken.

Zachte maatregelen

Indien de BIJ-gemandateerde bij de beoordeling van de melding van mening is dat de door het ZVH genomen maatregelen niet volstaan, of indien de casus niet door het ZVH is behandeld, kan de gemeente (aanvullende) zachte maatregelen nemen. De respondenten bij de gemeenten hechten allemaal veel belang aan het nemen van zachte maatregelen voordat harde maatregelen worden overwogen. Er zijn grofweg vier typen zachte maatregelen ter voorkoming van maatschappelijke onrust die de respondenten noemen in het kader van terugkerende zeden- en geweldsdelinquenten.

Ten eerste kan het ZVH of de gemeente proberen om een bemiddelingsgesprek tussen de dader en slachtoffers en nabestaanden te laten plaatsvinden, zodat zij eventueel afspraken kunnen maken. Ten tweede kan men een beroep te doen op het sociale netwerk van de justitiabele, al dan niet in combinatie met hulpverlening. Door de justitiabele te laten omringen door familieleden, kennissen en/of hulpverleners die hem hulp en steun bieden bij zaken zoals de dagbesteding, zou het risico volgens meerdere respondenten bij gemeenten al sterk verlaagd kunnen worden. Ten derde kan de gemeente in gesprek gaan met de (toekomstige) buurtbewoners van de

⁸⁸ Zo is het in de gemeente van één geïnterviewde adviseur OOV voorgekomen dat op het internet een oproep werd geplaatst om op een bepaald tijdstip massaal geweld te plegen tegen iemand die eerder was veroordeeld wegens zedenmisdrijven met minderjarigen.

justitiabele, zo stelt een adviseur OOV. Echter vinden deze gesprekken zelden plaats, omdat men daarmee veel informatie over de justitiabele prijsgeeft, hetgeen in strijd is met de privacywetgeving, meent deze respondent. Indien de justitiabele daar toestemming voor geeft, zou dit wel makkelijker zijn. Ten slotte kunnen gemeenten de justitiabele trachten te bewegen om zich ergens anders binnen diezelfde gemeente te vestigen. Dit is volgens de respondenten de meest geschikte zachte maatregel om confrontaties tussen daders en slachtoffers te voorkomen.

Deze maatregel wordt echter niet (snel) ingezet met het voorkomen van confrontaties als enige doel. Ook hier is vereist dat de maatschappelijke orde en veiligheid in het geding is. De gemeente kan een justitiabele ook niet verbieden om in een bepaalde omgeving te wonen, maar kan soms wel helpen bij huisvesting op een andere plek. Hoewel de gemeente geen aanbod aan woningen heeft en hiervoor ook geen budget heeft, kan de gemeente proberen om afspraken te maken met woningcorporaties waardoor de huisvesting op een andere plaats mogelijk wordt gemaakt. Deze afspraken zijn niet geformaliseerd, zodat de mate waarin op die manier een andere woning kan worden gevonden afhankelijk is van de bereidwilligheid en capaciteit van de woningcorporaties. Vrijwel alle geïnterviewde respondenten geven aan dat zij fijne contacten hebben met de woningcorporaties. Verder geven enkele respondenten aan dat de gemeente indien nodig kan helpen bij het verkrijgen van een urgentieverklaring. De huidige krappe woningmarkt heeft echter een negatief effect op het woningaanbod, zodat het in de praktijk vaak niet lukt om een geschikte woning te vinden voor de justitiabele. Daarnaast is het zo dat deze zachte maatregel moeilijker toe te passen is wanneer de justitiabele voornemens is om terug te keren naar zijn eigen koopwoning, meent een respondent. Meerdere respondenten geven aan dat het zoeken naar een alternatieve woonplaats voor de justitiabele in de praktijk vaak ingewikkeld is, terwijl het belang van een degelijke woonplaats voor de re-integratie van de justitiabele niet te onderschatten is.

Harde maatregelen

Er is door de respondenten een aantal voorbeelden gegeven van situaties waarin de oplegging van een bestuursrechtelijk gebiedsverbod ten aanzien van terugkerende (ex-)justitiabelen wel aangewezen is, door zogenoemde 'harde maatregelen', bestuursrechtelijke middelen. Hieronder worden de ervaringen en meningen met en over deze gebiedsverboden weergegeven (zie paragraaf 3.3 voor de wet- en regelgeving daarbij). Als de justitiabele onder de noemer van de v.i. of VB terugkeert onder toezicht van de reclassering, is het volgens de respondenten bij gemeenten niet mogelijk om bestuursrechtelijke maatregelen op te leggen naast de al geldende strafrechtelijke bijzondere voorwaarden in het kader van die v.i. of VB. Immers, dan zijn het OM en de reclassering leidend in de re-integratie van de justitiabele. Hetgeen in deze paragraaf is beschreven omtrent bestuursrechtelijke 'harde' maatregelen geldt dus alleen wanneer de reclassering geen toezicht houdt op de justitiabele.

Het komt niet vaak voor dat harde maatregelen moeten worden opgelegd aan justitiabelen die terugkeren uit detentie of tbs, ongeacht of het gaat om een v.i., VB, dan wel onvoorwaardelijke invrijheidstelling of onvoorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel, zo stellen alle respondenten bij de gemeenten. Deze situatie leidt volgens de respondenten zelden tot een (dreigende) verstoring van de openbare orde. Indien er wel signalen bestaan dat de (voorwaardelijke) terugkeer tot maatschappelijke onrust zal leiden, volstaan zachte maatregelen vrijwel altijd. Verder geschiedt de terugkeer van zeden- en ernstige geweldsdelinquenten meestal geleidelijk aan, in de

vorm van een v.i. of VB, waardoor de reclassering toezicht houdt en er dus geen bestuursrechtelijke maatregelen worden opgelegd.

Zoals eerder beschreven, is de subjectieve angst van slachtoffers voor de dader, zonder dat daarbij sprake is van een uitstraling naar de maatschappij in bredere zin, volgens de respondenten onvoldoende om aan te nemen dat de openbare orde dreigt te worden verstoord. In dergelijke situaties worden dan ook geen harde maatregelen ingezet. Twee respondenten vinden het onder omstandigheden wel wenselijk om bestuursrechtelijke maatregelen in te zetten ter bescherming van de slachtoffers of nabestaanden. Zij dachten beiden aan de situatie waarin de ex-justitiabele zich na afloop van het strafrechtelijk toezicht vestigt in de woonomgeving van het slachtoffer, ook als er geen signalen zijn dat dit tot een (dreigende) verstoring van de openbare orde zal leiden. Andere respondenten benadrukken het belang van de vrije resocialisatie na afloop van de v.i. en VB, met de nadruk op het belang dat ex-justitiabelen na het uitzitten van de sanctie met een schone lei en zonder restricties hun leven kunnen voortzetten.

De adviseurs OOV stellen dat de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit van groot belang zijn bij de oplegging en eventuele verlenging van bestuursrechtelijke gebiedsverboden. Burgemeesters kunnen alleen gebiedsverboden opleggen binnen de geografische grenzen van hun eigen gemeente. Als gevolg daarvan komt het proportionaliteitsbeginsel al snel in het geding wanneer bijvoorbeeld een gebiedsverbod voor een bepaalde straal rond alle scholen of zwembaden binnen de gemeente wordt opgelegd. Dan is het voor de justitiabele immers moeilijk om zich in die gemeente te vestigen of te bewegen. Tegelijkertijd wil men het zogenoemde 'waterbedeffect' voorkomen: het verplaatsen van hetgeen men middels het gebiedsverbod wenst te voorkomen of te verminderen naar een andere omgeving, aldus een respondent bij de gemeenten.

Met betrekking tot de wettelijke mogelijkheden zijn met name de gebiedsverboden op grond van de Gemeentewet aangehaald. Bij artikel 172a Gemeentewet, het opleggen van een gebiedsverbod om een verdere verstoring van de openbare orde te voorkomen, ervaren de respondenten het als een knelpunt dat er eerst al een verstoring van de openbare orde dient te hebben plaatsgevonden, zodat deze bevoegdheid niet preventief kan worden ingezet. Hoewel de duur van gebiedsverboden op basis van de lichte bevelsbevoegdheid (artikel 172 lid 3 Gemeentewet) in de wettekst niet is gemaximeerd, zijn deze gebiedsverboden volgens de respondenten in de praktijk steeds van relatief korte duur, omdat voor de verlenging vereist is dat (nog steeds) sprake is van een (dreigende) verstoring van de openbare orde, hetgeen moet blijken uit concrete feiten en omstandigheden. Het noodbevel (art. 175 Gemeentewet) wordt volgens de respondenten alleen ingezet bij extreem oproerige bewegingen, zoals rellen. Eén respondent illustreerde het gebruik van deze bevoegdheid met de volgende casus. Er had een beschieting van een woning plaatsgevonden, waaruit men had afgeleid dat de beschieting een bedreiging dan wel poging was om de bewoner van die woning te beschieten. De gemeente vreesde dat de dader zou terugkomen en geweld plegen tegen het vermeende doelwit, waardoor er dreigend gevaar bestond voor de omwonenden. Om dat te voorkomen, is aan het doelwit een tijdelijk gebiedsverbod op basis van artikel 175 opgelegd.

Eén respondent noemde daarnaast dat het in de betreffende gemeente mogelijk is om op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) een gebiedsverbod op te leggen, maar alleen voor lichte verstoringen van de openbare orde. De strekking ervan

is om de verstoring te beëindigen door het gedrag van de betrokkene te veranderen, waardoor deze gebiedsverboden pas kunnen worden opgelegd nadat de verstoring heeft plaatsgevonden en dus niet als preventief middel om een dreigende verstoring te voorkomen. Geen van de respondenten die werkzaam zijn bij gemeenten is bekend met de civielrechtelijke collectieve rechtsvordering (art. 3:305b BW, zie paragraaf 3.4.6).

Het bestuursrecht voorziet niet in de mogelijkheid om gebiedsverboden middels EM te handhaven. De respondenten stellen dat de politie verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving van bestuursrechtelijke gebiedsverboden. Volgens één van hen zouden alle wijkagenten op de hoogte zijn van de personen aan wie in hun buurt een gebiedsverbod is opgelegd. Alle respondenten bij gemeenten zijn het met elkaar eens dat bestuursrechtelijke gebiedsverboden qua duur geen geschikt middel zijn om recidive dan wel confrontaties op lange termijn te voorkomen of in te perken.

Huisvesting en zorgplicht

Volgens de respondenten heeft de gemeente van herkomst een zorgplicht ten aanzien van de terugkeer van (ex-)justitiabelen. Deze zorgplicht houdt volgens hen onder meer in dat de gemeente waar de justitiabele vooraf aan de veroordeling was ingeschreven, tot op zekere hoogte verantwoordelijk is voor de huisvesting wanneer de (ex-)justitiabele terugkeert naar diezelfde gemeente. De zorgplicht betreft geen verplichting om de (ex-)justitiabele een woning aan te bieden, maar eerder om diegene te helpen bij het vinden van een geschikte woonplaats, bijvoorbeeld in overleg met woningcorporaties. In bredere zin valt ook het verlenen van hulp bij het vinden van een dagbesteding, bij financiële zaken en andere administratieve zaken, zoals identiteitsdocumenten en verzekeringen onder de zorgplicht van de gemeente.

Zowel tussen als binnen de gemeenten, de reclassering en de CVv.i. zijn de meningen verdeeld over het antwoord op de vraag of burgemeesters bevoegd zijn om iemands terugkeer in de gemeente te weigeren, zodat diegene zich in een andere gemeente dient te vestigen. Eén adviseur OOV stelt dat burgemeesters iemands terugkeer alleen kunnen weigeren zolang er nog reclasseringstoezicht vanuit de v.i. of VB loopt, maar na afloop daarvan niet meer. Na het strafrechtelijk toezicht is de ex-justitiabele volgens deze respondent vrij om zijn woonplaats te kiezen. Twee andere respondenten die werkzaam zijn bij gemeenten stellen dat de burgemeesters iemands terugkeer formeel bezien wel kunnen weigeren, hoewel dit in de praktijk alleen onder zeer extreme omstandigheden zou gebeuren. Eén van hen stelde dat het weigeren van de terugkeer vaker gebeurt indien de justitiabele wenst te re-integreren in een gemeente, niet zijnde de gemeente van herkomst. Deze situatie doet zich weleens voor wanneer de veroordeelde gedurende de detentie of tbs vrijheden heeft genoten in de gemeente waarin de P.I. of het fpc is gelegen, maar die niet de gemeente van herkomst is en hij tijdens de v.i. of VB wenst te re-integreren in diezelfde gemeente. Dat een weigering in dergelijke situaties vaker voorkomt, heeft volgens deze respondent te maken met de zorgplicht van de gemeente van herkomst, zodat de andere gemeente deze zorgplicht kan gebruiken als argument voor de weigering.

De CVv.i.-medewerkers die zich hierover hebben uitgelaten geven aan dat burgemeesters een terugkeer onder buitengewone omstandigheden wel kunnen weigeren. Het merendeel van deze respondenten stelt hier echter geen ervaring mee te hebben. Eén van hen noemde wel een concreet voorbeeld van een justitiabele die door de gemeente van herkomst werd geweigerd. *In casu* ging het om iemand die deel

uitmaakte van een groep personen die zich bezighoudt met het smokkelen van verdovende middelen, wiens terugkeer in deze gemeente te risicovol zou zijn. Volgens een reclasseringsmedewerker kan de terugkeer niet geweigerd worden door de gemeente waarin de justitiabele vooraf aan de detentie of tbs verbleef, maar wel door andere gemeenten. Een andere reclasseringsmedewerker stelt ervaring te hebben met gemeenten van herkomst die expliciet aangeven dat zij liever niet willen dat een justitiabele re-integreert in hun gemeente. Ten slotte zou een derde reclasseringsmedewerker het wenselijk vinden als gemeenten de terugkeer van justitiabelen vaker zouden weigeren wanneer er hoge risico's verbonden zijn aan die terugkeer, hoewel deze respondent hiermee geen ervaring mee heeft. Er is dus enige onduidelijkheid over het al dan niet mogen weigeren van de terugkeer van ex-justitiabelen door de gemeenten.

Volgens een adviseur OOV worden regelmatig afspraken gemaakt met andere, al dan niet aangrenzende, gemeenten over het opnemen van terugkerende justitiabelen vanuit elkaars gemeenten. Het zou om informele afspraken gaan, die afhankelijk zijn van de bereidwilligheid van andere gemeenten. Volgens deze respondent zou het wenselijk zijn als de huisvesting van justitiabelen uit andere gemeenten beter gefaciliteerd wordt, bijvoorbeeld door een digitaal platform te maken ter huisvesting van (ex-)justitiabelen, waarbij meerdere gemeenten zich kunnen aansluiten. De ratio daarachter zou zijn dat het niet altijd wenselijk is dat een (ex-)justitiabele terugkeert naar de door hem gewenste gemeente, ongeacht of het de gemeente van herkomst is of niet, omdat in die gemeente niet altijd een geschikte woning beschikbaar is. Ook een andere adviseur OOV geeft aan dat gemeenten, niet zijnde de gemeente van herkomst, niet altijd bereid zijn om justitiabelen te huisvesten, hetgeen in de praktijk om diezelfde reden een knelpunt kan vormen.

6.3 Wijziging gebiedsverboden

6.3.1 Voorwaardelijke invrijheidstelling

Werkwijze

Bij de wijziging van gebiedsverboden onder de v.i. zijn de reclassering en de CVv.i. betrokken. De CVv.i. is bevoegd om de bijzondere voorwaarden formeel te wijzigen. Die wijziging kan plaatsvinden op advies van de reclassering, dan wel op vraag van de slachtoffers of nabestaanden, aldus respondenten bij de CVv.i. en het IDV. Indien het volgens de reclassering wenselijk is om het gebiedsverbod formeel te wijzigen, zullen zij de wijziging eerst intern bespreken en daartoe vervolgens een advies schrijven aan de CVv.i. De secretarissen bij de CVv.i. bezien dan of het verzoek redelijk en haalbaar is. Als de wijziging (op dat moment) evident niet haalbaar is, zal er meestal een overleg met de reclassering plaatsvinden ter onderbouwing van de beslissing om de voorwaarden niet te wijzigen. Indien de CVv.i. wel (deels) akkoord gaat met het wijzigingsverzoek van de reclassering, wordt een concept-wijzigingsbesluit geschreven en aan de AG bezorgd. De AG zal het besluit ten slotte al dan niet bevestigen. Elke toezichthouder heeft in principe een contactpersoon bij de CVv.i., waardoor dit proces vlot verloopt, zo stellen respondenten bij de reclassering.

Afbouw van gebiedsverboden

De respondenten bij de reclassering en de CVv.i. geven allen aan dat een geleidelijke afbouw, voorafgaand aan het definitief beëindigen van het gebiedsverbod in principe altijd wenselijk is. Daarvoor benoemden zij meerdere redenen. Ten eerste is het

justitiële kader en daarmee de gebiedsverboden eindig, waardoor er dus een moment komt waarop tevens het reclasseringstoezicht eindigt, zo stellen meerdere reclasseringsmedewerkers. Door het gebiedsverbod af te bouwen, probeert men ervoor te zorgen dat de justitiabele al voor de einddatum van het justitiële kader leert omgaan met vrijheden en goed re-integreert, hetgeen bijdraagt aan het vormen van een stabiele basis voor het moment waarop het toezicht geheel eindigt. Zo probeert men de kans op recidive te verminderen, wat niet alleen in het voordeel is van de dader, de maatschappij als geheel, maar ook van de slachtoffers of nabestaanden.

Verder kunnen er volgens meerdere geïnterviewde reclasserings- en CVv.i.-medewerkers na verloop van tijd beschermende factoren ontstaan, zoals een relatie met iemand die in het verboden gebied woont. Doordat het gebiedsverbod kan worden gewijzigd en/of afgebouwd, kunnen dergelijke relaties toch onderhouden worden, wat eveneens bijdraagt aan recidivevermindering. Daarnaast speelt de proportionaliteit een rol, zo stellen reclasserings- en CVv.i.-medewerkers. Indien het gaat om langdurig toezicht, dient men bijvoorbeeld de reikwijdte van het gebiedsverbod volgens deze respondenten op een bepaald moment opnieuw te evalueren. Dit is daarmee een aspect dat met de Wlt in het bijzonder, gezien de potentieel lange duur van het toezicht onder deze wet, een rol kan spelen. Daarmee voorkomt men dat het proportionaliteitsbeginsel wordt geschonden. Naast de proportionaliteit in het kader van de mensenrechten (zie hoofdstuk 4), speelt hier volgens de respondenten bij de reclassering ook een rol dat indien een enkelband wordt gedragen, dit zeer belastend kan zijn, bijvoorbeeld omwille van de zichtbaarheid ervan. Het laten vervallen daarvan tijdens de afbouwfase kan daarmee van toegevoegde waarde zijn. Ten slotte werd door een enkele respondent bij de reclassering genoemd dat de effectiviteit van gebiedsverboden na verloop van tijd zou afnemen. Volgens een andere respondent bij de reclassering kan het soms juist wenselijk zijn om het gebiedsverbod tot het einde van de proeftijd te laten voortduren zonder tussentijdse versoepelingen, bijvoorbeeld wanneer van de dader een te hoog risico uitgaat zoals het geval kan zijn als er spanningen tussen de dader en het slachtoffer zijn. Volgens een respondent bij het OM kan men ook beslissen om het gebiedsverbod gedurende het gehele toezicht intact te houden indien de justitiabele er weinig of geen last van ervaart, terwijl het gebiedsverbod wel bijdraagt aan de gemoedsrust van de slachtoffers.

Duur tot de afbouw

De meeste respondenten bij de reclassering geven aan dat meestal na vier tot acht maanden voor het eerst wordt overwogen of het gebiedsverbod kan worden afgebouwd. Het is echter maatwerk, zodat de duur tot de afbouw afhankelijk is van een aantal factoren. In het algemeen staat het risico dat van de justitiabele uitgaat hier centraal, aldus de respondenten bij de reclassering. Daaraan gekoppeld is de ernst van het gepleegde delict. Ook het gedrag van de veroordeelde gedurende het toezicht speelt een grote rol: indien de veroordeelde zich steeds aan alle voorwaarden heeft gehouden zal eerder tot versoepeling worden overgegaan. Hiervoor kijkt de reclassering naar het gehele toezichtstraject, zodat ook eventuele schendingen van andere voorwaarden dan het gebiedsverbod worden meegewogen. Door het gebiedsverbod te versoepelen omwille van goed gedrag, stuurt de reclassering een signaal van vertrouwen naar de justitiabele waardoor de begeleiding soms ook verbetert, zo stelde een reclasseringsmedewerker. Verder is de duur van het gehele toezicht een factor: bij langdurige toezichten zal het afbouwen wellicht op een later moment plaatsvinden dan bij kortdurende toezichten. Ten slotte noemden de respondenten bij het OM en de reclassering een aantal kenmerken van de slachtoffers en nabestaanden relevant in deze overweging. Zo noemde een respondent bij het OM dat de noodzaak

om het gebiedsverbod geleidelijk aan af te schalen groter zou zijn als het gaat om een aanwijsbaar in plaats van willekeurig slachtoffer, omdat bij aanwijsbare slachtoffers de kans groter kan zijn dat de dader het slachtoffer opzoekt. Middels het afbouwen zou de reclassering dus kunnen werken aan een meer geleidelijke terugkeer, hetgeen de kans op recidive en de kans op een ongewenste confrontatie vermindert, aldus deze respondent. Volgens de respondenten bij het OM speelt de mate waarin de slachtoffers of nabestaanden op dat moment nog angstig zijn tegenover de dader ook een rol.

Vervallen EM

Vrijwel alle respondenten bij de reclassering en bij het OM stellen dat het laten vervallen van de EM de versoepeling is die als eerste plaatsvindt. Indien EM is verbonden aan het gebiedsverbod, zal in veel zaken ook een gebiedsgebod opgelegd zijn. In dat geval kan de reclassering er volgens een geïnterviewde reclasseringsmedewerker voor kiezen om eerst te adviseren dat de EM bij het gebiedsgebod vervalt en afhankelijk van de gevolgen daarvan bezien of het wenselijk is om te adviseren dat de EM bij het gebiedsverbod vervalt. Een knelpunt hierbij is dat men de EM niet kan opheffen als een gebiedsverbod met politie-opvolging is opgelegd. De EM-specialisten van de reclassering houden toezicht op de justitiabelen aan wie EM is opgelegd. In het kader van de continuïteit probeert de reclassering te bewerkstelligen dat justitiabelen bij wie de EM komt te vervallen nog wel steeds begeleid worden door dezelfde toezichthouder.

Versoepelingen met betrekking tot het verboden gebied

Zowel de respondenten van de reclassering als de respondenten van de CVv.i. stellen dat het verkleinen van de radius van een gebiedsverbod als versoepeling niet vaak plaatsvindt. Echter kan dit volgens hen onder omstandigheden, als er een concrete, aan de re-integratie gerelateerde aanleiding toe bestaat, aangewezen zijn. In dergelijke situaties kan men ervoor kiezen om een gedeelte van het gebiedsverbod te laten vervallen, zoals een autosnelweg of een bepaalde route naar de persoon met wie hij een relatie heeft. Hiervoor bekijkt de reclassering telkens hoe dicht de dader zich middels de wijziging bij het slachtoffer zou kunnen begeven en welke (andere) gevolgen de wijziging zou hebben voor het slachtoffer.

Persoonlijke wensen van de dader met betrekking tot het wijzigen van het verboden gebied worden lang niet altijd ingewilligd. Zo gaf een reclasseringsmedewerker aan dat het bezoeken van vrienden geen voldoende reden is om het gebiedsverbod te wijzigen, er moet een concrete, aan de re-integratie gelinkte aanleiding toe bestaan.

Ten slotte kan de reclassering, zonder tussenkomst van de CVv.i. of rechter, informele uitzonderingen op het gebiedsverbod verlenen. Dan blijft het gebiedsverbod formeel bezien intact, maar wordt bijvoorbeeld toestemming verleend om op een bepaalde datum en tijd een medische afspraak bij te wonen in het verboden gebied. Indien nodig wordt de wijkagent hierover geïnformeerd.

Het vervallen van het gebiedsverbod

Ook het geheel laten vervallen van het gebiedsverbod gebeurt volgens de respondenten bij de reclassering en CVv.i. niet vaak, zodat de meeste gebiedsverboden wel tot het einde van het toezicht voortduren. Dit komt mede doordat de EM na verloop van tijd wordt opgeheven, waardoor de justitiabele niet veel last meer heeft van het gebiedsverbod. Dat de reclassering informele uitzonderingen kan maken op het gebiedsverbod, draagt hier ook aan bij. Verder kan de reclassering ervoor kiezen om het gebiedsverbod te laten vervallen, maar de EM wel te behouden, zodat de justitiabele zich overal kan begeven maar de reclassering anderzijds nog in haar systemen kan zien of er trends zijn in de bewegingen van de justitiabele die onderling besproken moeten worden.

Wijzigingen naar aanleiding van slachtofferwensen

Volgens de geïnterviewde slachtoffervertegenwoordigers zijn slachtoffers en nabestaanden, in ieder geval wat betreft de v.i., in het algemeen tevreden over de opgelegde beschermingsvoorwaarden. Echter zijn er situaties waarin zij desalniettemin een wijziging van de voorwaarden wensen. Indien de CVv.i. een verzoek tot wijziging van het gebiedsverbod ontvangt van de slachtoffers of nabestaanden, zal zij eerst overleggen met de reclassering. Daarbij vindt een afweging plaats tussen de belangen van de slachtoffers en nabestaanden en van de dader.

Als de slachtoffers in de opleggingsfase geen wensen hebben doorgegeven, maar deze alsnog blijken te hebben wanneer het toezicht al loopt, koppelt het IDV de wensen alsnog terug aan de CVv.i. en bekijkt de CVv.i. of zij deze wensen nog kunnen meenemen. Een knelpunt daarbij is dat de wensen niet altijd meer te realiseren zijn. Zo beoordeelt de reclassering voorafgaand aan de start van de v.i. of de justitiabele een geschikte woonplaats en woning heeft. Als de reclassering de woonplaats en woning van de justitiabele heeft goedgekeurd en slachtoffers of nabestaanden voor die omgeving alsnog een gebiedsverbod wensen, zal dit in de praktijk lastig zijn, omdat er dan opnieuw een beoordeling van de woonplaats/woning moet worden gedaan door de reclassering en er een nieuw v.i.-besluit van de CVv.i. moet worden opgemaakt. Verder kunnen de wensen van slachtoffers en nabestaanden gedurende de looptijd van het toezicht veranderen. Meerdere respondenten noemen hierbij het voorbeeld van een justitiabele die alleen een gebiedsverbod voor de woonomgeving van het slachtoffer heeft en zich vervolgens begeeft in de school- of werkomgeving van het slachtoffer. Slachtoffers en nabestaanden die zich daardoor beseffen dit niet wenselijk te vinden, kunnen om een wijziging verzoeken waarbij ook de school- of werkomgeving tot verboden gebied worden verklaard. Daarnaast zijn er slachtoffers en nabestaanden die gedurende het toezicht aangeven dat het gebiedsverbod niet meer hoeft, hetgeen tevens een aanleiding voor het wijzigen, of in dit geval het laten vervallen, van het gebiedsverbod kan vormen.

Een andere reden is een verandering van de woon- of werksituatie van de slachtoffers of nabestaanden. Indien het gebiedsverbod ziet op de woonomgeving en het slachtoffer verhuist, zal het slachtoffer in veel gevallen om een wijziging verzoeken, zodat het gebiedsverbod op de actuele woonomgeving ziet. Als het gebiedsverbod in geografische zin breed is en het slachtoffer naar een dichtbij zijnde locatie verhuist, is het niet altijd wenselijk om het gebiedsverbod te wijzigen, aldus respondenten bij de reclassering. Immers, met de wijziging wordt het nieuwe adres kenbaar gemaakt aan de dader. Het IDV zal de slachtoffers dan ook informeren over deze consequentie, waarna veel slachtoffers volgens de respondenten bij het IDV toch beslissen om het oorspronkelijke gebiedsverbod in stand te houden. Opvallend is dat de verhuizing van het slachtoffer met enige regelmaat via de (advocaat van) de dader aan de reclassering of de CVv.i. bekend wordt gemaakt, aldus CVv.i.-medewerkers. In zo'n situatie kan het gebiedsverbod gemakkelijk gewijzigd worden omdat de dader al op de hoogte is van het nieuwe woonadres. De andere kant van de medaille is dat slachtoffers en nabestaanden omwille van privacy redenen in principe niet weten waar de dader woont of werkt. Hierdoor ontstaat de kans dat het slachtoffer of de nabestaande toevallig verhuist naar de woonomgeving van de dader of daar een nieuwe baan vindt. Als het slachtoffer of de nabestaande dan een verandering van het gebiedsverbod wenst, zodat het op de actuele woon- en/of werkplaats betrekking heeft, zullen de belangen van de dader een grotere rol spelen in de beoordeling van het wijzigingsverzoek, aldus respondenten bij het OM.

Informereren slachtoffers en nabestaanden

Tijdens de interviews werd wisselend geantwoord op de vraag in welke mate slachtoffers en nabestaanden worden meegenomen in de beslissing over de formele wijzigingen van gebiedsverboden, alsook de mate waarin zij achteraf over de formele wijziging worden geïnformeerd. Eén respondent bij de reclassering stelde dat hij het OM ten behoeve van een wijzigingsadvies verzoekt de slachtoffers of nabestaanden te raadplegen over het wijzigingsadvies. Een andere respondent bij de reclassering bevestigde deze mogelijkheid, maar stelde niet zeker te zijn of die in de praktijk wordt benut. Volgens enkele respondenten bij de CVv.i. worden slachtoffers of nabestaanden niet geraadpleegd over de beslissing omtrent de wijziging, hoewel zij dat wel van meerwaarde zouden vinden. Andere respondenten bij de CVv.i. stellen dat dit tot de mogelijkheden behoort, maar zelden gebeurt. Alleen in zeer ernstige zaken waarbij de slachtoffers en nabestaanden met enige regelmaat contact hebben met de CVv.i. en waarin het volgens de CVv.i. onredelijk zou zijn om een wijzigingsbeslissing te nemen zonder hen daarin mee te nemen, zouden de slachtoffers of nabestaanden geraadpleegd worden.

Volgens de respondenten van het IDV worden slachtoffers achteraf geïnformeerd voor zover de wijziging een slachtoffer-gerelateerde voorwaarde betreft. Aangezien het IDV ten tijde van de oplegging alleen aan de slachtoffers of nabestaanden mededeelt welke beschermingsvoorwaarden zijn opgelegd en daarbij in principe niet ingaat op de EM, wordt het vervallen van de EM niet meegedeeld aan de slachtoffers of nabestaanden. Enkele respondenten bij de CVv.i. konden niet met zekerheid zeggen of slachtoffers achteraf in kennis worden gesteld van de wijziging. Volgens andere respondenten bij CVv.i. worden zowel formele als informele wijzigingen doorgegeven aan het IDV, zodat slachtoffers of nabestaanden daarover wel geïnformeerd kunnen worden. Ten slotte zouden slachtoffers niet geïnformeerd worden als het gebiedsverbod vervalt, noch als de v.i. niet wordt verlengd en dus eindigt.

6.3.2 *Voorwaardelijke beëindiging*

Werkwijze

De oplegging van gebiedsverboden onder de noemer van de VB geschiedt door de strafrechter ten tijde van de verlengingszitting van de tbs-maatregel. Het bevragen van de slachtoffers en nabestaanden alsook de informatievoorziening omtrent de VB verloopt zoals gezegd niet via het IDV, maar via het lokale parket waar de zaak is afgedaan. Ten behoeve van de VB-beslissing wordt een reclasseringsadvies opgemaakt door een tbs-specialist, een maatregelrapport. Bij de VB is de rechter bevoegd tot het wijzigen van de bijzondere voorwaarden. Omdat er geen rechters en geen medewerkers van de lokale parketten zijn geïnterviewd, is weinig bekend omtrent de werken denkwijze over de afweging tussen de wensen van de slachtoffers en nabestaanden enerzijds en die van de dader anderzijds over opleggingen van gebiedsverboden en eventuele wijzigingen daarbij bij de VB.⁸⁹ Een slachtoffervertegenwoordiger stelde wel dat rechters gebiedsverboden bij de VB niet kunnen wijzigen naar aanleiding van de wensen van slachtoffers, hetgeen hij/zij heel onwenselijk achtte.⁹⁰

⁸⁹ Bij de aanvang van het onderzoek was niet bekend dat de lokale parketten verantwoordelijk zijn voor de informatievoorziening en het bevragen van slachtoffers en nabestaanden bij de VB.

⁹⁰ Ingevolge artikel 6:6:10 lid 1 onder f Sv kan de rechter de bijzondere voorwaarden bij de VB wijzigen indien de tbs-gestelde een voorwaarde niet heeft nageleefd dan wel indien het belang van de veiligheid van anderen of de algemene veiligheid van goederen of personen zulks eist. Het laatstgenoemde criterium is het gevaarscriterium, dat gelijk geldt voor de verlenging van de VB alsmede de oorspronkelijke oplegging van bijzondere voorwaarden bij de VB (art. 6:6:10 lid 2 Sv). Daaruit volgt dat het gevaarscriterium een van de criteria is op grond waarvan de rechter gebiedsverboden aan de VB kan verbinden en eventueel

Het spreekrecht

Bij vragen over de wijzigingen van de gebiedsverboden onder de VB is regelmatig (de uitbreiding van) het spreekrecht bij tbs-zittingen besproken.⁹¹ Uit de interviews blijkt dat er enerzijds relatief veel onduidelijkheid bestaat over de concrete inhoud van het spreekrecht bij de tbs-verlengingszitting en anderzijds dat de meningen verdeeld zijn over de wenselijkheid ervan. Dit geldt voor respondenten bij het OM, alsook voor veel van de geïnterviewde slachtoffervertegenwoordigers. Over het algemeen zijn de respondenten het met elkaar eens dat het wenselijk is als slachtoffers en nabestaanden gebruik kunnen maken van het spreekrecht, zowel ter terechtzitting als op de tbs-verlengingszitting.

De onduidelijkheid bestaat met name ten aanzien van de reikwijdte van het spreekrecht op de tbs-verlengingszitting. De meeste respondenten die zich hierover hebben uitgelaten, denken dat slachtoffers of nabestaanden ook een verklaring mogen afleggen over het al dan niet verlenen van VB, de behandeling en/of de stoornis. Dit is niet in overeenstemming met de actuele regeling (zie paragraaf 1.1.3 en 2.2.4). Deze respondenten geven aan dat zij zo'n brede reikwijdte van het spreekrecht onwenselijk vinden, omdat de voornoemde onderwerpen beter behandeld kunnen worden door (gedrags)deskundigen. Ook werd als argument aangedragen dat een dergelijk uitgebreide strekking onterechte verwachtingen zou wekken bij het slachtoffer, omdat daarmee de gedachte in het leven wordt geroepen dat de rechter voor wat betreft andere beslissingen dan de beschermingsvoorwaarden rekening dient te houden met de slachtofferverklaring, hetgeen niet het geval is. Het laatstgenoemde argument werd overeenkomstig geuit tegen de reikwijdte van het spreekrecht ter terechtzitting. Opgemerkt zij dat het spreekrecht op de tbs-verlengingszitting, zoals in paragraaf 2.2 beschreven, alleen kan worden uitgeoefend met betrekking tot de bijzondere voorwaarden die de slachtofferbelangen direct raken, zodat deze respondenten een inaccuraat beeld hebben van de reikwijdte ervan.

Slechts één respondent, een slachtoffervertegenwoordiger, meende dat het spreekrecht juist te beperkt is en dat het wenselijk zou zijn indien de reikwijdte van het spreekrecht juist niet beperkt zou zijn tot de bijzondere voorwaarden die slachtoffers direct raken. Slachtoffers en nabestaanden zouden het immers des te meer waarderen als zij niet in hun expressieve functie beperkt worden, aldus deze slachtoffervertegenwoordiger.

6.4 Handhaving en schending

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop de reclassering toezicht houdt op de naleving van bijzondere voorwaarden onder de v.i. en VB, de rol van de politie in dit kader en de mate waarin en wijze waarop gebiedsverboden worden geschonden. Met handhaving wordt zowel toezicht houden als ook het reageren op eventuele (lichte) schendingen door de reclassering bedoeld. De rol van politie en gemeente/burgemeesters bij de handhaving wordt ook besproken. Ook hier gaat het om meningen en ervaringen, dit keer voornamelijk die van respondenten bij de reclassering, de politie en het OM. Enig verschil met formeel beleid en/of de werkwijzen van andere personen met gelijkaardige functies is vanwege de aard van de interviewresultaten niet uit te sluiten.

wijzigen. Echter blijkt noch in de wet, noch in de praktijk duidelijkheid te bestaan over de vraag of wijzigingen tevens naar aanleiding van de wensen van het slachtoffer kan gebeuren.

⁹¹ Zie ook de bespreking van de wet- en regelgeving hierover in paragraaf 2.2.

6.4.1 *Het driegesprek*

Bij tbs-gestelden en zedendelinquenten, ongeacht de sanctie die aan hen is opgelegd, vindt volgens het protocol van de reclassering standaard een driegesprek plaats bij de aanvang van het toezicht. Daarnaast vindt een dergelijk gesprek volgens de respondenten bij de reclassering vaak plaats wanneer gebiedsverboden met EM zijn opgelegd. Het driegesprek is een kennismakingsgesprek tussen de toezichthouder, de justitiabele en de wijkagent, waarbij de bijzondere voorwaarden worden besproken. Volgens geïnterviewde wijkagent dient dit gesprek er mede toe om een band te vormen met de justitiabele. Dit komt niet alleen de handhaving ten goede, maar zorgt er ook voor dat de justitiabele zelf een aanspreekpunt heeft, aldus de respondenten bij de reclassering en de politie. Vooral voor tbs-gestelden zou het fijn en soms nodig zijn om regelmatig contact met de wijkagent te hebben. Personen met een tbs-titel kunnen immers zelf slachtoffer worden, bijvoorbeeld van geweld door buurtgenoten omwille van het stigma dat aan de tbs-maatregel verbonden is. Los van voornoemd protocol bestaat volgens respondenten bij de reclassering en bij de politie een zedenconvenant tussen beide organisaties, op basis waarvan elke (ex-)zedendelinquent bij de politie bekend is. Verder kunnen wijkagenten en reclasseringsmedewerkers altijd informatie delen met elkaar indien er noemenswaardige signalen zijn omtrent de justitiabele, mits de reclassering betrokken is bij het toezicht.⁹²

6.4.2 *Handhaving door de reclassering*

Gebiedsverboden met EM

Wanneer de meldkamer van de reclassering een melding ontvangt dat de justitiabele het gebiedsverbod met EM heeft geschonden, bepaalt de meldkamer aan de hand van het zogenoemde opvolgingsprotocol welke actie gepast is, aldus een respondent bij de reclassering. In het protocol worden volgens deze respondent P1 en P2 onderscheiden, waarbij P1 staat voor een hoog risico en P2 voor een minder hoog risico, een inschatting die door de reclassering wordt gemaakt. Als het gebiedsverbod dient ter bescherming van een direct aanwijsbaar slachtoffer, zal de zaak vaak als P1 beschouwd worden. Dan maakt de meldkamer van de reclassering in geval van een schending gelijktijdig ook een melding bij de politie. Bij P1-zaken is het wenselijk dat de politie in geval van een schending direct naar zowel het slachtoffer als naar de dader gaat. Wanneer sprake is van P2, stuurt de meldkamer eerst een melding naar de toezichthouder. Dit is een geautomatiseerde email waarin staat hoe lang de justitiabele zich al in het verboden gebied bevindt en met welke snelheid hij zich verplaatst. Zo kan de toezichthouder zien of de justitiabele zich bijvoorbeeld in een trein of op een snelweg bevindt.

Als de justitiabele zich langer dan slechts enkele momenten in het verboden gebied bevindt, wordt de toezichthouder gebeld.⁹³ Wanneer de toezichthouder deze melding ontvangt, belt hij/zij allereerst naar de justitiabele. In veel gevallen blijkt dan al dat de justitiabele per ongeluk in het verboden gebied was, bijvoorbeeld omwille van een wegafsluiting. Als de justitiabele echter niet opneemt, zal de reclassering alle mogelijke middelen inzetten om hem te bereiken en/of de politie te informeren. Zo stuurt men berichten via WhatsApp en per mail, laat men de enkelband trillen, belt men het basisstation of belt men naar de familie van de justitiabele.

⁹² Indien geen bijzondere voorwaarden (waaraan reclasseringstoezicht is verbonden) zijn opgelegd, is dit dus niet mogelijk.

⁹³ Er is bij de reclassering altijd iemand die de 'bureaudienst' heeft en dus tijdens kantooruren bereikbaar is. Daarnaast bestaat een 'achterwacht-dienst', die tussen 17.00 uur en 8.30 uur bereikbaar is, aldus respondenten bij de reclassering.

De enkelband is zodanig ingericht dat de justitiabele deze regelmatig dient op te laden. Als de enkelband niet tijdig wordt opgeladen, is de justitiabele uit het zicht van de reclassering en daarmee ook in overtreding van de bijzondere voorwaarde. Dan probeert de reclassering eerst om de cliënt op dezelfde wijze als bij een schending van een gebiedsverbod te bereiken. Indien dat niet lukt, kan de reclassering aan de politie vragen om naar de woning van de cliënt te gaan en hem erop te wijzen dat hij de enkelband dient op te laden. Dat de politie wordt gevraagd dit te doen is volgens de respondenten wel een noodgreep, zodat hier terughoudend mee wordt omgegaan.

Gebiedsverboden met politie-opvolging

Gebiedsverboden waaraan EM met politie-opvolging is gekoppeld, worden volgens het opvolgingsprotocol onder P1 geschaard, aldus een respondent bij de reclassering. Naar aanleiding van de melding zal de toezichthouder hetzelfde proces doorlopen als bij een melding van een schending bij reguliere EM, aldus geïnterviewde reclasseringsmedewerkers. Indien de dader bereikbaar is, kan de reclassering op basis van die informatie bepalen welke handelingen verder vereist zijn. Ook zal de toezichthouder het slachtoffer of de nabestaande bellen om te vragen of hij/zij thuis is, aldus een geïnterviewde reclasseringsmedewerker. Zo niet, wordt de melding afgebroken. Zo ja, rijdt de politie naar het thuisadres van het slachtoffer. Als de dader niet bereikbaar is en het slachtoffer thuis is, kan een tweede politiewagen naar de dader rijden, zo stellen meerdere respondenten bij de reclassering.

Gebiedsverboden zonder EM

Bij gebiedsverboden zonder EM kan de reclassering niet zien waar de dader zich bevindt, noch of het gebiedsverbod wordt geschonden. Het toezicht vindt dan achteraf plaats. Omdat de reclassering bij gebiedsverboden zonder EM niet (continu) weet waar de dader zich bevindt, komen schendingen in die zaken minder snel aan het licht, menen vrijwel alle respondenten bij de reclassering. De meeste schendingen van gebiedsverboden zonder EM komen via de politie ter kennis van de reclassering. Het slachtoffer kan bij de politie een schending melden, de wijkagent kan een schending signaleren en soms komen schendingen aan het licht doordat de justitiabele staande wordt gehouden. Het handhaven van gebiedsverboden is ook niet de voornaamste taak van de politie, menen zowel reclasseringsmedewerkers als respondenten bij de politie.

6.4.3 Handhaving door de politie

Zoals reeds aangestipt, is de handhavende rol van de politie reactief van aard. Echter, wanneer daartoe aanleiding bestaat, kan meer aandacht besteed worden aan bepaalde justitiabelen, meent de geïnterviewde wijkagent. Zo kan tijdens een briefing aan de dienstdoende agent(en) verteld worden dat er redenen zijn om vaker langs een bepaalde buurt te rijden of een bepaald park vaker te surveilleren. Dat is geen taak voor de wijkagent alleen, het wordt afwisselend uitgevoerd door het team van agenten.

De invulling van het toezicht is volgens de geïnterviewde wijkagent niet zozeer afhankelijk van het juridisch kader waarbinnen een gebiedsverbod is opgelegd, maar van andere factoren, zoals de relatie tussen het slachtoffer en de dader. Volgens de geïnterviewde wijkagent is de handhaving bijvoorbeeld urgenter als het (potentiële) slachtoffer de (ex-)partner van de justitiabele is. Dan zullen meer middelen ingezet worden dan wanneer bijvoorbeeld sprake is van een werkrelatie. Dit komt doordat geweldpleging door (ex-)partners in veel gevallen steeds erger wordt (de zogenoemde geweldsspiraal), zeker wanneer sprake is van huiselijk geweld. Ook wordt er meer

aandacht besteed aan de handhaving wanneer het (potentiële) slachtoffer minderjarig is, zodat in dergelijke zaken vaak instanties als Veilig Thuis of het Crisis interventie-team van jeugdzorg betrokken worden, aldus de respondent.

In de voorbije jaren is bij de politie meer dan voordien aandacht voor slachtoffers, mede vanwege de moord op een vrouw in Rotterdam, genaamd Humeyra.⁹⁴ Naar aanleiding daarvan is een werkmodel in het leven geroepen om meer zicht te krijgen op de slachtoffers, waarbij vooral delicten die een inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer, zoals stalking of eerwraak en daaraan gerelateerd geweld extra onder de aandacht staan. Met het werkmodel is er voor slachtoffers één aanspreekpunt gekomen en is de samenwerking van de politie met de ketenpartners verhelderd en versterkt, zodat er nu bijvoorbeeld altijd een zaakofficier van het OM wordt gekoppeld aan zaken met van (dreigend) huiselijk geweld. Ook hebben wijkagenten nu vaste contactpersonen bij het OM, waardoor de communicatie over de zaak helder blijft, aldus een respondent bij de politie.

Bevoegdheden

De overtreding van een bijzondere voorwaarde bij de v.i., VB of GVM *an sich* levert geen strafbaar feit op.⁹⁵ De politie kan de justitiabele bij een enkele overtreding van een gebiedsverbod dus niet staande houden, zo stellen beide respondenten bij de politie. De agent kan op dat moment meestal alleen contact opnemen met de OvJ om de vervolgstappen te bespreken. Soms staat in de signalering dat de afstemming met de OvJ al heeft plaatsgevonden en wat de conclusie daarin was.

Indien de signalering wel plaatsvindt in het kader van een strafbaar feit, zijn de bevoegdheden van de politie anders. Men denke aan iemand die staande wordt gehouden omdat hij bijvoorbeeld wordt verdacht van een diefstal, terwijl tijdens de aanhouding blijkt dat diegene zich in een verboden gebied bevindt. Dan worden de bevoegdheden echter niet uitgeoefend met betrekking tot de schending van het gebiedsverbod, maar met betrekking tot de verdenking van het strafbare feit (de diefstal). De schending van het gebiedsverbod wordt dan wel besproken met de OvJ.

Volgens de respondenten bij de politie zou het wenselijk zijn om zonder overleg met de OvJ al te weten welke acties kunnen/moeten worden genomen. Verder stellen de respondenten dat zij graag meer bevoegdheden zouden hebben in geval van schendingen van gebiedsverboden. Het staande houden van de betrokkene in dit geval zou kunnen helpen om bij de constatering van een schending de eerste druk van de situatie in te perken, terwijl tegelijkertijd wordt verzekerd dat de justitiabele ter plekke blijft.⁹⁶

6.4.4 Schendingen

Zowel respondenten bij de reclassering als ook bij het OM zien weinig schendingen van de gebiedsverboden, in het algemeen en bij de Wlt-modaliteiten in het bijzonder. Daarbij komt dat volgens een reclasseringsmedewerker met name tbs-gestelden met

⁹⁴ In deze zaak werd een 16-jarig Rotterdams meisje door haar ex-vriend doodgeschoten in de fietsenstalling van haar middelbare school. Zij had meerdere keren bij de politie aangegeven dat zij door de dader werd gestalkt, bedreigd en lastiggevallen en er was al een contactverbod aan hem opgelegd.

⁹⁵ Dit betekent dat het uitsluitend vaststellen van een overtreding de politie geen grondslag biedt om de bevoegdheden die zijn gekoppeld aan de verdenking van een strafbaar feit zoals een aanhouding, uit te voeren (zie ook art. 27 en 52 Sv).

⁹⁶ Hoewel het zich onttrekken aan een staande houding geen strafbaar feit in de zin van artikel 184 Sr oplevert, is men volgens de vaste rechtspraak van de Hoge Raad wel verplicht om de staande houding te dulden (HR 26 november 1957, ECLI:NL:HR:1957:1). Deze informatie staat los van de interviewresultaten.

VB de hen opgelegde bijzondere voorwaarden nog minder vaak overtreden dan v.i.-gestelden, omdat zij meestal een langduriger traject achter de rug hebben dan v.i.-gestelden.⁹⁷ De VB is voor tbs-gestelden bovendien een fase waar zij lange tijd naar toe werken, zodat zij geen hervatting van de verpleging willen riskeren. Personen met VB zouden daarom beter weten hoe het systeem functioneert en wat de gevolgen van een schending zijn. Reguliere gedetineerden daarentegen, zijn vaak van mening dat zij minder te verliezen hebben door een overtreding van bijzondere voorwaarden, aldus deze respondent.

Hoewel geen cijfers zijn genoemd, stellen zowel respondenten bij het OM, bij de reclassering als enkele slachtoffervertegenwoordigers dat als de gebiedsverboden al worden geschonden, dit zelden is om het slachtoffer op te zoeken. Meerdere respondenten bij de reclassering stellen zelfs dat zij een dergelijke situatie ondanks hun jarenlange ervaring nog nooit hebben meegemaakt. Volgens een OM-medewerker worden ook contactverboden zelden geschonden.

Zowel respondenten bij het OM als bij de reclassering zien grofweg twee typen justitiabelen bij wie de kans op een schending van een gebiedsverbod groter zou zijn. Het eerste type betreft de situatie waarin zowel de dader als het slachtoffer lid zijn van een motor- of andersoortige bende. Dergelijke daders zouden hun criminele gedrag hardnekkiger voortzetten en zich minder aantrekken van het toezicht door de reclassering. Zij zouden vaak ook wraakgevoelens hebben jegens het slachtoffer, waardoor zij gebiedsverboden vaker zouden schenden om het slachtoffer bijvoorbeeld te intimideren. Het tweede type betreft veroordeelden, met name zedendelinquenten, die een familiale dan wel andersoortige relatie hadden/hebben met het slachtoffer. Dat zij vaker confrontaties zouden zoeken met het slachtoffer, hangt volgens de respondenten samen met de persoonlijke aard van het delict. Veroordeelden wegens geweldsdelicten met willekeurige slachtoffers zouden dan ook minder vaak confrontaties zoeken.

Vrijwel alle respondenten bij de reclassering en bij het OM geven aan dat gebiedsverboden in het leeuwendeel van de gevallen per ongeluk of anders door nalatigheid worden geschonden. Men denke aan justitiabelen die een verkeerde afslag nemen van de snelweg en per ongeluk in het verboden gebied terechtkomen. Ook gebeurt het weleens dat justitiabelen in een trein zitten die door het verboden gebied rijdt of als passagier meerijden met iemand die niet op de hoogte is van het gebiedsverbod. Volgens respondenten bij de reclassering nemen justitiabelen in dergelijke gevallen meestal zelf al contact op met de toezichthouder om de schending uit te leggen, waarna zij zo snel mogelijk uit het verboden gebied weggaan. Verder zijn er volgens respondenten bij de reclassering af en toe justitiabelen die op kleine schaal misbruik maken van de versoepeling van gebiedsverboden. Dan gaat het om justitiabelen die als incidentele uitzondering bijvoorbeeld op een bepaald tijdstip, via een bepaalde route naar een bepaalde plaats in het verboden gebied mogen gaan, maar tegen de afspraken in onderweg stoppen om iets te eten. Slachtoffervertegenwoordigers hebben zich hier niet over uitgelaten.

Volgens respondenten bij het OM en de reclassering, worden gebiedsgeboden vaker geschonden dan gebiedsverboden. Maar ook hier zijn het relatief lichte overtredingen, zoals het te laat thuis komen of het niet tijdig opladen van de enkelband. Eén respondent stelde dat er regelmatig justitiabelen zijn die systematisch te laat thuishkomen.

⁹⁷ Gemiddeld duurt een tbs-maatregel met verpleging exclusief VB 11,6 jaar (Nagtegaal, 2020b), terwijl een gevangenisstraf in 85% van de zaken 6 jaar of korter duurt (Meijer et al., 2021).

Deze justitiabelen zouden naar huis vertrekken wanneer de enkelband trilt, terwijl de trilling betekent dat de justitiabele al in overtreding is. Tot slot zijn er enkele justitiabelen zijn die zich (proberen te) onttrekken aan het reclasseringstoezicht, menen respondenten bij het OM en de reclassering. Dit wordt gedaan door de batterij van de enkelband juist bewust niet opladen. Ook zijn er justitiabelen die de enkelband doorknippen. Volgens de respondenten gebeurt dit niet zozeer om onopgemerkt het verboden gebied in te gaan, maar eerder omdat de justitiabele niet meer wenst mee te werken aan het toezicht in het algemeen dan wel van plan is om onder te duiken of naar het buitenland te gaan.

Consequenties van schendingen

Dat een schending heeft plaatsgevonden, hoort het OM in de meeste gevallen via de reclassering of de politie. Daarnaast bellen slachtoffers in geval van een schending soms naar het IDV, hun vertegenwoordiger of de slachtoffercoördinator van het OM.

Er bestaat een breed scala aan mogelijke consequenties, waarbij lichte overtredingen veelal worden afgedaan met een aanspreking, waarschuwing of berisping. Indien de justitiabele bijvoorbeeld in het verboden gebied was omdat hij een verkeerde afslag heeft genomen, de toezichthouder onmiddellijk heeft geïnformeerd en zo snel mogelijk uit het gebied is weggegaan, zal het aanspreken of berispen volstaan. Het door nalatigheid niet opladen van de enkelband en daarmee onbereikbaar zijn kan tot een berisping of waarschuwing leiden. Bij ernstige overtredingen zal de reclassering het OM adviseren over een vervolgbeslissing (zie ook hoofdstuk 2). Indien het juridisch kader formeel wijzigt naar aanleiding van de schending, zoals het geval is bij een herroeping van de v.i., dient de AG het besluit te ondertekenen. Volgens respondenten bij het OM kan het doorknippen van de enkelband aanleiding vormen voor een herroeping van de v.i.. Ook als de justitiabele het gebiedsverbod systematisch schendt en aan geeft geen meerwaarde te zien in het reclasseringstoezicht, zal de reclassering in principe tot herroeping adviseren. De drempel voor het adviseren (door de reclassering) of beslissen (door het OM) tot herroeping van de v.i., is volgens de respondenten bij de reclassering en het OM in het algemeen vrij hoog. Eén slachtoffervertegenwoordiger meent dat de v.i. niet vaak en soms niet snel genoeg wordt herroepen. Ook een (vordering tot) hervatting van de verpleging (bij VB) vindt niet snel plaats, zo volgt uit de interviews met OM- en reclasseringsmedewerkers.⁹⁸ Welk gevolg een schending heeft, is verder afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De intentie van de justitiabele, de duur van de schending en of de justitiabele al eerder bijzondere voorwaarden heeft geschonden, spelen hierbij een rol (zie ook hoofdstuk 5).

6.5 Toereikendheid van gebiedsverboden onder de Wlt

De meerderheid van de respondenten vindt dat de Wlt in het algemeen toereikend is om langdurig toezicht te houden op justitiabelen. Daarmee kan het doel van de Wlt, het verminderen van de kans op recidive, worden bereikt. Volgens hen bestaan hiervoor geen betere juridische grondslagen. Echter, de respondenten vinden de Wlt niet toereikend om alle confrontaties tussen slachtoffers of nabestaanden en daders te voorkomen, omdat niet elke confrontatie een recidive is. Slachtoffers en nabestaanden van ernstige misdrijven wensen de dader niet meer tegen te komen, of hij nu opnieuw een strafbaar feit pleegt of dat zij elkaar tegenkomen zonder dat daarvan sprake is. Met de Wlt kunnen, onder andere gezien de eisen voor oplegging, verlenging en

⁹⁸ Op slechts 7% van de VB's volgt een hervatting van de verpleging bij een tbs-maatregel, zo blijkt uit onderzoek (Nagtegaal et al., 2017).

wijziging die telkens een bepaalde mate van dreigend gevaar veronderstellen, dergelijke confrontaties niet worden voorkomen.

6.5.1 *Invulling en reikwijdte*

Over de mate waarin Wlt-gebiedsverboden qua reikwijdte en invulling toereikend zijn om confrontaties te voorkomen, hebben vooral de geïnterviewde reclasseringsmedewerkers en slachtofferadvocaten zich uitgelaten. De consensus bij de reclassering is dat er qua invulling en reikwijdte juridisch gezien meer dan voldoende mogelijkheden in de Wlt zijn om gebiedsverboden zodanig in te richten dat confrontaties tussen slachtoffers en daders worden voorkomen. Vooral de EM zou ervoor zorgen dat gebiedsverboden hier heel effectief in zijn. Bij deze stelling dient men echter ook rekening te houden met de praktische knelpunten, zoals beschreven in de voorgaande paragrafen.⁹⁹ Ook het merendeel van de slachtofferadvocaten is het met elkaar eens dat er met de Wlt qua invulling en reikwijdte voldoende mogelijkheden zijn om slachtoffers te beschermen tegen confrontaties. Daar komt bij dat er voor slachtoffers en nabestaanden in de afgelopen jaren verschillende ontwikkelingen zijn geweest, waaronder de komst van het slachtofferportaal waardoor zij meer gecentraliseerd informatie krijgen. Ook de Wet uitbreiding slachtofferrechten verbeterd hun positie, aldus deze respondenten. Daarnaast is de vrijheidsbeperkende maatregel in de wet geïntroduceerd (in april 2012) en helpen ook de wijzigingen van de Wlt, waarin expliciet bepalingen zijn opgenomen die zien op slachtoffers en nabestaanden, bij het meer adequaat beschermen van slachtoffers en nabestaanden. Echter gaf één slachtoffervertegenwoordiger aan dat slachtoffers en nabestaanden binnen het kader van de Wlt nog steeds afhankelijk zijn van de opleggende partijen. Indien de CVv.i. of de rechter beslist om geen gebiedsverbod op te leggen, bestaat hiertegen geen rechtsmiddel voor het slachtoffer of de nabestaande, waardoor hun zeggenschap beperkt is. Diezelfde afhankelijkheid zou volgens deze respondent eveneens gelden bij de tenuitvoerlegging en handhaving van gebiedsverboden onder de Wlt. Zo is het slachtoffer voor de wijziging, handhaving en verlenging van het gebiedsverbod steeds afhankelijk van de CVv.i., rechter, reclassering en/of politie. Deze afhankelijkheid zou volgens deze slachtoffervertegenwoordiger meer spelen bij de VB. Hoewel de voorwaarden bij de v.i. relatief gemakkelijk kunnen worden gewijzigd naar aanleiding van de wensen of behoeften van slachtoffers en nabestaanden, vormt dit volgens deze respondent bij de VB een groter obstakel. Overigens geven veel respondenten aan dat de slachtofferwensen vaak gevolgd worden. Eén slachtofferadvocaat stelde zelfs dat het in heel diens (relatief lange) carrière slechts eenmaal is gebeurd dat het gewenste gebiedsverbod niet is opgelegd.

Verhuisplichten

Zoals vermeld, is de verhuisplicht een bijzondere manier om confrontaties tussen slachtoffers en daders te voorkomen. Zowel respondenten bij het OM als respondenten bij de politie en de reclassering, alsook geïnterviewde slachtoffervertegenwoordigers, hebben zich enkel kort uitgelaten over de verhuisplicht. Een aantal geïnterviewde reclasseringsmedewerkers en slachtoffervertegenwoordigers was niet bekend met de verhuisplicht als mogelijke voorwaarde ter voorkoming van confrontaties bij de v.i. en/of GVM. Een enkele slachtoffervertegenwoordiger stond er positief tegenover, omdat de verhuisplicht een potentieel bredere bescherming biedt dan een gebiedsverbod, doordat de dader dan niet meer in of rond het verboden gebied gevestigd is.

⁹⁹ De reclassering beschikt bijvoorbeeld over weinig/geen informatie over het slachtoffer als het slachtoffer niet heeft gereageerd op de brieven van het IDV.

Anderzijds kleeft er volgens de meeste respondenten die zich hierover hebben uitgelaten een aantal knelpunten aan de verhuisplicht. Zo is het voor de start van de v.i. vereist dat de justitiabele een geschikte (toekomstige) verblijfplaats heeft. Wanneer vervolgens een verhuisplicht wordt opgelegd bij aanvang van de v.i., dient de veroordeelde uit die geschikte verblijfplaats te verhuizen, waardoor men niet weet of de tweede verblijfplaats ook geschikt is. Het heeft dus de voorkeur om al vooraf aan de start van de v.i. te bewerkstelligen dat de veroordeelde gedurende de v.i. op een geschikte plaats gaat wonen, waarbij eveneens rekening wordt gehouden met de slachtofferbelangen, aldus meerdere respondenten bij de reclassering en bij het OM. Volgens één respondent bij de politie verliest een verhuisplicht haar nut indien daarnaast geen gebiedsverbod is opgelegd, omdat de justitiabele in dat geval ondanks de verhuisplicht alsnog een confrontatie met het slachtoffer of de nabestaande kan opzoeken.

6.5.2

Duur

Algemeen

Vrijwel alle respondenten begrijpen de wens van slachtoffers en nabestaanden om langdurig of zelfs levenslang door middel van gebiedsverboden beschermd te worden. Als zij uitsluitend vanuit dit slachtofferperspectief redeneren, vinden de respondenten de gebiedsverboden over het algemeen *niet* toereikend, omdat het voorkomt dat het juridisch kader eindigt, terwijl de beschermingswensen blijven bestaan. Een respondent bij het IDV noemde bijvoorbeeld een zaak waarin de dader na afloop van de v.i. heel dicht bij één van de nabestaanden ging wonen. De nabestaande besloot daarop te verhuizen en had contact opgenomen met het IDV om een urgentieverklaring te krijgen om zijn/haar verhuizing vlotter te laten verlopen. Omdat het afgeven van een urgentieverklaring niet binnen de bevoegdheden van het IDV valt, kon het IDV de nabestaande niet verder helpen. Deze zaak illustreert dat de afloop van het juridische kader waaronder een gebiedsverbod mogelijk is voor de slachtoffers en nabestaanden te vroeg kan zijn, omdat daarna een confrontatie met de dader weer (makkelijker) mogelijk is. Verder is het voor slachtoffers en nabestaanden bij aanvang van het toezicht niet duidelijk hoe lang het gebiedsverbod zal duren, wat volgens slachtoffer-vertegenwoordigers onwenselijk is.

Dat gebiedsverboden in de praktijk eindig zijn, acht het leeuwendeel van de respondenten, waaronder slachtoffervertegenwoordigers, wenselijk. Daarvoor zijn meerdere argumenten aangehaald. Ten eerste zijn gebiedsverboden vrijheidsbeperkend voor de dader. Het proportionaliteitsvereiste weegt, volgens de respondenten terecht, zwaarder mee naarmate het gebiedsverbod langer duurt. Ten tweede maken gebiedsverboden deel uit van toezicht dat de veilige re-integratie van de justitiabele als doel heeft. Het Wlt-toezicht zou daarmee ook de intentie moeten hebben om de justitiabele zodanig te begeleiden dat hij na verloop van tijd zelfstandig en zonder toezicht en op een veilige manier opnieuw kan deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. De respondenten bij de reclassering benaderen langdurig of levenslang toezicht daarom eerder met een 'nee, tenzij ...' dan een 'ja, tenzij ...'. In plaats van een langere duur van de gebiedsverboden, zou men volgens deze reclasseringsmedewerkers (opnieuw) (gedrags)interventies moeten overwegen die het gebiedsverbod overbodig maken. De reclassering vindt het dan ook zeer onwenselijk als de invulling van het toezicht alleen controlerend van aard is, aldus deze respondenten. Het zijn volgens hen bij uitstek de begeleidende aspecten en de gedragsverandering die er uiteindelijk toe leiden dat de justitiabele na het toezicht veilig en zelfstandig kan terugkeren naar de maatschappij. Ten derde, dat de justitiabelen door de eindigheid van het juridische kader en het

reclasseringstoezicht perspectief wordt geboden, zou verder een positief effect hebben op hun medewerking aan een veilige re-integratie.

Ten vierde dient er op een bepaald moment rechtsherstel plaats te vinden, aldus geïnterviewde OM-medewerkers en slachtoffervertegenwoordigers. Dat men na de sanctie met een schone lei kan beginnen, is volgens hen een beschermingswaardig principe van onze rechtsstaat. Ook stelt een reclasseringsmedewerker dat EM na verloop van tijd minder effectief wordt, zodat EM bij zeer langdurig of levenslang toezicht wellicht geen bijdrage meer levert. Geïnterviewde slachtofferadvocaten zijn van mening dat het 'openhouden' van de zaak (het laten voortduren van het toezicht) soms een negatieve invloed heeft op slachtoffers. Het zou goed zijn voor hen om de zaak op een gegeven moment achter zich te laten, zeker wanneer er van de dader geen recidiverisico meer uitgaat.

Het laatste veelvoorkomende argument is dat gebiedsverboden geen algehele veiligheid garanderen. Er zullen voor justitiabelen altijd mogelijkheden zijn om ondanks het gebiedsverbod een confrontatie met het slachtoffer te zoeken. Men dient er, vooral volgens de geïnterviewde slachtofferadvocaten, voor te waken dat men geen schijnveiligheid creëert. Door slachtoffers correct en volledig te informeren over wat met gebiedsverboden bewerkstelligd kan worden, maar ook welke beperkingen daaraan kleven, kan men voorkomen dat bij hen een gevoel van schijnveiligheid ontstaat.

Desalniettemin kan langdurig toezicht volgens de respondenten in enkele situaties wenselijk zijn. Dan gaat het met name om het recidiverisico dat van de verdachte uitgaat en niet zozeer om de kans op een confrontatie tussen het slachtoffer en de dader. Er blijken grofweg twee groepen justitiabelen te zijn bij wie zeer langdurig toezicht aangewezen kan zijn. Dat zijn ten eerste veroordeelden wegens zedendelicten met minderjarigen bij wie pedofilie is vastgesteld, zo stellen respondenten bij het IDV, de reclassering en een slachtoffervertegenwoordiger. Ten tweede zou van veroordeelden die geobsedeerd zijn met (bepaalde typen) slachtoffers, ongeacht het indexdelict, een hoger recidiverisico uitgaan, waardoor zeer langdurig toezicht bij hen aangewezen zou kunnen zijn. Men denke aan veroordeelden wegens (onder andere) stalking, of veroordeelden die (eer)wraakgevoelens hebben richting het oorspronkelijke slachtoffer, menen een slachtoffervertegenwoordiger en een OM-medewerker.¹⁰⁰

6.5.3 Toereikendheid ten aanzien van de Wlt-modaliteiten

Voorwaardelijke invrijheidstelling

Ook specifiek met betrekking tot de v.i. bestaat er onder de respondenten de consensus dat gebiedsverboden, uitsluitend bekeken vanuit het slachtofferperspectief, qua duur niet toereikend zijn. Dit komt met name door de gronden voor de verlenging van de v.i. (paragraaf 2.3), waardoor gebiedsverboden bij de v.i. volgens hen vaak zouden eindigen na de eerste v.i.-termijn of na de eerste verlengingstermijn, ondanks dat slachtoffers wellicht wensen dat het gebiedsverbod langer duurt.¹⁰¹ Namelijk, als er

¹⁰⁰ Hoewel stalking/belaging volgens het wetboek van strafrecht een strafdreiging van ten hoogste drie jaar kent (art. 285b Sr), kan de straf hoger uitvallen als betrokkene gelijktijdig voor een geweldsdelict wordt veroordeeld.

¹⁰¹ Voor de eenmalige verlenging van de v.i. zijn geen gronden geformuleerd in de wet. Voor de telkenmale verlenging wel, deze gronden zijn (art. 6:1:18 lid 2 Sv, zie ook paragraaf 2.3):

- 1 Indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde, bedoeld in artikel 38z, eerste lid, aanhef en onder b en c, van het Wetboek van Strafrecht, wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen
- 2 Of indien dit ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen noodzakelijk is, kan de rechter, op vordering van het Openbaar Ministerie, de proeftijd telkens met ten hoogste twee jaren verlengen.

geen ernstig gevaar voor recidiverisico bestaat, moet er sprake zijn van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen, waarmee uitsluitend het subjectieve veiligheidsgevoel van de slachtoffers of nabestaanden geen voldoende grondslag is voor verlenging van de v.i na de eerste termijn van verlenging, aldus de respondenten. Als slachtoffers en nabestaanden wensen dat het gebiedsverbod blijft, zal de CVv.i. bekijken of zich tijdens de proeftijd incidenten hebben voorgedaan die wijzen op recidivegevaar of potentieel ernstig belastend gedrag jegens het slachtoffer na de lopende termijn, aldus respondenten bij de CVv.i.. Deze incidenten moeten volgens hen tot op zekere hoogte objectiveerbaar zijn, zoals het meermaals schenden van gebieds- en/of contactverboden tijdens de v.i.. Als de veroordeelde zich tijdens de v.i. altijd aan de voorwaarden heeft gehouden en er verder geen aanwijzingen zijn dat hij in de toekomst contact zal zoeken met het slachtoffer of de nabestaande, dan is het onveilige gevoel van slachtoffers en nabestaanden volgens de CVv.i.-medewerkers onvoldoende reden om de proeftijd te verlengen, waarmee ook het gebiedsverbod vervalt. Volgens de respondenten bij de reclassering moet daarnaast met de verlenging van de proeftijd duidelijk een toezichtdoel gediend zijn, zoals het afronden van een gedragsinterventie. Indien de veroordeelde alle doelen heeft bereikt, is een advies tot verlenging van de proeftijd omwille van alleen de slachtofferwensen volgens de reclasseringsmedewerkers moeilijk te onderbouwen. Hoewel er door de respondenten nog geen ervaring is opgedaan met de GVM, gelden hierbij dezelfde criteria voor verlenging en is het volgens sommige respondenten aannemelijk dat dezelfde beperkingen een rol zullen spelen bij de verlenging van gebiedsverboden onder de GVM.

Zowel respondenten bij het OM, als slachtoffervertegenwoordigers en reclasseringsmedewerkers merken op dat er hiermee een discrepantie bestaat tussen manier waarop slachtofferwensen worden meegenomen in de oplegging van gebiedsverboden en de manier waarop deze een rol spelen bij de verlenging van het justitiële kader waarbinnen het gebiedsverbod is opgelegd, te weten de proeftijd bij v.i.. Terwijl de slachtofferwensen ten tijde van de oplegging van gebiedsverboden veel gewicht in de schaal leggen, zijn zij op zichzelf gezien geen voldoende reden voor een verlenging daarvan. Dit hangt samen met het proportionaliteitsbeginsel, dat naarmate de duur van de proeftijd vordert een steeds grotere rol gaat spelen. Hoewel veel respondenten dit verschil onwenselijk achten, geeft het merendeel van de respondenten bij het OM en de reclassering aan dat er negatieve gevolgen zouden kunnen zijn indien de proeftijd wel telkens verlengbaar is omwille van uitsluitend de slachtofferwensen. De wensen en subjectieve gevoelens van slachtoffers en nabestaanden kunnen immers onafhankelijk van het gedrag van de veroordeelde bestaan. Als de v.i. zou worden vormgegeven volgens uitsluitend slachtofferwensen zou een potentieel levenslange durende periode van toezicht afhankelijk zijn van het subjectieve veiligheidsgevoel van de slachtoffers en nabestaanden, wat niet wenselijk is volgens de respondenten. Dit zou bijvoorbeeld het aantal calculerende veroordeelden kunnen vergroten, gedetineerden die liever hun volledige gevangenisstraf uitzitten in plaats van mee te werken aan toezicht, waarmee geen geleidelijke re-integratie kan plaatsvinden. Zonder deze geleidelijke re-integratie zou de kans op recidive juist toenemen, wat eveneens onwenselijk is, aldus de respondenten.

VB

Zoals al kort aangestipt, achten respondenten langdurig of levenslang toezicht soms aangewezen ten aanzien van veroordeelden bij wie een chronische stoornis is vastgesteld. Vooral in geval van stoornissen zoals pedofilie en schizofrenie. Bij hen zou het recidiverisico sterk samenhangen met het al dan niet nemen van medicatie, menen respondenten bij het OM en de reclassering. Volgens hen zorgt deze medicatie ervoor

dat het recidiverisico tot een aanvaardbaar niveau wordt teruggebracht, zodat de tbs met verpleging onvoorwaardelijk kan worden beëindigd. Echter, als de VB stopt, vervalt ook de juridische stok achter de deur en is er geen toezicht meer op medicatie inname, terwijl het soms wel wenselijk is om de veroordeelde hierin te blijven begeleiden. Personen met schizofrenie voelen zich vanwege die medicatie niet meer ziek en denken de medicatie niet meer nodig te hebben. Als zij stoppen, kan het risico op geweld daarmee snel toenemen, menen deze respondenten. Een minder stringent kader om alleen toezicht te kunnen houden op de medicatie inname zou daarvoor wenselijk zijn. Opgemerkt zij dat de respondenten zich met betrekking tot de VB vooral hebben uitgelaten over de wenselijkheid van langdurig toezicht ter inperking van het recidiverisico in het algemeen en niet zozeer ter voorkoming van confrontaties tussen slachtoffers en daders.

GVM

Omdat er op het moment van schrijven nog maar vijf GVM's ten uitvoer zijn gelegd, zijn de meningen van de respondenten over de toereikendheid ervan niet zozeer gebaseerd op ervaring, maar eerder op de theorie en ratio achter de GVM.

Volgens sommige respondenten zou de GVM *prima facie* een goede oplossing kunnen zijn voor het hierboven geschetste obstakel van veroordeelden met een chronische stoornis bij wie het recidiverisico sterk samenhangt met de medicatietrouw. Met de GVM zou er immers bijvoorbeeld voor kunnen worden gezorgd dat de veroordeelde medicatie inneemt, zonder dat sprake is van de stigmatisering die samenhangt met de gevangenisstraf of tbs-maatregel, menen deze respondenten.¹⁰²

Mede omwille van het beperkte aantal tenuitvoerleggingen van de GVM, bestaat bij de geïnterviewde slachtoffervertegenwoordigers nog enige onduidelijkheid over de (procedurale) invulling van de GVM. Zij vragen zich af of en zo ja hoe, slachtoffers hun wensen over eventuele beschermingsvoorwaarden onder de GVM kenbaar kunnen maken. Ook bij de GVM zou het niet mogelijk zijn om gebiedsverboden te wijzigen naar aanleiding van een verhuizing door het slachtoffer, menen enkele slachtoffervertegenwoordigers. Daarnaast zouden slachtoffers en nabestaanden ook hier sterk afhankelijk zijn van het OM en de rechter voor de oplegging, tenuitvoerlegging en handhaving van gebiedsverboden.

Volgens de ervaringen van een respondent bij het OM zien rechters vaak af van de oplegging van een GVM, omdat zij vrezen dat de duur van het toezicht in combinatie met de v.i. of VB anders disproportioneel wordt. Het OM hanteert wel de richtlijn om bij een gemaximeerde tbs standaard de oplegging van een GVM te vorderen, aldus een respondent bij het OM. Het merendeel van de respondenten acht het in het algemeen positief dat de oplegging van de GVM niet per se betekent dat deze ten uitvoer wordt gelegd. Sommige respondenten, bijvoorbeeld bij de reclassering, vinden het jammer dat de tenuitvoerlegging van deze zelfstandige toezichtmaatregel niet mogelijk is als de GVM niet is opgelegd ten tijde van de veroordeling, maar er aan het einde van de v.i. of VB wel nog de wens bestaat om de veroordeelde te begeleiden. Dit betekent dat het voor de meeste justitiabelen die momenteel met een v.i. of VB naar buiten gaan,

¹⁰² De medicatieplicht zou kunnen worden geschaard onder de voorwaarde om zich onder behandeling van een deskundige of zorginstelling te stellen, maar deze voorwaarde is, in tegenstelling tot bij de VB, niet expliciet als voorwaarde bij de GVM opgenomen in de wet (art. 6:6:23b lid 2 onder c Sv). Echter, zoals ook geldt in het kader van de voorwaardelijke sanctie (art. 14c lid 2 Sr) en de v.i., voorziet deze voorwaarde niet in de bevoegdheid voor de deskundige of zorginstelling om dwangmedicatie toe te dienen. Desalniettemin kan het innemen van medicatie deel uitmaken van de verplichte behandeling, zodat het weigeren van de veroordeelde om de medicatie in te nemen een schending van de voorwaarde oplevert (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3).

nog niet mogelijk is om via de GVM toezicht te houden, omdat hun strafzaak meestal voor 2018 (de introductie van de GVM in de wet) is afgedaan.

De tenuitvoerlegging van de GVM na afloop van de v.i. of VB zou met name van meerwaarde zijn omdat de GVM minder stigmatiserend is dan de v.i. of VB, menen respondenten bij het OM en de reclassering. Daarnaast zou de GVM ten aanzien van de VB van meerwaarde kunnen zijn om de passantienproblematiek te beperken, zo stelt een geïnterviewde OM-medewerker. Immers, door de mogelijkheid van langdurig toezicht na de VB, zou men er sneller toe geneigd zijn om tot VB te beslissen, hetgeen de capaciteit binnen fpc's vergroot waardoor er sneller nieuwe patiënten kunnen worden opgenomen. Ten aanzien van de v.i. geldt volgens enkele respondenten ten slotte dat de GVM het aantal calculerende veroordeelden zou verminderen, omdat langdurig toezicht mogelijk wordt gemaakt ongeacht of de veroordeelde met v.i. gaat.¹⁰³

6.5.4 *Aanvullende werking andere modaliteiten*

Vrijheidsbeperkende maatregel

Geïnterviewde slachtoffervertegenwoordigers, OM-medewerkers en reclasseringsmedewerkers, stellen dat het relatief weinig voorkomt dat gebiedsverboden onder de v.i. of VB en gebiedsverboden onder de vrijheidsbeperkende maatregel gelijktijdig ten uitvoer worden gelegd.¹⁰⁴ Ongeveer de helft van deze respondenten heeft dit nog nooit meegemaakt. Volgens een CVv.i.-medewerker worden slachtoffers nog steeds bevraagd over hun wensen voor de invulling van de v.i. als op dat moment al een gebiedsverbod onder artikel 38v Sr geldt. Indien de slachtoffers aangeven ook binnen de v.i. een gebiedsverbod te willen, dan kunnen in beide kaders gebiedsverboden worden opgelegd, meent deze respondent.

Er zijn drie mogelijk aanvullende werkingen van de vrijheidsbeperkende maatregel genoemd. De eerste vorm van aanvullende werking van artikel 38v Sr is volgens de respondenten de bescherming van slachtoffers gedurende de intramurale fase van de gevangenisstraf of tbs-maatregel, omdat de vrijheidsbeperkende maatregel dadelijk uitvoerbaar kan worden verklaard. Dit is dus niet tijdens de werking van de Wlt, maar gaat daaraan vooraf. Veroordeelden zouden regelmatig vanuit de P.I. of het fpc contact opnemen met slachtoffers, stellen vrijwel alle slachtoffervertegenwoordigers. Echter zal het in deze fase eerder gaan om bescherming middels een contactverbod dan middels een gebiedsverbod. De dadelijke uitvoerbaarheid die aan de vrijheidsbeperkende maatregel kan worden verbonden, betekent ook dat slachtoffers en nabestaanden beschermd worden voorafgaand aan de eventuele beslissing in hoger beroep, wanneer de justitiabele wel nog op vrije voet kan zijn en dus een fysieke confrontatie met het slachtoffer zou kunnen zoeken. Daartegenover staat echter dat volgens de geïnterviewde slachtofferadvocaten niet alle strafrechters kennis hebben van de mogelijkheid om een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen ter bescherming van specifieke personen, omdat de maatregel oorspronkelijk bedoeld was voor (relatief) lichte strafbare feiten die belastend gedrag opleveren. Verder zouden strafrechters soms onterecht geen vrijheidsbeperkende maatregel opleggen omdat dit de justitiabele te veel in zijn vrijheid zou beperken, zo stelde een slachtoffervertegenwoordiger. Daarnaast zouden advocaten van verdachten regelmatig tegenover de

¹⁰³ Zie over de calculerende veroordeelden in het kader van de GVM ook Fechner et al. (2022).

¹⁰⁴ Zie ook paragraaf 3.6 over de mogelijk aanvullende werking van de 38v-maatregel ten opzichte van de Wlt-modaliteiten. Dit beeld is in lijn met het gegeven dat ondanks een grondige zoektocht slechts 19 zaken zijn gevonden waarin een gebiedsverbod is opgelegd onder de vrijheidsbeperkende maatregel dat potentieel aanvullend kan werken ten opzichte van de Wlt (hoofdstuk 5).

rechter beargumenteren dat de oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel leidt tot valse aangiftes, meent deze slachtoffervertegenwoordiger.

De eerste mogelijk aanvullende werking op de Wlt heeft betrekking op de v.i. Slachtoffers en nabestaanden zouden middels de oplegging van een gebiedsverbod onder de vrijheidsbeperkende maatregel potentieel langer beschermd kunnen worden dan middels gebiedsverboden binnen de v.i., stellen sommige slachtoffervertegenwoordigers. De maximale duur van de vrijheidsbeperkende maatregel is vijf jaar, terwijl sommige justitiabelen al na iets meer dan één jaar gevangenisstraf met v.i. gaan. Daarbij komt, ten derde, dat slachtoffers en nabestaanden ten tijde van de oplegging van gebiedsverboden onder artikel 38v Sr zekerheid hebben over de duur ervan, omdat dit in het vonnis moet worden vermeld, terwijl dit bij de v.i. niet (altijd) het geval is. Die zekerheid is volgens één van de slachtofferadvocaten van grote betekenis. Gebiedsverboden onder de vrijheidsbeperkende maatregel zouden volgens deze respondent de voorbije jaren ook vaker langer duren, zodat in steeds meer zaken sprake is van samenloop tussen de vrijheidsbeperkende maatregel en v.i.. Deze maximale duur van de vrijheidsbeperkende maatregel van vijf jaar, zou volgens de respondenten voor slachtoffers en nabestaanden niet altijd toereikend zijn. Een groot deel van de termijn is daarnaast vaak al verlopen voordat de v.i. aanvangt, zodat de feitelijke aanvullende werking tussen de vrijheidsbeperkende maatregel en de v.i. qua duur vaak gering is (zie ook hoofdstuk 5).

Er bestaat bij de respondenten enige onduidelijkheid over de handhaving van gebiedsverboden wanneer eenzelfde gebiedsverbod zowel onder de vrijheidsbeperkende maatregel als onder de v.i. of VB gelijktijdig ten uitvoer wordt gelegd. Geen van de respondenten heeft ervaring met de afdoening van een schending van dergelijke gebiedsverboden. Een respondent bij het OM stelt dat men in ieder geval niet via beide wegen zou sanctioneren, maar eerder overleg zou plegen met de reclassering om te bezien welke weg de meest geschikte is. Uit de interviews blijkt wel duidelijk dat alle respondenten de wijze van sanctioneren van schendingen van gebiedsverboden onder de vrijheidsbeperkende maatregel verkiezen boven de sanctionering bij de v.i.. Overtredingen van gebiedsverboden onder de v.i. leiden, indien er geen ernstige gevolgen hebben plaatsgevonden, in de praktijk vaak niet tot een herroeping van de v.i., stellen slachtoffervertegenwoordigers. Een schending van de vrijheidsbeperkende maatregel daarentegen, leidt wel in ieder geval tot vervangende hechtenis (zie ook paragraaf 3.6). Volgens de respondenten verloopt de procedure tot de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis bij artikel 38v Sr daarnaast veel vlotter dan de beslissing omtrent het al dan niet herroepen van de v.i.. Met betrekking tot de inhoudelijke wijze van handhaving gaat de voorkeur van de respondenten echter naar de v.i. De voornaamste reden daarvoor is dat de reclassering geen toezicht houdt bij de vrijheidsbeperkende maatregel, zodat EM hier volgens de respondenten ook is uitgesloten. Gezien de voordelen van EM is dit een groot knelpunt in de handhaving van de vrijheidsbeperkende maatregel.

De onrechtmatige daad in combinatie met een rechterlijk verbod

Vrijwel alle respondenten bij het OM geven aan dat zij het civiel recht zien als een mogelijke oplossing wanneer slachtoffers na afloop van de v.i. nog steeds een gebiedsverbod wensen. Enkele OM-medewerkers en slachtoffervertegenwoordigers raden dit deze slachtoffers en nabestaanden ook aan. Echter zijn de respondenten die zich hierover hebben uitgesproken, zowel bij het OM als de slachtofferadvocaten en reclasseringswerkers, het met elkaar eens dat strafrechtelijke gebiedsverboden duidelijk de voorkeur hebben boven civielrechtelijke gebiedsverboden. Ook worden

civielrechtelijke gebiedsverboden meestal niet opgelegd na afloop van het strafrechtelijke kader, maar eerder vooraf aan de strafrechtelijke veroordeling, menen zij.

De respondenten noemden een drietal punten waarop de onrechtmatige daad een meerwaarde zou vormen na afloop van de v.i., VB of GVM. Ten eerste kunnen deze gebiedsverboden slachtoffers en nabestaanden rust en erkenning bieden wanneer de strafrechtelijke kaders niet verlengd worden. Echter geven respondenten, met name de slachtoffervertegenwoordigers, aan dat het afronden van de zaak vaak het welzijn van slachtoffers en nabestaanden bevordert, omdat zij het dan achter zich kunnen laten. Ook de gedachte dat het strafrechtelijke kader is beëindigd omdat er geen recidiverisico meer uitgaat van de verdachte kan daarbij helpen. Het opnieuw starten van een juridisch proces kan leiden tot meer emotionele belasting.

De tweede vorm van aanvullende werking is dat slachtoffers en nabestaanden in het civiel recht minder afhankelijk zijn van het OM en rechters (zie ook paragraaf 3.4). Slachtoffers kunnen in het civiel recht zelf hun argumenten formuleren en zelf een gebiedsverbod vorderen wanneer zij dat wensen. Tegen de beslissing van de civiele rechter staat ook hoger beroep open, hetgeen bij de Wlt-modaliteiten niet het geval is. Daartegenover staat dat slachtoffers zelf de procedure tegen de dader moeten starten, terwijl het OM de verdachte vervolgt in een strafzaak. Daarnaast dienen slachtoffers voldoende concrete feiten en omstandigheden aan te dragen ter ondersteuning van de noodzaak van dat gebiedsverbod (zie ook paragraaf 3.7). Ook is de enkel subjectieve angst van het slachtoffer, zonder aanwijzingen dat de dader bijvoorbeeld uit is op een confrontatie, meestal onvoldoende voor de oplegging van een civielrechtelijk gebiedsverbod. Daarnaast zijn er (vaak hoge) kosten verbonden aan een civielrechtelijk proces. Er moeten immers griffierechten en mogelijk kosten voor de rechtsbijstand betaald worden.

De derde vorm van aanvullende werking houdt in dat de invulling van civielrechtelijke gebiedsverboden juridisch gezien minder beperkt is dan bij de Wlt-modaliteiten, aldus meerdere slachtoffervertegenwoordigers. Hoewel de rechter steeds rekening zal houden met het proportionaliteitsvereiste, zijn (zeer) langdurige gebiedsverboden binnen het civiele recht mogelijk. Ook de dwangsom die wordt verbeurd bij een schending van het verbod kan hoog oplopen, zodat deze voor draagkrachtige veroordeelden een financiële prikkel vormt om het verbod na te leven. Echter achten de geïnterviewde slachtoffervertegenwoordigers de handhaving en sanctionering van schendingen van civielrechtelijke gebiedsverboden uiterst problematisch. Bij dergelijke gebiedsverboden houdt de reclassering geen toezicht op de naleving, zodat EM niet mogelijk is. Bij een overtreding moet het slachtoffer zelf de politie bellen. Het is ook aan het slachtoffer om de overtreding te bewijzen, hetgeen in de praktijk vaak moeilijk blijkt te zijn. Een geïnterviewde slachtoffervertegenwoordiger raadt slachtoffers dan ook aan om camera's te installeren. Wanneer de overtreding vaststaat, verbeurt de dader de dwangsom. Daarvoor dient het slachtoffer echter eerst de gerechtsdeurwaarder in te schakelen, hetgeen tevens kosten met zich meebrengt. De vervangende hechtenis, herroeping van de v.i. of hervatting van de verpleging bij VB zijn veel sterkere pressiemiddelen om de justitiabele tot naleving van een gebiedsverbod te 'dwingen' dan de dwangsom, menen slachtoffervertegenwoordigers. Verder is de effectiviteit van de dwangsom volgens hen afhankelijk van de draagkracht van de dader. Personen die een lange gevangenisstraf of tbs-maatregel hebben ondergaan, zijn kort daarna meestal niet erg draagkrachtig, vaak hebben zij zelfs hoge schulden. In geval van schulden, geldt er vaak al een schuldenregeling en ligt er beslag op het

inkomen, met uitzondering van de beslagvrije voet.¹⁰⁵ Daardoor zouden justitiabelen de dwangsom vaak niet meer als financiële prikkel ervaren. Een slachtoffervertegenwoordiger noemde ter illustratie een zaak waarin de veroordeelde na verloop van tijd zodanig veel overtredingen had gepleegd, dat hij € 50.000 aan dwangsommen had verbeurd, terwijl hij een vermogenspositie van ongeveer € 2.000 had en de dwangsommen dus onmogelijk kon betalen. Ook bij insluiting in het huis van bewaring (hier genoemd: gijzeling) als sanctie voor een overtreding dient het slachtoffer kosten te maken en die vervolgens te verhalen op de dader, menen slachtoffervertegenwoordigers (zie ook paragraaf 3.7.1).

Overige juridische grondslagen en herstelbemiddeling

De respondenten noemden nog enkele andere juridische grondslagen die volgens hen potentieel een aanvullende werking kunnen hebben ten opzichte van de Wlt-modaliteiten. Ten eerste werd de gedragsaanwijzing van de officier van justitie genoemd (art. 509hh Sv).¹⁰⁶ Ten tweede noemde een reclasseringsmedewerker de civielrechtelijke zorgmachtiging op basis van artikel 2.3 van de Wfz. Deze zou onder omstandigheden aanvullend kunnen werken na afloop van de VB, met name wanneer het gaat om veroordeelden bij wie een chronische stoornis bestaat en van wie het recidiverisico sterk afhankelijk is van het al dan niet innemen van medicatie. Maar de zorgmachtiging is tijdelijk en blijkt in de praktijk pas na een relatief lange termijn feitelijk ten uitvoer gelegd te worden, waardoor deze grondslag slechts van beperkte meerwaarde is ten opzichte van de VB, meent deze respondent. Ten derde noemden slachtoffervertegenwoordigers en reclasseringsmedewerkers bestuursrechtelijke gebiedsverboden onder de noemer van 172a Gemeentewet (zie hoofdstuk 3). Volgens enkelen kan men na afloop van de strafrechtelijke kaders relatief makkelijk een bestuursrechtelijk gebiedsverbod verkrijgen. Een schending van een dergelijk gebiedsverbod levert een zelfstandig strafbaar feit op, hetgeen de handhaving effectiever zou maken. Het nadeel is volgens een slachtoffervertegenwoordiger dat voor de oplegging ervan sprake dient te zijn van een (dreigende) verstoring van de openbare orde. Enkele burgemeesters zouden hier enigszins welwillend en creatief mee omgaan. Zo noemde een slachtofferadvocaat een stalkingszaak waarin de burgemeester vond dat de stalking de openbare orde raakte.

Herstelbemiddeling

Enkele respondenten, met name slachtoffervertegenwoordigers, benoemden herstelbemiddeling als mogelijke oplossing voor de situatie waarin slachtoffers of nabestaanden na afloop van de strafrechtelijke kaders angst of andere negatieve emoties voelen ten opzichte van de dader.¹⁰⁷ De herstelbemiddeling vindt plaats door middel van een of meerdere gesprekken tussen de dader en het slachtoffer of de nabestaande, waarbij een externe partij, zijnde een bemiddelaar of mediator, aanwezig is om het gesprek in goede banen te leiden. Dit gesprek kan ertoe leiden dat bij slachtoffers en nabestaanden (meer) begrip ontstaat voor de dader, hetgeen hun angst zou kunnen verminderen. Verder kunnen tijdens het gesprek afspraken gemaakt worden. Hoewel deze afspraken geen bindend karakter hebben en de naleving ervan dus niet kan worden afgedwongen, zou men hiermee confrontaties kunnen voorkomen door bijvoorbeeld af

¹⁰⁵ De beslagvrije voet of het leefgeld is het deel van het inkomen dat de betrokkene nodig heeft om zijn vaste lasten te kunnen betalen.

¹⁰⁶ Hoewel in dit kader ook gebiedsverboden kunnen worden opgelegd, vindt de oplegging plaats voorafgaand aan de veroordeling van de verdachte, waardoor deze grondslag verder buiten beschouwing blijft.

¹⁰⁷ Naast herstelbemiddeling kunnen ook andere vormen van contact tussen het slachtoffer en de dader, middels een gesprek maar ook per brief of e-mail, een positieve invloed hebben op de verwerking van het delict door het slachtoffer en op de behandeling en/of re-integratie van de dader, stellen Van Denderen et al. (2019).

te spreken dat de dader naar een andere supermarkt gaat dan het slachtoffer. Herstelbemiddeling wordt volgens een geïnterviewde slachtoffervertegenwoordiger niet standaard aangeboden, één van beide partijen moet hiertoe het initiatief nemen. Deelname aan herstelbemiddeling betekent verder dat slachtoffers of nabestaanden minstens eenmaal geconfronteerd worden met de dader, wat niet ieder slachtoffer wenselijk acht. Voor slachtoffers en nabestaanden die wel herstelbemiddeling wensen, zouden slachtoffervertegenwoordigers het goed vinden als dit wordt gefinancierd door de overheid. Op dit moment is het immers zo dat één van beide partijen er kosten voor dient te maken, meent een geïnterviewde slachtoffervertegenwoordiger.¹⁰⁸

Het zelfstandig woonverbod

Twee OM-medewerkers hebben zich uitgelaten over het zelfstandig woonverbod, verder hebben geen van de respondenten het hierover gehad. Beiden zijn van mening dat het zelfstandig woonverbod *prima facie*, gezien vanuit het slachtofferperspectief, wel een meerwaarde zou kunnen vormen. Maar beiden stelden ook dat een zelfstandig woonverbod niet handhaafbaar en ook niet proportioneel is.

6.6 Kortom

6.6.1 Wensen van slachtoffers en nabestaanden

Uit de interviews komt sterk naar voren dat slachtoffers en nabestaanden elk verschillende wensen en zienswijzen hebben over de invulling van de v.i., VB en GVM: er is geen 'gemiddeld' slachtoffer. Desalniettemin spelen bepaalde factoren in het bijzonder een rol bij hun wensen over gebiedsverboden. Als het delict ernstiger is, als slachtoffers of nabestaanden en daders bekenden van elkaar zijn en als er minderjarige slachtoffers bij betrokken zijn, wensen betrokkenen vaak gebiedsverboden. Hoe meer slachtoffers en nabestaanden zich gedurende het strafproces erkend hebben gevoeld, hoe minder vaak zij een (stringent) gebiedsverbod wensen. Slachtoffers en nabestaanden wensen vaak in ieder geval een gebiedsverbod voor hun woonomgeving en in geval van slachtoffers of nabestaanden en daders die elkaar kennen komt de werkomgeving en/of school en/of locaties waar hobby's worden uitgevoerd daarbij.

Dit kan echter op gespannen voet staan met de oplegging van een gebiedsverbod, omdat men daarmee in veel gevallen het adres van slachtoffers en nabestaanden kenbaar maakt. Dit is niet altijd het exacte adres, maar wel de omgeving waarin slachtoffers en nabestaanden zich bevinden. De derde factor is de mate waarin slachtoffers en nabestaanden zich gedurende het strafproces erkend hebben gevoeld, hetgeen deel uitmaakt van de procedurele rechtvaardigheid. Men denke aan een goede begeleiding tijdens het strafproces en het kunnen uitoefenen van het spreekrecht. Hoe meer slachtoffers en nabestaanden zich gedurende het strafproces erkend hebben gevoeld, hoe minder vaak zij een (stringent) gebiedsverbod wensen. Verder uiten ouders van slachtoffers die ten tijde van het delict minderjarig waren regelmatig beschermingsbehoeften namens en voor hun kinderen. Slachtoffers en nabestaanden wensen vaak in ieder geval een gebiedsverbod voor hun woonomgeving en in geval van slachtoffers of nabestaanden en daders die elkaar kennen komt de werkomgeving en/of school en/of locaties waar hobby's worden uitgevoerd daarbij.

¹⁰⁸ Deelname aan herstelbemiddeling is via Perspectief Herstelbemiddeling, een zusterorganisatie van Slachtofferhulp Nederland, wel kosteloos voor betrokkenen, omdat het ministerie van Justitie en Veiligheid deze dienstverlening financiert (zie ook www.perspectiefherstelbemiddeling.nl, laatst geraadpleegd op 26 september 2022).

6.6.2 *Informatievoorziening en inventarisatie slachtofferwensen*

Het IDV is over het algemeen verantwoordelijk voor de informatievoorziening en voor de inventarisatie van beschermingsbehoeften gedurende het strafproces. Daarnaast zijn het digitale platform het slachtofferportaal en het slachtofferloket bronnen van informatie voor slachtoffers en nabestaanden. Het IDV bevroegt de slachtoffers per brief over hun beschermingsbehoeften, waarop zij binnen 10 dagen dienen te reageren. Als dit niet gebeurt, worden er meestal geen beschermingsbehoeften bekend. Het IDV voorziet slachtoffers en nabestaanden over informatie over de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel, tot aan de beslissing tot VB. Daarna ligt dit bij het lokale parket. Deze splitsing zorgt er volgens de respondenten voor dat slachtoffers en nabestaanden niet altijd goed weten bij wie ze terecht kunnen indien ze vragen hebben. Voorafgaand aan de v.i. inventariseert het IDV eveneens beschermingsbehoeften bij slachtoffers en nabestaanden. Nadien koppelt het IDV de beschermingsbehoeften terug aan OM, P.I., dan wel fpc.

6.6.3 *Reclasseringsadvies en -toezicht*

Ten behoeve van de beslissing over zowel de v.i., de VB als de tenuitvoerlegging van de GVM, brengt de reclassering een advies uit aan het OM. De reclassering adviseert, overeenkomstig aan de wensen van slachtoffers en nabestaanden, vaak gebiedsverboden op te leggen in geval van ernstige gewelds- of zedendelicten. Verder hangt een reclasseringsadvies tot een gebiedsverbod samen met de relatie tussen slachtoffers of nabestaanden en daders, waarbij voor aanwijsbare slachtoffers en nabestaanden vaker een gebiedsverbod wordt geadviseerd. Als het slachtoffer willekeurig was, bijvoorbeeld de toevallige medewerker van een overvallen tankstation, of als dader en slachtoffer elkaar nooit fysiek hebben ontmoet, zoals bij oplichtingen via Marktplaats, ligt een gebiedsverbod minder voor de hand, omdat de delicten niet specifiek tegen hen gericht waren. Met de oplegging van een gebiedsverbod kan soms het woonadres, dat mogelijk nog onbekend is, juist wel kenbaar worden. Daarmee moet er een afweging worden gemaakt tussen de beschermingsnoodzaak en het bekend worden van het adres.

De afweging tussen de belangen van de dader en slachtoffers en nabestaanden wordt door de reclasseringsmedewerkers wisselend meegewogen in het reclasseringsadvies. Enkele respondenten bij de reclassering stellen zo slachtofferbewust mogelijk te werken, terwijl anderen slachtofferwensen minder betrekken bij hun adviezen. De reclassering bekijkt een en ander vooral vanuit het perspectief van de dader, omdat de resocialisatie en re-integratie van de dader centraal staan. Daardoor kunnen beschermende factoren bij de dader, zoals familie of een adequate dagbesteding of werk, waarvoor de dader in het verboden gebied dient te zijn, meewegen in de advisering over een gebiedsverbod. In sommige gevallen worden door slachtoffers en nabestaanden gewenste gebiedsverboden daardoor beperkt. Met meer persoonlijke wensen van de dader, zoals het uitoefenen van een hobby, wordt minder tot geen rekening gehouden.

Indien de reclassering overweegt om EM te adviseren, wordt een EM-deeladvies geschreven waarvoor onder meer informatie wordt ingewonnen bij de wijkagent en een huisonderzoek wordt uitgevoerd. Volgens de respondenten bij de reclassering wordt bij het leeuwendeel van alle gebiedsverboden EM geadviseerd, zeker als het gaat om ernstige gewelds- en zedendelinquenten. De EM vergemakkelijkt de handhaving van gebiedsverboden zodanig sterk dat de respondenten een gebiedsverbod zonder EM veelal niet handhaafbaar en onwenselijk achten. Bij verboden om zich te begeven in

algemeen omschreven gebieden, zoals kinderrijke omgevingen, kan geen EM worden geadviseerd, omdat daarbij geen sprake is van een specifiek adres of een geografisch omliggende omgeving. Dit is wel nodig om een verboden gebied aan te kunnen duiden en te kunnen controleren met een enkelband.

Wanneer er een gerichte dreiging bestaat tegen te beschermen personen of wanneer er direct gevaar zou ontstaan wanneer het slachtoffer en de dader elkaar tegenkomen, overweegt de reclassering EM met politietoezicht. In dat geval ziet het gebiedsverbod op een straal van minimaal 5 kilometer rondom het woonadres van het slachtoffer, waarbij de politie naar het slachtoffer rijdt wanneer het verbod wordt geschonden.

In het najaar van 2022 is de reclassering bezig met de voorbereiding van een pilot rondom het slachtoffer device. Dit is een apparaat dat het slachtoffer met zich meedraagt dat contact maakt met de enkelband van de dader, zodra zij elkaar naderen. Het slachtoffer device zal mogelijk kunnen bijdragen aan het voorkomen van confrontaties buiten het verboden verklaarde gebied.

6.6.4 *Slachtoffervertegenwoordigers*

Advocaten en medewerkers van SHN kunnen slachtoffers en nabestaanden bijstaan als er een ernstig delict is geweest. Deze bijstand eindigt in principe met het onherroepelijk worden van de rechterlijke uitspraak, waardoor slachtoffers en nabestaanden meestal niet bijgestaan worden tijdens de tenuitvoerlegging van de straf en/of maatregel. Juist in deze fase, met meer vrijheden voor de justitiabele tijdens verlof en voorwaardelijke invrijheidstelling, kan er zowel een informatie- als ook beschermingsbehoefte bestaan. Slachtofferadvocaten ontvangen echter geen vergoeding meer voor bijstand in deze fasen, wat het bieden van ondersteuning bemoeilijkt. Ook is de executiefase van een straf en/of maatregel in een ernstige zaak vaak van lange duur, wat eveneens de continuïteit van de informatievoorziening en de bijstand bemoeilijkt. Eerdere betrokkenen wisselen bijvoorbeeld van baan of taakverdelingen binnen organisaties veranderen. De informatievoorziening naar en de mate waarin slachtoffers en nabestaanden worden betrokken bij een strafzaak is de afgelopen jaren toegenomen en verbeterd.

6.6.5 *Oplegging door de CVv.i./rechter*

De CVv.i. is belast met de oplegging van de v.i. en de daaraan te verbinden voorwaarden. Met de oplegging van bijzondere voorwaarden bij de v.i. beoogt de CVv.i. enerzijds het recidiverisico in te perken en anderzijds de (potentiële nieuwe) slachtoffers en nabestaanden te beschermen. In geval van zeden- of ernstige geweldsdelicten, of delicten gepleegd tegen slachtoffers die bekenden waren van de dader, wordt meestal een gebiedsverbod opgelegd. Uit de interviews blijkt dat de CVv.i. de wensen van de slachtoffers en nabestaanden centraal stelt. Verder vormen de rechten en belangen aan de kant van de dader soms een reden om van het gewenste gebiedsverbod af te wijken. Indien de dader in het kader van zijn resocialisatie terug wil keren naar zijn woonplaats of de woning waar ook zijn partner en kinderen wonen, wat regelmatig voorkomt, terwijl het slachtoffer in diezelfde omgeving woont, zal de CVv.i. bijvoorbeeld bekijken of zowel bescherming van het slachtoffer als ook de terugkeer van de dader bij zijn gezin mogelijk is. Net zoals de reclassering houdt de CVv.i. weinig tot geen rekening met meer persoonlijke wensen van de dader, als het uitoefenen van een hobby.

Zowel de CVv.i. als de reclassering ervaren regelmatig dat zij beperkt worden door de voorwaarden die de P.I. of het fpc eerder hebben opgelegd tijdens verloven of PP gedurende de gevangenisstraf of tbs-maatregel. Een gebiedsverbod dat vanwege het goede gedrag van de justitiabele na verloop van tijd is afgebouwd door de P.I. of het fpc, is voor de reclassering niet makkelijk om opnieuw te adviseren en voor de CVv.i. lastig om op te leggen.

Bij de VB is de rechter verantwoordelijk voor de oplegging van gebiedsverboden. Het lokale parket informeert de slachtoffers over de voorwaarden bij VB.

Voor de start van de v.i. of VB is het ten slotte vereist dat de justitiabele zich bereid heeft verklaard tot naleving van de bijzondere voorwaarden. Indien uit gesprekken met de justitiabele blijkt dat hij niet gemotiveerd is om zich te houden aan het gebiedsverbod dat de reclassering van plan is te adviseren, kan dit een obstakel vormen. Immers, dan is de kans op een schending groter, hetgeen de kans op een herroeping vergroot en dus ook de kans dat de justitiabele uiteindelijk korter of zelfs niet met v.i. gaat, hetgeen onwenselijk is gezien het belang van een geleidelijke terugkeer.

6.6.6 *De politie*

De rol van de politie is handhavend en niet toezichhoudend, waarmee de politie alleen reageert als dat nodig is en (over het algemeen) geen preventieve handelingen ten aanzien van gebiedsverboden uitvoert. Ook speelt de politie, net als de gemeente, meer een rol in de handhaving van de algemene openbare orde dan in het toezicht houden op specifieke individuen. De informatie die de politie krijgt over gebiedsverboden heeft vooral betrekking op de justitiabele en niet zozeer op de slachtoffers en nabestaanden. Deze informatie is niet altijd volledig. Bij meldingen over het betreffen van de verboden gebieden kan het soms lastig zijn de dader direct te vinden, omdat verboden gebieden met politie-opvolging vaak een straal van 5 kilometer betreft en dit zeker in een grote stad met veel mensen niet direct zichtbaar maakt waar de dader zich bevindt.

6.6.7 *De burgemeester en Zorg- en Veiligheidshuizen*

Burgemeesters en ZVH's kunnen ook betrokken zijn bij de re-integratie van ex-gedetineerden, maar hun rol is vooral gericht op het bewaken van de openbare orde. Als er nog een strafrechtelijk traject loopt van een justitiabele, zoals bij de v.i. of VB, is het eerder uitzondering dan regel dat de gemeente betrokken is. Zij hebben bij de v.i. en VB dan ook geen formele (advies)functie of enige beslisbevoegdheid. Mochten er sterke aanwijzingen zijn dat dan wel de dader dan wel de slachtoffers en nabestaanden in gevaar zijn of als er sprake is van mediagevoelige zaken, kan de gemeente ingrijpen met zachte dan wel harde maatregelen. Dit betekent dat bestuursrechtelijke gebiedsverboden geen middelen zijn om confrontaties te voorkomen, tenzij een dergelijke confrontatie op basis van concrete feiten en omstandigheden dreigt plaats te vinden en een uitstraling zou hebben naar de maatschappij in bredere zin.

De gemeente kan op de hoogte worden gebracht van de terugkeer van ex-gedetineerden en tbs-gestelden via een BIJ-melding: bestuurlijke informatievoorziening justitiabelen. Vrijwel alle respondenten geven aan dat de openbare orde zelden tot nooit dreigt te worden verstoord door van de terugkeer van zeden- of ernstige geweldsdelinquenten. Ook de BIJ-melding ziet niet op de bescherming van specifieke slachtoffers en nabestaanden, maar is gericht op het beschermen van de openbare

orde. Om te bepalen of de openbare orde in het geding is, dienen er objectiveerbare omstandigheden bekend zijn op basis waarvan de gemeente kan ingrijpen. Angst van de slachtoffers en nabestaanden zonder gerede aanwijzingen dat die angst gegrond is, is daarbij niet voldoende. De gemeente heeft zachte en harde maatregelen ter beschikking om de openbare orde te bewaken. Zachte maatregelen die de gemeente kan nemen om de openbare orde te bewaken zijn bijvoorbeeld het houden van een bemiddelingsgesprek tussen de justitiabele en slachtoffers en nabestaanden, het inschakelen van het netwerk van de ex-justitiabele al dan niet in combinatie met hulpverlening, buurtbewoners en (sociale) woningcorporaties. Meerdere respondenten geven aan dat het zoeken naar een alternatieve woonplaats voor de justitiabele in de praktijk vaak ingewikkeld is, terwijl het belang van een degelijke woonplaats voor de re-integratie van de justitiabele niet te onderschatten is. Voorbeelden van harde maatregelen zijn gebiedsverboden op grond van bijvoorbeeld de Gemeentewet, maar deze zijn vrijwel allemaal van korte duur, en in ieder geval korter dan de mogelijkheden die de Wlt biedt. Over het al dan niet bestaan van de mogelijkheid om de terugkeer van een justitiabele in de gemeente te weigeren en zo ja, onder welke voorwaarden, alsmede het huisvesten van justitiabelen uit andere gemeenten, zijn de meningen verdeeld, zodat hier geen eenduidig antwoord op werd gegeven.

6.6.8 *Wijziging gebiedsverboden*

De CVv.i. kan gebiedsverboden verbonden aan de v.i. wijzigen, de rechter doet dit bij de VB. Over wijzigingen van gebiedsverboden bij de VB is weinig bekend geworden, waarmee de hiernavolgende informatie alleen de v.i. betreft. De reclassering is, zowel bij de v.i. als de VB, zelfstandig bevoegd om informele, incidentele uitzonderingen te maken op de bijzondere voorwaarden. Het justitiële kader en daarmee gebiedsverboden die daaraan als bijzondere voorwaarde worden verbonden, is eindig. Met de gebiedsverboden en eventuele overige voorwaarden verbonden aan het toezicht wordt beoogd de justitiabele goed te laten re-integreren. Dit moet leiden tot een stabiele basis voor de ex-justitiabele, dat alle partijen voordeel brengt. De afbouw van gebiedsverboden draagt daaraan bij door een geleidelijke overgang mogelijk te maken. Proportionaliteit en subsidiariteit spelen daarbij ook een rol. Als de dader weinig last heeft van het gebiedsverbod wordt eerder gekozen deze gedurende het toezicht ongewijzigd te laten.

Als eerste versoepeling zal men er vrijwel altijd voor kiezen om de EM te laten vervallen, terwijl het gebiedsverbod blijft gelden. Er wordt volgens de respondenten zelden besloten tot het verkleinen van de radius. Wanneer daartoe echter een concrete aanleiding bestaat, zoals een baan waarvoor de justitiabele door het verboden gebied moet rijden, kan men beslissen om bijvoorbeeld een snelweg van het gebiedsverbod uit te sluiten. Ook het gedrag van de justitiabele speelt daarbij een grote rol, als hij zich goed aan het gebiedsverbod en de overige voorwaarden houdt, is afbouw daarvan eerder aan de orde. Het geheel laten vervallen van het gebiedsverbod gebeurt zelden. Dit komt doordat de EM veelal eerst wordt opgeheven en de reclassering incidentele uitzonderingen kan maken, waardoor het gebiedsverbod (al) minder stringent wordt.

Daarnaast kunnen gebiedsverboden gedurende de tenuitvoerlegging worden gewijzigd naar aanleiding van de wensen van slachtoffers of nabestaanden. Als zij eerder geen beschermingsbehoeften hebben aangegeven, maar deze er toch blijken te zijn, beziet de CVv.i. in hoeverre deze nog kunnen worden meegenomen. Verder kunnen slachtofferwensen veranderen omwille van voorvallen met de dader, waardoor bijvoorbeeld een uitbreiding van het gebiedsverbod naar het werkadres gewenst is. Soms is een

gebiedsverbod niet meer nodig. Een wijziging kan ook gewenst zijn na de verhuizing van slachtoffers of nabestaanden dan wel een verandering van baan, al is het wijzigen in dat geval niet altijd wenselijk, omdat daarmee actuele adressen kenbaar worden gemaakt. Voor het wijzigen van het gebiedsverbod naar aanleiding van de wensen van de dader, is een concrete, aan de re-integratie gelinkte aanleiding nodig. Het willen bezoeken van vrienden is daarvoor geen voldoende reden, terwijl beschermende factoren in het verboden gebied wel aanleiding voor wijziging kunnen zijn. De reclassering bekijkt hiervoor altijd wat de potentiële gevolgen zijn voor het slachtoffer. De respondenten antwoordden wisselend op de vraag of slachtoffers worden meegenomen in de beslissingen omtrent de wijzigingen en of zij achteraf ook worden geïnformeerd over de wijziging.

Met de inwerkingtreding van de Wet uitbreiding slachtofferrechten zullen slachtoffers hun spreekrecht ook kunnen uitoefenen op de tbs-verlengingszitting, waar ook wijzigingen van gebiedsverboden (en andere voorwaarden) aan de orde kunnen komen. Dit spreekrecht is beperkt tot de voorwaarden bij de VB die het belang van het slachtoffer direct raken. De respondenten vinden dit over het algemeen wenselijk.

6.6.9 *Handhaving en schending*

Bij terbeschikkinggestelden en zedendelinquenten (ongeacht de sanctie), vindt volgens het protocol van de reclassering bij de start van het toezicht steeds een driegesprek plaats. Dit houdt in dat de reclasseringsmedewerker, de justitiabele en de wijkagent in gesprek gaan om kennis te maken en de bijzondere voorwaarden te bespreken. Dit komt zowel de handhaving als ook de justitiabele zelf ten goede, omdat hij precies weet waarvoor hij bij wie terecht kan. EM is volgens veel respondenten een heel effectief middel is om gebiedsverboden te handhaven. Indien er geen EM is verbonden aan het gebiedsverbod, kan de reclassering niet zien waar de dader zich bevindt, noch of het gebiedsverbod wordt geschonden. De handhaving vindt dan eerder reactief plaats, doordat de politie de dader opmerkt in het verboden gebied of doordat slachtoffers een schending melden.

De politie heeft zoals gezegd geen toezichthoudende, maar een handhavende rol bij de naleving van gebiedsverboden. Slachtoffers en nabestaanden kunnen wel meldingen van schendingen maken, waarop de politie actie onderneemt. De overtreding van een gebiedsverbod onder de v.i., VB of GVM levert op zich geen strafbaar feit op. De schending biedt de politie dan ook geen grondslag om de betrokkene staande te houden of aan te houden. In plaats daarvan dient de politie overleg te plegen met de OvJ om te bezien wat de vervolgstappen zijn.

Zowel respondenten bij de reclassering als ook bij het OM zien weinig schendingen van de gebiedsverboden, in het algemeen en bij de Wlt-modaliteiten in het bijzonder. Tbs-gestelden met VB, die al een lang traject achter de rug hebben, zouden de aan hen opgelegde voorwaarden vrijwel nooit schenden. Hoewel geen cijfers zijn genoemd, stellen zowel respondenten bij het OM, bij de reclassering als enkele slachtoffer-vertegenwoordigers dat als de gebiedsverboden al worden geschonden, dit zelden is om het slachtoffer op te zoeken. Als dit wel gebeurt, komt het vaker voor bij leden van motor- of andersoortige bendes (maar die zijn er niet veel) en bij zedendelinquenten. Veroordeelden wegens geweldsdelicten met willekeurige slachtoffers zouden ook minder vaak nieuwe confrontaties zoeken. De overtredingen van gebiedsverboden die wel worden geconstateerd, betreffen vrijwel altijd situaties die per ongeluk gebeuren, zoals door het nemen van een verkeerde afslag van de snelweg. Ook worden gebiedsgeboden vaker geschonden dan gebiedsverboden. Daarbij zij aangemerkt dat over-

trekkingen van gebiedsverboden met EM vaker worden geconstateerd, terwijl gebiedsverboden zonder EM minder makkelijk aan het licht komen. De gebiedsgeboden die worden geschonden zijn vrijwel altijd relatief licht van aard, zoals het te laat thuis komen of het niet tijdig opladen van de enkelband.

Welke consequentie aan de schending wordt verbonden, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval, waaronder de intentie van de justitiabele ten tijde van de schending, de duur ervan en de vraag of de justitiabele al eerder bijzondere voorwaarden heeft geschonden. De consequenties variëren, zo kan de reclassering waarschuwingen geven voor lichte schendingen en kan de v.i. worden herroepen of de verpleging van tbs-gestelden worden hervat voor ernstige schendingen.

6.6.10 *Algemene toereikendheid gebiedsverboden*

De meerderheid van de respondenten is van mening dat de Wlt in het algemeen toereikend is om indien nodig middels gebiedsverboden langdurig toezicht te houden op justitiabelen. Volgens hen bestaan hiervoor geen betere juridische grondslagen en daarmee wordt het doel van de Wlt, het verminderen van de kans op recidive, bereikt. Echter, om confrontaties in bredere zin te voorkomen zijn de gebiedsverboden onder de Wlt volgens de respondenten niet altijd toereikend. Dit komt doordat (lang) niet alle confrontaties ook recidives zijn. Slachtoffers en nabestaanden wensen over het algemeen de dader überhaupt niet meer tegen te komen.

De wettelijke mogelijkheden tot een gebiedsverbod die de Wlt biedt, zijn voldoende voor de gewenste invulling van de gebiedsverboden (de radius, reikwijdte, het gebied waarop het betrekking heeft enz.), maar niet voldoende voor de duur ervan. Gebiedsverboden die zijn opgelegd binnen de Wlt zijn qua duur in theorie potentieel oneindig, maar in de praktijk niet, mede gezien de wettelijke eisen die worden gesteld aan de (telkenmale) verlenging. Er komt daarmee onvermijdelijk een moment waarop het gebiedsverbod vervalst, ongeacht of slachtoffers en nabestaanden nog beschermd wensen te worden. De verhuisplicht kan bijdragen het voorkomen van een confrontatie (in de woonomgeving) op de lange termijn, maar dient ook gecombineerd te worden met een gebiedsverbod, omdat de justitiabele dan wel ergens anders woont, maar zich alsnog in de woonomgeving van slachtoffers en nabestaanden kan begeven.

Volgens de meeste respondenten kunnen gebiedsverboden in de praktijk niet oneindig voortduren, omdat proportionaliteit van de vrijheidsbeperking op termijn steeds meer in het geding komt. Ook staat het doel van het toezicht, de veilige re-integratie van de justitiabele die zelfstandig weer deelneemt aan de maatschappij, haaks op een oneindig gebiedsverbod. Niet de gebiedsverboden, maar juist begeleiding en daarmee gedragsverandering moeten voor deze veiligheid op de lange termijn zorgen. Juist de eindigheid van het kader biedt perspectief aan de justitiabele en zou een positief effect hebben op het meewerken aan het toezicht. Ook rechtsherstel voor de ex-justitiabelen, een volgens de respondenten beschermingswaardig principe van onze rechtsstaat, speelt daarbij een rol. Toch zijn er volgens de respondenten twee typen justitiabelen bij wie zeer langdurig toezicht wel aangewezen kan zijn. Dat zijn ten eerste zedelinquenten met minderjarige slachtoffers die zijn gediagnosticeerd met pedofilie en ten tweede justitiabelen die geobsedeerd zijn met een bepaald (type) slachtoffer, waardoor bij hen een hoog recidiverisico bestaat, zoals in stalkingszaken veelal het geval is.

6.6.11 *Toereikendheid gebiedsverboden verbonden aan v.i.*

Na de eerste verlenging van de v.i., die voor alle gedetineerden met v.i. mogelijk is, kan de proeftijd bij v.i. alleen worden verlengd indien de verlenging noodzakelijk is om recidive of ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen te voorkomen. De vrees voor recidive of ernstig belastend gedrag dient tot op zekere hoogte geobjectiverd te worden, hetgeen betekent dat uitsluitend het subjectieve gevoel van onveiligheid van het slachtoffer onvoldoende is om de proeftijd te verlengen. Als de v.i.-gestelde zich goed aan alle voorwaarden van het toezicht houdt, is er geen grond om te verlengen. Ook moet er voor de verlenging van de v.i. een toezichtsdoel zijn, zoals het volgen of afronden van een gedragsinterventie. De eerder omschreven grote rol die slachtofferwensen bij de oplegging van een gebiedsverbod spelen, zijn dus minder doorslaggevend bij de verlenging ervan.

Toereikendheid gebiedsverboden verbonden aan VB

Langdurig of zelfs levenslang toezicht is volgens de respondenten bij de VB soms wenselijk in geval van een chronische stoornis, zoals pedofilie of een psychotische stoornis, waarbij het recidiverisico samenhangt met het verloop van die stoornis. De respondenten hebben weinig tot geen ervaring met de GVM, maar de tenuitvoerlegging van de GVM na afloop van de v.i. of VB zou met name van meerwaarde kunnen zijn, omdat van de GVM minder stigma uit zou gaan. Ook zou met de tenuitvoerlegging van de GVM de passantenproblematiek en de problematiek rondom de calculerende veroordeelden beperkt kunnen worden, aldus de respondenten. De manier waarop slachtofferwensen in geval van een GVM kenbaar moeten worden gemaakt, is de respondenten nog onduidelijk.

6.6.12 *Overige modaliteiten tot een gebiedsverbod*

Volgens de respondenten komt het zelden voor dat gebiedsverboden onder de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr) gelijktijdig aan of na afloop van het Wlt-toezicht gelden. De respondenten vinden dat de nadelen de voordelen overstijgen. Mogelijke voordelen zijn dat een gebiedsverbod onder de vrijheidsbeperkende maatregel (soms) langer kan duren dan een gebiedsverbod onder de v.i. en dat de wijze van sanctioneren van schendingen daarbij beter is dan bij de v.i., doordat meteen vervangende hechtenis volgt. Een nadeel is dat de vrijheidsbeperkende maatregel is gemaximeerd tot vijf jaar, waardoor men in de praktijk het eindigen van het gebiedsverbod tegen de wens van het slachtoffer in niet kan voorkomen. Ook is er geen toezicht door de reclassering verbonden aan alleen een vrijheidsbeperkende maatregel, noch kan er – waarschijnlijk – EM aan worden verbonden.

De onrechtmatige daad binnen het civielrecht biedt op het eerste zicht veel mogelijkheden voor aanvullende werking op de Wlt, omdat daardoor gebiedsverboden kunnen worden opgelegd na afloop van de Wlt. Ook zijn slachtoffers en nabestaanden voor de oplegging van gebiedsverboden minder afhankelijk van OM en rechters en ten slotte zijn de invulling en duur ervan bij wet minder beperkt. Een ander voordeel is dat het slachtoffers en nabestaanden rust en erkenning kan bieden als de strafrechtelijke kaders niet langer verlengd kunnen worden. Nadelen zijn echter dat het starten van een civielrechtelijke procedure veel tijd, moeite en meestal ook veel geld kost. Daarnaast is de subjectieve angst van slachtoffers, tenzij die met feiten en omstandigheden onderbouwd kan worden, ook bij een civielrechtelijk gebiedsverbod onvoldoende om een gebiedsverbod op te kunnen leggen. Ook is de handhaving van civielrechtelijke gebiedsverboden verder quasi volledig afhankelijk van het slachtoffer

zelf. Bij schendingen van civielrechtelijke gebiedsverboden staat alleen het betalen van een dwangsom als stok achter de deur, welke bij justitiabelen met schulden (niet ongebruikelijk) geen echte stok achter de deur is omdat zij deze toch niet kunnen betalen. Al met al zien de respondenten ook bij deze modaliteit dus geen meerwaarde boven de Wlt.

Naast de vrijheidsbeperkende maatregel en onrechtmatige daad noemden de respondenten de gedragsaanwijzing van de OvJ, de civielrechtelijke zorgmachtiging (art. 2.3 Wfz) en een aantal bestuursrechtelijke grondslagen voor de oplegging van gebiedsverboden. Echter is de aanvullende werking daarvan zeer beperkt. Verder is herstelbemiddeling nog genoemd als mogelijke oplossing voor de situatie waarin slachtoffers of nabestaanden na afloop van de strafrechtelijke kaders angst of andere negatieve emoties voelen ten opzichte van de dader. Dit zijn gesprekken waarin de slachtoffers en nabestaanden met de dader spreken, waardoor enerzijds meer begrip kan ontstaan bij het slachtoffer en anderzijds afspraken kunnen worden gemaakt tussen het slachtoffer en de dader. Het zelfstandig woonverbod is niet door veel respondenten besproken, slechts door twee personen. Beiden waren van mening dat het vanuit het slachtofferperspectief mogelijk een meerwaarde zou kunnen zijn, maar dachten daarbij ook aan mogelijke problemen bij de handhaving en de proportionaliteit.

7 Conclusie

7.1 Inleiding

Het overkoepelende doel van het onderhavige onderzoek was om na te gaan in hoeverre gebiedsverboden onder de Wlt toereikend zijn om confrontaties tussen slachtoffers of nabestaanden en daders te voorkomen. Met een 'confrontatie' in deze zin wordt bedoeld: een fysieke ontmoeting tussen het slachtoffer en de dader, in de (woon)omgeving van het slachtoffer, die middels gebiedsverboden voorkomen zou kunnen worden. De term 'toereikend' in dit rapport houdt in: de mate waarin de oplegging, tenuitvoerlegging en handhaving van gebiedsverboden bijdraagt aan het voorkomen van confrontaties tussen slachtoffers en daders in hun woon- en/of werk-omgeving. Met handhaving wordt zowel toezicht houden als ook het reageren op eventuele (lichte) schendingen door de reclassering bedoeld. De rol van politie en gemeente/burgemeesters bij de handhaving wordt ook besproken.

Het onderzoek is opgezet naar aanleiding van een motie waarin geconstateerd werd dat het onwenselijk is dat slachtoffers en nabestaanden ongewild worden geconfronteerd met hun daders, doordat deze daders zich na het uitzitten van de gevangenisstraf vestigen in de buurt van de slachtoffers en nabestaanden (Van Toorenburg en collega's, *Kamerstukken II* 2016/17, 33 552, nr. 30). De minister werd daarbij verzocht te onderzoeken of de in de Wlt geboden mogelijkheden om een veroordeelde een langdurig gebiedsverbod op te leggen teneinde te voorkomen dat slachtoffers in hun woonomgeving worden geconfronteerd met daders voldoende helder en duidelijk zijn. Het WODC heeft hiertoe onderzoek verricht, waarbij drie onderzoeksdoelen zijn geformuleerd:

- 1 beschrijven van de wettelijke mogelijkheden, zowel binnen als buiten de Wet langdurig toezicht (Wlt), ter oplegging van een langdurig gebiedsverbod om te voorkomen dat een slachtoffer of nabestaande in zijn woonomgeving wordt geconfronteerd met de dader;
- 2 bezien of en zo ja op welke wijze en in hoeverre van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt;
- 3 bepalen of de mogelijkheden die de wet biedt ter voorkoming van dergelijke confrontaties toereikend zijn.

Deze onderzoeksdoelen zijn onderzocht aan de hand van zeven onderzoeksvragen, waarvan de beantwoording hieronder kort wordt weergegeven. In de betreffende hoofdstukken zijn nadere uitwerkingen hiervan beschreven. Na de beantwoording van de onderzoeksvragen worden conclusies getrokken. Het hoofdstuk eindigt met een bespreking van de reikwijdte van het onderzoek, de beperkingen daarbij en suggesties voor vervolgonderzoek.

7.2 Beantwoording onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1: *Welke onderdelen van de Wlt kunnen worden ingezet om de situatie te voorkomen dat slachtoffers of nabestaanden in hun woonomgeving worden geconfronteerd met de dader en welke verschillen bestaan daarbinnen naargelang het type delict en type slachtoffer?*

Uit de analyse van de wetgeving blijkt dat de v.i., de VB en de GVM, de drie onderdelen van de Wlt, alle de mogelijkheid bieden om langdurig en onder omstandigheden een levenslang gebiedsverbod op te leggen waarmee slachtoffers en nabestaanden kunnen worden beschermd tegen confrontaties met de dader. Niet alleen de gebiedsverboden strekken daartoe, maar ook andere bijzondere voorwaarden kunnen deze werking hebben. Door de onderzoekers is een onderscheid gemaakt naar de mate waarin de bijzondere voorwaarden het voorkomen van dergelijke confrontaties als doel en/of effect hebben. Dit zijn voorwaarden met een directe werking tot het voorkomen van een confrontatie, voorwaarden met een indirecte werking tot het voorkomen van een confrontatie, en overige voorwaarden. Aangezien de in dit rapport gehanteerde definitie van confrontatie een verboden gebied omvat, vallen onder de voorwaarden met een directe werking het gebiedsverbod, het gebiedsgebod, het uitreisverbod, de verhuisplicht en het vestigingsverbod. Deze voorwaarden zijn bij de VB niet expliciet in de wet benoemd, maar bij de v.i. en GVM wel. De voorwaarden met een indirecte werking zijn het contactverbod, de meldplicht, de verplichte opname, een verplichting om te verblijven in een instelling voor begeleid wonen en ten slotte het verbod om vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten. Het contactverbod, waarbij het de dader verboden wordt op enigerlei wijze contact te leggen met het slachtoffer, neemt hierbij een bijzondere plaats in, want hoewel hiermee direct wordt beoogd een confrontatie tussen dader en slachtoffer te voorkomen, is er geen verboden gebied betrokken, maar een persoon met wie het verboden is contact te leggen. Hierdoor wordt het contactverbod in dit onderzoek gezien als een voorwaarde met indirecte werking. De overige bijzondere voorwaarden zien op andere aspecten van het leven en gedrag van de veroordeelde en hebben het voorkomen van confrontaties niet tot doel.

De eisen voor de oplegging, wijziging en beëindiging van de gebiedsverboden onder alle drie de Wlt-modaliteiten omvatten veelal een gevaarscriterium. Bij aanvang van de VB en de v.i. is een bepaalde mate van gevaar geweken, maar resteert tevens nog enige mate van gevaar, die naar verwachting middels het stellen van voorwaarden voldoende kan worden beheerst. Zo is het bij de VB nodig dat de delictgevaarlijkheid zodanig is teruggedrongen dat de verpleging voorwaardelijk kan worden beëindigd, werd v.i. onder de oude regeling uitgesteld of bleef deze achterwege als het stellen van voorwaarden het recidiverisico onvoldoende beperkte en wordt v.i. onder de nieuwe regeling alleen verleend als de aan de invrijheidstelling verbonden risico's te beperken en beheersen zijn. Bij de GVM is geregeld dat deze alleen ten uitvoer kan worden gelegd als er ernstig rekening moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een GVM-waardig misdrijf pleegt of als dit noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen. Indien gecombineerd met en voorafgegaan door een tbs-maatregel, zal ook bij deze modaliteit van de Wlt bij aanvang een bepaalde mate van gevaar zijn geweken, anders zou de tbs-maatregel niet zijn beëindigd.

Bij de wijziging van de voorwaarden bij de VB speelt het mogelijke gevaar duidelijk een rol, net als het niet naleven van voorwaarden. Ook kan de VB alleen worden verlengd als er nog enige mate van gevaar dreigt. Bij de v.i. is onder meer gesteld dat wijzigingen van voorwaarden noodzakelijk en proportioneel moeten zijn. De eerste verlenging van de v.i. is voor alle justitiabelen met v.i. mogelijk, zonder dat daarvoor gronden in de wet zijn opgenomen. Bij de GVM zijn voor de wijziging van de voorwaarden geen nadere bepalingen gesteld. Zowel bij de (tweede en eventueel verdere) verlenging van de v.i. als bij de verlenging van de GVM is een bepaling in de wet opgenomen waarin rekening wordt gehouden met de slachtoffers en nabestaanden. Als er sprake is van 'ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen' kunnen de

v.i. en de GVM en daarmee ook de gebiedsverboden en andere bijzondere voorwaarden worden verlengd. Daarnaast geldt bij de tweede en eventueel verdere verlenging van de v.i. en de verlenging van de GVM dat het gevaar dat van de veroordeelde uitgaat een grond tot verlenging kan zijn. Er zijn geen verschillen in de manier waarop de verschillende onderdelen van de Wlt kunnen worden ingezet naar gelang het type delict en het type slachtoffer.

Bij de VB moet de betrokkene zich volgens de wet expliciet bereid verklaren tot naleving van de voorwaarden, voordat deze kunnen worden opgelegd. Bij de v.i. is deze medewerking meer indirect: als de veroordeelde niet bereid is mee te gaan werken, kan dit een contra-indicatie zijn voor het verlenen van v.i.. Bovendien, indien er bijzondere voorwaarden worden gesteld, is daaraan van rechtswege altijd het meewerken aan het vaststellen van de identiteit en het meewerken aan reclasseringstoezicht verbonden. Onder dat laatste wordt verstaan dat de veroordeelde meewerkt aan huisbezoeken van en meldplicht bij de reclassering. Bij de GVM is geen nadere informatie over een bereidverklaring tot naleving van de voorwaarden in de wet opgenomen en is het niet vereist dat de betrokkene zijn medewerking daaraan toezegt.

Kortom, met (de wijzigingen in) de drie modaliteiten van de Wlt is een langduriger gebiedsverbod mogelijk geworden. Bij het opleggen, wijzigen en verlengen van de bijzondere voorwaarden bij alle drie de modaliteiten van de Wlt spelen telkens rechtsbeginselen als proportionaliteit en subsidiariteit een rol.

Onderzoeksvraag 2: *Bestaan er andere wettelijke grondslagen dan de grondslagen onder de Wlt, die kunnen worden ingezet om te voorkomen dat slachtoffers of nabestaanden in hun woonomgeving worden geconfronteerd met hun dader en zo ja, hoe verhouden deze zich tot de mogelijkheden onder de Wlt?*

Uit de analyse van de wetgeving zijn binnen het strafrecht, het bestuursrecht en het civiele recht in totaal 23 andere modaliteiten tot het opleggen van een gebiedsverbod gevonden. Deze modaliteiten zijn onderzocht op hun aanvullende werking ten opzichte van de Wlt-modaliteiten, aan de hand van vier criteria: de beoogde doelgroep (daders van zeden- en/of ernstige geweldsdelicten), het moment van oplegging (tijdens of na afloop van de straf/maatregel, waarbij is gekeken naar de periode vanaf de v.i. of VB), het doel van het gebiedsverbod (het beschermen van slachtoffers en nabestaanden tegen confrontaties) en de duur (langer dan de Wlt) of inhoud (andere verboden gebieden, bijvoorbeeld).

Hoewel de 12 gevonden strafrechtelijke modaliteiten allemaal de bescherming van slachtoffers als doel hebben, bieden zij, behalve de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr), geen aanvulling qua duur of inhoud ten opzichte van de Wlt-modaliteiten. Met betrekking tot 3 van de 4 gevonden bestuursrechtelijke modaliteiten geldt dat het opleggingscriterium van (de ernstige vrees voor) een (verdere) verstoring van de openbare orde de aanvullende werking in de weg zit. De verstoring van de openbare orde betreft geen specifieke slachtoffers en nabestaanden, maar meer de maatschappij in het algemeen en ziet daarmee niet op het voorkomen van confrontaties zoals deze in dit onderzoek zijn gedefinieerd. De 7 gevonden civielrechtelijke modaliteiten hebben de vereiste doelgroep en kunnen worden opgelegd gedurende of na afloop van de detentie of tbs. Echter, slechts 3 daarvan kunnen de bescherming van slachtoffers als doel hebben, namelijk de onrechtmatige daad in combinatie met een rechterlijk verbod, de onrechtmatige daad in combinatie met een schadevergoeding in natura en de voorwaardelijke machtiging op grond van art. 28aa Wzd. Alleen de

onrechtmatige daad in combinatie met een rechterlijk verbod voldoet aan alle bovengestane criteria.

Hieruit volgt dat alleen de gebiedsverboden verbonden aan de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr) en aan de civielrechtelijke onrechtmatige daad (art. 6:162 BW) potentieel aanvullend kunnen werken ten opzichte van de Wlt. Op basis van de vrijheidsbeperkende maatregel kan immers ten tijde van de veroordeling tot een gevangenisstraf of tbs-maatregel een gebiedsverbod met een maximale duur van vijf jaar worden opgelegd. Dit maakt het mogelijk dat het gebiedsverbod verbonden aan de vrijheidsbeperkende maatregel gelijktijdig loopt aan het gebiedsverbod onder de v.i., VB of GVM, hetgeen zowel qua inhoud als qua duur potentieel aanvullend kan werken. De onrechtmatige daad biedt slachtoffers en nabestaanden de mogelijkheid om op elk moment, onafhankelijk van strafrechtelijke procedures, een gebiedsverbod te vorderen indien zich feiten en omstandigheden hebben voorgedaan waaruit blijkt dat de gedaagde een onrechtmatige daad heeft gepleegd dan wel indien de ernstige vrees daartoe bestaat. Als gevolg daarvan is het mogelijk dat een dergelijk civielrechtelijk gebiedsverbod tijdens of na afloop van de v.i., VB of GVM wordt opgelegd.

Onderzoeksvraag 3, 4 en 5 zijn samengenomen: *Hoe vaak en op welke wijze zijn de verschillende onderdelen van de Wlt ingezet om te voorkomen dat het slachtoffer of de nabestaande in zijn woonomgeving wordt geconfronteerd met zijn dader? Hoe vaak en op welke wijze zijn de mogelijkheden op grond van een andere wettelijke basis dan de Wlt ingezet om te voorkomen dat een slachtoffer of de nabestaande in zijn woonomgeving wordt geconfronteerd met de dader? Hoe verhouden de mogelijkheden zich tot elkaar?*

Deze onderzoeksvragen zijn beantwoord aan de hand van het dossieronderzoek. In de 23 VB-zaken die zijn geanalyseerd waren 27 gebiedsverboden opgelegd. Deze zijn niet afkomstig uit aselechte steekproef waardoor de kenmerken ervan een eerste indicatie zijn van alle gebiedsverboden opgelegd aan tbs-gestelden met VB in 2015-2019. De 25 v.i.-zaken, eveneens met 27 gebiedsverboden, zijn wel aselekt geselecteerd en daarmee meer representatief voor de gehele populatie van v.i.-gestelden met een gebiedsverbod in 2016-2020. Gezien de kleine steekproef moet met de interpretatie van deze gegevens echter ook voorzichtig worden omgegaan. Zowel bij de vrijheidsbeperkende maatregel als bij de onrechtmatige daad is de prevalentie naar verwachting beperkt, omdat er ondanks een zeer grondige zoektocht slechts 17 respectievelijk 4 relevante zaken zijn gevonden. In de 17 onderzochte zaken met een vrijheidsbeperkende maatregel zijn in totaal 23 gebiedsverboden opgelegd. De gemiddelde duur van de verschillende modaliteiten tot een gebiedsverbod is 598 dagen (VB), 668 dagen (v.i.), 1.347 dagen (vrijheidsbeperkende maatregel) en 637,5 (onrechtmatige daad).

7.2.1 Prevalentie

De prevalentie van gebiedsverboden en -geboden kon alleen bij de VB en de v.i. op betrouwbare wijze worden bepaald. Aan v.i.-gestelden wordt in de onderzochte jaren aanzienlijk vaker een gebiedsverbod, -gebod of beide opgelegd dan aan VB-gestelden, respectievelijk 38,5% en 16,7%. In de jaren voorafgaand aan de Wlt is aan gemiddeld 15% van de VB-gestelden en aan gemiddeld 37,1% van de v.i.-gestelden een gebiedsverbod, gebiedsgebod of beide opgelegd. In de eerste drie jaar van de Wlt bedraagt dit percentage gemiddeld 19,8% van de VB-gestelden en 39,5% van de v.i.-gestelden.

7.2.2 *Achtergrondkenmerken justitiabelen*

Gemiddeld zijn de tbs-gestelden met VB het oudste bij aanvang van het gebiedsverbod, 52,2 jaar (ten opzichte van 36,2 jaar bij de v.i. en 40,9 jaar bij de vrijheidsbeperkende maatregel). Het leeftijdsverschil bij de start van de v.i. en VB kan wellicht verklaard worden door het verschil tussen de gemiddelde duur van de tbs-maatregel en die van de gevangenisstraf. Het gemiddeld aantal delicten verschilt niet veel (3 bij VB en de vrijheidsbeperkende maatregel en 4 bij de v.i.). Opvallend veel van de onderzochte tbs-gestelden met VB zijn gediagnosticeerd met pedofilie (8 van de 23 personen). Daarnaast hebben 20 van de 23 tbs-gestelden met VB een persoonlijkheidsstoornis. Bij de v.i.-gestelden en de personen met een vrijheidsbeperkende maatregel is meestal geen (uitgebreid) pJ-onderzoek uitgevoerd, desondanks is bij 9 v.i.-gestelden en 5 personen met een vrijheidsbeperkende maatregel vastgesteld dat er stoornissen zijn. De gebiedsverboden onder de VB zijn ongeveer even vaak aan tbs-gestelden met een geweldsdelict of met een zedendelict opgelegd, terwijl de gebiedsverboden onder de noemer van de v.i. en de vrijheidsbeperkende maatregel vrijwel altijd aan geweldsdelinquenten zijn opgelegd.

7.2.3 *Type verboden gebied en radius*

Zowel bij de VB, de v.i. als de vrijheidsbeperkende maatregel zien de meeste gebiedsverboden op de woonomgeving van de slachtoffers/nabestaanden (respectievelijk 44%, 56% en 70%). De radius van de gebiedsverboden bij deze drie modaliteiten varieert en betreft meestal een (deel van) een dorp, stad of gemeente. Opvallend is dat vrijwel al de gebiedsverboden die in het kader van de VB zijn opgelegd en waarin de woonomgeving van de slachtoffers en nabestaanden verboden gebied is verklaard, zijn opgelegd aan daders van ernstige geweldsmisdrijven (10 van de 12 keer) en slechts één keer ten aanzien van een dader met een zedendelict. Bij de v.i. is dit onderscheid tussen type delinquenten er niet, omdat deze gebiedsverboden vrijwel allemaal zijn opgelegd aan geweldsdelinquenten (22 van de 25 delinquenten). Er zijn bij de VB relatief veel gebiedsverboden die zien op gebieden die niet gerelateerd zijn aan de initiële slachtoffers of nabestaanden (10 van de 27 keer). Deze zijn alle opgelegd aan zedendelinquenten. Vaak gaat het hier om een verbod om zich in besloten ruimten te bevinden waar zich tevens minderjarigen zouden kunnen bevinden, dan wel niet nader omschreven kinderrijke omgevingen. Dit komt niet voor in de onderzochte v.i.-zaken, wat begrijpelijk is omdat er maar drie zedendelinquenten onder de v.i.-gestelden met een gebiedsverbod zijn. Het is mogelijk dat er in een grotere steekproef meer zedendelinquenten met v.i. met een gebiedsverbod zijn, maar het percentage zedendelinquenten onder gedetineerden is eveneens laag (gemiddeld 4,2% in 2015-2019; Meijer et al., 2021).

Elektronische monitoring van de gebiedsverboden komt het meeste voor bij de v.i. (bij 19 van de 27 gebiedsverboden). Bij de VB is slechts twee keer EM opgelegd en bij de vrijheidsbeperkende maatregel gebeurt dit geen enkele keer. Het lage aantal VB-zaken met EM wordt deels verklaard doordat 10 van deze 27 gebiedsverboden geen nader bepaald geografisch gebied omvatten (de hierboven genoemde besloten ruimten en kinderrijke omgevingen) en daarmee moeilijk te controleren zijn met EM. Het ontbreken van EM bij de vrijheidsbeperkende maatregel kan waarschijnlijk worden verklaard doordat EM niet in de wet is genoemd als mogelijkheid bij deze maatregel.

7.2.4 *Beschermde personen*

Met de gebiedsverboden worden veelal meerdere personen beschermd: minstens

53 slachtoffers en nabestaanden bij de VB, minstens 47 bij de v.i. en minstens 27 bij de vrijheidsbeperkende maatregel. De meeste gebiedsverboden onder de VB beschermen potentiële slachtoffers (10 keer), terwijl dit bij de v.i. veel minder vaak gebeurt (2 keer) en bij de vrijheidsbeperkende maatregel 1 keer. Bij de v.i. zien juist de meeste gebiedsverboden op de bescherming van de oorspronkelijke slachtoffers (21 keer), hetgeen drie keer zo vaak is als bij de VB (7 keer). Nabestaanden worden bij de VB wat vaker beschermd, 7 keer, terwijl dit bij de v.i. slechts 2 keer gebeurt. De meerderheid van alle slachtoffers en nabestaanden zijn meerderjarig. De meeste slachtoffers die thans worden beschermd door een gebiedsverbod onder de VB of v.i. waren ten tijde van het delict willekeurige slachtoffers, terwijl de meeste beschermde personen onder de vrijheidsbeperkende maatregel de (ex-)partner van de dader dan wel een kennis waren.

7.2.5 *Voorwaarden ter voorkoming van een confrontatie*

Naast het gebiedsverbod zijn er ook andere bijzondere voorwaarden opgelegd die een directe werking tot het voorkomen van een confrontatie hebben. Bij de VB zijn dit totaal 48 bijzondere voorwaarden (gemiddeld 2,1) en bij de v.i. 40 (gemiddeld 1,6). Bij de VB is bijna altijd een uitreisverbod opgelegd (21 keer), maar geen gebiedsgeboden, verhuisplichten of vestigingsverboden. Bij de v.i. zijn relatief veel gebiedsgeboden opgelegd (13 keer), maar geen verhuisplichten, vestigingsverboden of uitreisverboden. Wat betreft de verhuisplicht en het vestigingsverbod komt dit doordat de mogelijkheid hiertoe pas met de (gedeeltelijke) inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen (Wsenb) per 1 juli 2021 in de wet is opgenomen en alle zaken betrekking hebben op eerdere jaren. Bij de vrijheidsbeperkende maatregel zijn in de onderzochte zaken geen gebiedsgeboden geweest.

Met betrekking tot de bijzondere voorwaarden met indirecte werking tot het voorkomen van een confrontatie geldt dat er vaak een contactverbod is opgelegd (14 keer bij de VB, 19 keer bij de v.i. en 17 keer bij de vrijheidsbeperkende maatregel). Ook de meldplicht komt bij de VB (16 keer) en de v.i. (23 keer) vaak voor, terwijl dit slechts in 1 zaak met een vrijheidsbeperkende maatregel gebeurt. Bij de VB is daarnaast bijna altijd een verbod om te verhuizen zonder toestemming opgelegd (21 keer).

7.2.6 *Overige bijzondere voorwaarden*

De meeste overige bijzondere voorwaarden zijn opgelegd aan de tbs-gestelden met VB: totaal 184 voorwaarden (gemiddeld 8,4 per persoon). Het ondergaan van ambulante behandeling (22 keer), het geven van openheid van zaken (21 keer), een drugs- en/of alcoholverbod (18 keer) en ermee instemmen dat de reclassering contact opneemt met derden (18 keer) zijn het vaakst opgelegd. Er is nauwelijks verschil in het type bijzondere voorwaarden dat is opgelegd aan zedendelinquenten met VB in vergelijking met geweldsdelinquenten met VB. Bij de v.i. zijn veel minder overige bijzondere voorwaarden opgelegd, totaal 130 (gemiddeld 5,2 per persoon). Er zijn bij de v.i. 78 bijzondere voorwaarden zonder directe of indirecte werking opgelegd (gemiddeld 3,1). Daarvan zijn het geven van openheid van zaken (18 keer), het hebben van een zinvolle dagbesteding (16 keer) en voorwaarden betreffende financiën van de justitiabele (14 keer) de meest voorkomende.

7.2.7 *Advisering en standpunten*

In iets meer dan de helft van de VB-zaken (13 van de 23) adviseerde de reclassering tot oplegging van een gebiedsverbod. In de overige 10 zaken is in de uitspraak niet

verwezen naar het reclasseringsadvies, zodat de inhoud daarvan onduidelijk is. De rechter week slechts één keer af van een door de reclassering geadviseerd gebiedsverbod. In 17 van de 25 v.i.-zaken adviseerde de reclassering positief over de start van de v.i.. In de resterende 8 v.i.-zaken was er geen reclasseringsadvies. In 13 van deze 17 zaken werden totaal 16 adviezen voor een gebiedsverbod en/of -gebod gegeven. De CVv.i. neemt 7 van deze adviezen exact over en wijkt van 9 adviezen enigszins af. De P.I. adviseert in totaal 15 keer positief over de start van de v.i. en daarvan 8 keer positief over de oplegging van een gebiedsverbod en/of -gebod. In 9 zaken ontbrak het P.I.-advies.

In slechts 5 van de 23 VB-zaken heeft de (raadsman/-vrouw van de) tbs-gestelde een standpunt ingenomen over het gebiedsverbod. Vier keer strekte het standpunt tot nuancering van het gebiedsverbod dan wel tot het beperken van de reikwijdte ervan, terwijl een keer werd gesteld dat de advocaat zich refereerde aan het oordeel van de rechtbank. Bij de v.i. zijn geen standpunten van de justitiabelen gevonden. In de VB-beslissingen zijn geen standpunten van slachtoffers en nabestaanden omtrent de VB-beslissing geciteerd. In 7 van de 25 v.i.-zaken is wel een standpunt van de slachtoffers of nabestaanden in het dossier te vinden. Van hen wensen 5 slachtoffers een gebiedsverbod, -gebod en/of contactverbod. Daarnaast wensen 2 slachtoffers juist expliciet geen gebiedsverbod, om te voorkomen dat via het gebiedsverbod hun woonplaats bekend wordt.

7.2.8 *Wijzigingen en schendingen*

Bij de VB zijn geen wijzigingen van de gebiedsverboden gevonden. De gebiedsverboden en -geboden onder de v.i. zijn juist relatief vaak gewijzigd, 18 van de 25 justitiabelen heeft minstens één wijziging en er zijn in totaal 39 wijzigingen. Deze wijzigingen betreffen meestal het laten vervallen van EM (13 keer) of het opheffen van het gebiedsgebod (10 keer). Er zijn weinig schendingen van de gebiedsverboden onder de VB noch onder de v.i. geconstateerd: bij de VB geen enkele keer en bij de v.i. slechts één keer. Dit betreft schendingen die onder de aandacht van betrokken partijen zijn gekomen. Het is niet geheel uit te sluiten dat er (meer) schendingen zijn geweest, hoewel ook uit de interviewgegevens blijkt dat er in de praktijk weinig schendingen worden gezien. Wel is bij de VB twee keer het contactverbod geschonden en is één keer de verpleging hervat (vanwege een andere reden dan overtreding van het gebiedsverbod). Daarnaast zijn de gebiedsgeboden onder de v.i. relatief vaak geschonden, 8 van de 13 v.i.-gestelden met een gebiedsgebod heeft het gebiedsgebod minstens eenmaal geschonden (totaal 15 overtredingen). De overtredingen zijn alle gesignaleerd met een EM-melding en zijn meestal (11 keer) mild van aard: zoals het te laat thuis komen (6 keer) of het te laat opladen van de enkelband (3 keer). Bij geen van de schendingen waren de slachtoffers of nabestaanden betrokken. De schendingen konden bij de vrijheidsbeperkende modaliteit niet in kaart worden gebracht.

Onderzoeksvraag 6: Welke mensenrechten van het slachtoffer of de nabestaande en de dader spelen een rol bij de oplegging, tenuitvoerlegging en handhaving van een langdurig gebiedsverbod?

Er zijn vijf mensenrechten besproken die in het bijzonder een rol kunnen spelen bij de Wlt en/of de gebiedsverboden die daaraan kunnen worden verbonden. Dit zijn het recht op leven (art. 2 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden [EVRM]), het verbod van foltering (art. 3 EVRM), het recht op vrijheid en veiligheid (art. 5 EVRM), het recht op vrije verplaatsing (art. 2

vierde protocol EVRM) en het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (art. 8 EVRM).

Artikel 2 en 3 EVRM zijn absolute rechten, hetgeen betekent dat schendingen ervan onder geen omstandigheden te rechtvaardigen zijn, terwijl artikel 5 EVRM, artikel 2 Vierde Protocol EVRM en artikel 8 EVRM wel gronden kennen waaronder deze rechten toch beperkt mogen worden. Daarbij dient men wel telkens rekening te houden met, onder andere het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste.

Artikel 2, 3 en 8 EVRM brengen positieve verplichtingen mee voor de Nederlandse autoriteiten, op basis waarvan zij 1) wet- en regelgeving moeten opstellen zodat handelingen in strijd met deze mensenrechten worden voorkomen en ontmoedigd, 2) adequate en effectieve implementatie en handhaving van deze wet- en regelgeving moeten regelen en 3) preventieve maatregelen nemen als het leven of de lichamelijke integriteit van de ene burger in het geding komt door de dreiging van strafbaar gedrag van de andere burger. Toegepast op de Wlt en de daaraan te verbinden gebiedsverboden, biedt het EVRM dus geen grondslag om het OM (bij v.i.) of de rechter (bij VB of GVM) ertoe te verplichten een gebiedsverbod op te leggen wanneer zij bij de start van het toezicht geen kennis (geacht worden te) hebben van een dergelijke dreiging. Dat het OM en de rechter ingevolge de Wlt en bijbehorende wetgeving kort gezegd pas tot v.i. of VB mogen beslissen wanneer het recidiverisico, al dan niet middels de oplegging van bijzondere voorwaarden, tot een aanvaardbaar niveau is/wordt teruggedrongen, betekent ook niet automatisch dat Nederland voldoet aan al haar positieve verplichtingen. Immers, deze wet- en regelgeving dient ook op een adequate en efficiënte manier geïmplementeerd en gehandhaafd te worden en indien kort gezegd sprake is van een reële en directe dreiging tegen een bepaalde persoon, dient de Nederlandse overheid ook preventieve maatregelen te nemen.

Artikel 5 EVRM en artikel 2 Vierde Protocol bij het EVRM kennen zoals gezegd omstandigheden waaronder schendingen gerechtvaardigd kunnen worden. Omdat vrijheidsbeneming (art. 5 EVRM) indringender is dan vrijheidsbeperking (art. 2 Vierde Protocol EVRM), gelden voor een schending van eerstgenoemde artikel meer waarborgen. De categorisatie van de beperking of schending als dan wel vrijheidsbeperking dan wel vrijheidsbeneming is dus van groot belang. De grens is echter niet zwart-wit, maar gradueel van aard en ligt onder andere in de intensiteit van de maatregel en/of de opgelegde voorwaarde(n). Toegepast op de Wlt, betekent dit dat de oplegging van gebiedsverboden in ieder geval een schending van artikel 2 Vierde Protocol opleveren, omdat hiermee het recht om je vrijelijk te verplaatsen en mogelijk ook het recht om het land te verlaten inperkt. Deze schending zal echter meestal te rechtvaardigen zijn op grond van factoren als bescherming van de nationale of openbare veiligheid, de handhaving van de openbare orde, het voorkomen van strafbare feiten, en de bescherming van de gezondheid, goede zeden of de rechten en vrijheden van anderen.

Gezien het brede aantal rechten dat met artikel 8 EVRM wordt gewaarborgd, het recht op respect voor het privé- familie- en gezinsleven, voor de woning en correspondentie brengen veel van de bijzondere voorwaarden die men aan het Wlt-toezicht kan verbinden, potentieel een groot aantal schendingen van deze rechten met zich mee. Men denke bijvoorbeeld aan een schending van het recht op privacy door de oplegging van EM met gps of een beperking van het contact dat de dader heeft met zijn gezin. Deze schendingen kunnen echter gerechtvaardigd zijn indien de bijzondere voorwaarden zijn opgelegd in het teken van belangen zoals de nationale veiligheid of het voorkomen van strafbare feiten. Bovendien kan met de Wlt maatwerk worden geleverd, door per individu de meest passende voorwaarden op te leggen. Ook hier moet steeds een afweging worden gemaakt waarbij factoren zoals proportionaliteit, subsidiariteit en

wettelijke legitimering van belang zijn. Hiervoor zijn geen strikte regels af te leiden uit de jurisprudentie van het EHRM: men zal steeds op basis van de omstandigheden van het geval dienen te bezien of de schending gerechtvaardigd kan worden.

Onderzoeksvraag 7: *Zijn de mogelijkheden die de wet biedt om te voorkomen dat het slachtoffer of de nabestaande in zijn woonomgeving wordt geconfronteerd met zijn dader toereikend?*

a *Hoe oordelen slachtoffers en nabestaanden over de mogelijkheden tot gebiedsverboden binnen de Wlt?*

Uit de interviews komt sterk naar voren dat slachtoffers en nabestaanden elk verschillende wensen, zienswijzen en oordelen hebben over de mogelijkheden tot een gebiedsverbod: er is geen 'gemiddeld' slachtoffer. Desalniettemin spelen bepaalde factoren in het bijzonder een rol bij hun wensen en oordelen over gebiedsverboden. Als het delict ernstiger is, als slachtoffers of nabestaanden en daders bekenden van elkaar zijn en als er minderjarige slachtoffers bij betrokken zijn, willen betrokkenen vaker een gebiedsverbod. Hoe meer slachtoffers en nabestaanden zich gedurende het strafproces erkend hebben gevoeld, hoe minder vaak zij een (stringent) gebiedsverbod willen. Slachtoffers en nabestaanden wensen vaak in ieder geval een gebiedsverbod voor hun woonomgeving en in geval van slachtoffers of nabestaanden en daders die elkaar kennen komt de werkomgeving en/of school en/of locaties waar hobby's worden uitgevoerd daarbij. De ervaring is dat deze wensen vaak in al dan niet enigszins aangepaste vorm (kunnen) worden meegenomen en deze worden daarmee over het algemeen als toereikend gezien.

Daarbij zijn enkele punten van aandacht aangeduid. Slachtoffers en nabestaanden die geen bekenden waren van de dader geven vaker aan dat zij geen gebiedsverboden vragen, omdat hun woonadres daarmee kenbaar wordt en zij dat niet wenselijk achten. Bij slachtoffers en nabestaanden die wel bekenden zijn van de dader, is het woonadres vaak al bekend en speelt dit punt geen rol. Sommige slachtoffers en nabestaanden zouden willen dat er een groter gebied verboden wordt verklaard dan gebruikelijk, bijvoorbeeld voor meerdere provincies, en vinden een kleiner gebied daarmee niet toereikend. Tot slot willen slachtoffers en nabestaanden van ernstige delicten over het algemeen de dader überhaupt nooit meer tegenkomen, of daarmee nu een nieuwe gevaarlijke situatie ontstaat of niet. Het juridische kader waaronder dat gebeurt, maakt voor hen niet uit. De duur van de gebiedsverboden is daarmee essentieel en juist deze wordt vaak als niet toereikend gezien.

b *Hoe oordelen bij de tenuitvoerlegging en handhaving betrokken instanties en personen over de mogelijkheden tot gebiedsverboden binnen de Wlt?*

De meerderheid van de respondenten is van mening dat de Wlt in het algemeen toereikend is om, indien er gevaar dreigt, middels gebiedsverboden langdurig toezicht te houden op justitiabelen. Immers, in de wettelijke grondslagen voor oplegging, wijziging en verlenging van gebiedsverboden onder de Wlt is de aanwezigheid van een bepaald risico of gevaar noodzakelijk om deze oplegging, wijziging of verlenging mogelijk te maken. In de wet wordt daarbij verondersteld dat het risico of gevaar middels het stellen van voorwaarden voldoende kan worden beteugeld. Volgens de meerderheid van de respondenten bestaan er geen betere juridische grondslagen om in geval van gevaar op te kunnen treden. De Wlt wordt daarmee gezien als een adequaat instrument om de kans op recidive te verminderen, wat ook het doel van de wet is. Echter, om alle confrontaties te voorkomen zijn de gebiedsverboden onder de Wlt volgens de respondenten niet altijd toereikend. Dit komt doordat (lang) niet alle

confrontaties ook gevaar met zich meebrengen of recidives zijn, bijvoorbeeld als dader en slachtoffer of nabestaande elkaar toevallig tegenkomen op straat.

c *Hoe oordelen slachtoffers en/of nabestaanden en bij de tenuitvoerlegging en handhaving betrokken partijen over de aanvullende mogelijkheden tot een gebiedsverbod?*¹⁰⁹

Volgens de bij de tenuitvoerlegging en handhaving betrokken partijen komt het zelden voor dat gebiedsverboden onder de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr) gelijktijdig aan of na afloop van het Wlt-toezicht gelden. Deze respondenten vinden dat de nadelen van gebiedsverboden onder de vrijheidsbeperkende maatregel de voordelen overstijgen. Mogelijke voordelen zijn dat een gebiedsverbod onder de vrijheidsbeperkende maatregel (soms) langer kan duren dan een gebiedsverbod onder de v.i. en dat de wijze van sanctioneren van schendingen daarbij beter is dan bij de v.i., doordat meteen vervangende hechtenis volgt. Een nadeel is dat de vrijheidsbeperkende maatregel is gemaximeerd tot vijf jaar, waardoor men in de praktijk het eindigen van het gebiedsverbod tegen de wens van het slachtoffer in niet kan voorkomen. Ook is er geen reclasseringstoezicht verbonden aan alleen een vrijheidsbeperkende maatregel, noch kan er – waarschijnlijk – EM aan worden verbonden.

De onrechtmatige daad binnen het civielrecht biedt op het eerste zicht veel mogelijkheden voor aanvullende werking op de Wlt, omdat daardoor gebiedsverboden kunnen worden opgelegd na afloop van of tijdens de Wlt. Ook zijn slachtoffers en nabestaanden voor de oplegging van gebiedsverboden minder afhankelijk van OM en rechters en ten slotte zijn de invulling en duur ervan minder beperkt. Een ander voordeel is dat een civielrechtelijk gebiedsverbod slachtoffers en nabestaanden rust en erkenning kan bieden als de strafrechtelijke kaders niet langer verlengd kunnen worden. Nadelen zijn echter dat het starten van een civielrechtelijke procedure veel tijd, moeite en meestal ook veel geld kost. Daarnaast is de subjectieve angst van slachtoffers, tenzij die met feiten en omstandigheden onderbouwd kan worden, ook bij een civielrechtelijk gebiedsverbod onvoldoende om een gebiedsverbod op te kunnen leggen. Ook is de handhaving van civielrechtelijke gebiedsverboden quasi volledig afhankelijk van het slachtoffer zelf, hoewel deze wel ondersteund kan worden door de politie. Bij schendingen van civielrechtelijke gebiedsverboden is als stok achter de deur alleen het opleggen van een dwangsom mogelijk, welke bij justitiabelen met schulden (niet ongebruikelijk) geen echte stok achter de deur is omdat zij deze toch niet kunnen betalen, menen de respondenten. Al met al zien de respondenten ook bij deze modaliteit dus geen meerwaarde ten opzichte van de Wlt.

d *Hoe vaak worden de verschillende gebiedsverboden geschonden?*

Zowel respondenten bij de reclassering als ook respondenten bij het OM zien weinig schendingen van de gebiedsverboden, in het algemeen en bij de Wlt-modaliteiten in het bijzonder. Tbs-gestelden met VB, die al een lang traject achter de rug hebben, zouden de aan hen opgelegde voorwaarden vrijwel nooit schenden. Hoewel geen cijfers zijn genoemd, stellen zowel respondenten bij het OM, bij de reclassering als enkele slachtoffervertegenwoordigers dat als de gebiedsverboden al worden geschonden, dit zelden is om het slachtoffer op te zoeken. Als dit wel gebeurt, komt het vaker voor bij leden van motor- of andersoortige bendes (maar die zijn er niet veel) en bij zedendelinquenten, aldus de respondenten. Veroordeelden wegens geweldsdelicten met willekeurige slachtoffers zouden ook minder vaak nieuwe confrontaties zoeken. Als gebiedsverboden worden geschonden, gebeurt dat vrijwel altijd per ongeluk, bijvoorbeeld door het nemen van een verkeerde afslag van de snelweg. Ook worden gebiedsgeboden vaker geschonden dan gebiedsverboden. Daarbij zij aangemerkt dat

¹⁰⁹ Zoals deze naar voren komen in onderzoeksvraag 2.

overtredingen van gebiedsverboden met EM vaker worden geconstateerd, terwijl schendingen van gebiedsverboden zonder EM minder makkelijk aan het licht komen. De schendingen van gebiedsgeboden zijn vrijwel altijd relatief licht van aard, zoals het te laat thuis komen of het niet tijdig opladen van de enkelband. Dit beeld wordt bevestigd door de cijfers uit het dossieronderzoek, waarin enkel lichte overtredingen zijn geconstateerd. Daarbij zij wel aangemerkt dat het bij de VB en de v.i. alleen om schendingen zoals opgemerkt door de betrokken partijen gaat en dat EM de detectie hiervan vergemakkelijkt. EM was echter alleen vaak verbonden aan v.i. en niet aan de VB.

Tot slot is de rol van burgemeesters uitgezocht, naar aanleiding van de vraag of burgemeesters voldoende bestuurs- dan wel strafrechtelijke mogelijkheden hebben om maatregelen te treffen bij de terugkeer van justitiabelen in hun gemeenten. Uit de analyses daartoe is gebleken dat gemeenten en Zorg- en Veiligheidshuizen een andere insteek hebben voor wat betreft deze terugkeer dan reclassering en OM. Zij richten zich op het algemene bewaken van de openbare orde. Daardoor vallen situaties die zich tussen twee individuen afspelen en die geen uitstraling hebben naar de openbare orde, niet binnen de omvang van hun taak, zoals een dader die het oorspronkelijke slachtoffer weer wil opzoeken terwijl daar verder geen anderen mee gemoeid zijn. Een schietincident tussen twee mensen met gevaar voor voorbijgangers zal wél als een situatie met mogelijke implicaties voor de openbare orde worden gezien. Bestuursrechtelijke gebiedsverboden kunnen daarmee niet of nauwelijks bijdragen aan de toereikendheid van gebiedsverboden zoals deze in het huidige onderzoek centraal stonden.

7.3 Conclusies

Het overkoepelende onderzoeksdoel was om te bepalen of de mogelijkheden die de Wlt biedt om te voorkomen dat het slachtoffer of de nabestaande in zijn woon-omgeving wordt geconfronteerd met zijn dader toereikend zijn. Gezien de resultaten van het onderzoek komen de onderzoekers tot de volgende conclusie over de toereikendheid:

- 1 Het doel van de Wet langdurig toezicht is het voorkomen van recidive middels drie modaliteiten tot langdurig toezicht. Slachtoffers en nabestaanden wensen over het algemeen de dader überhaupt niet meer tegen te komen. Het voorkomen van confrontaties tussen slachtoffers of nabestaanden en daders sluit daarmee niet automatisch aan bij de doelstelling van de Wlt, omdat niet alle confrontaties recidive zijn. Terwijl de Wlt in het algemeen wel toereikend wordt geacht om recidive te voorkomen, is de Wlt daarmee niet altijd toereikend om alle confrontaties te voorkomen.
- 2 De ontoereikendheid van de gebiedsverboden ten aanzien van de wensen van slachtoffers en nabestaanden betreft niet zozeer de inhoud en de reikwijdte, hoewel ook daar soms aanvullende wensen zijn, maar vooral de duur van de gebiedsverboden. Hoewel de duur van de gebiedsverboden door de wet (potentieel) ongemaximeerd is, zijn de gronden van (recidive)gevaar ter oplegging en/of 'ernstig belastend gedrag' ter verlenging van de gebiedsverboden zodanig dat niet elke vorm van een confrontatie kan worden voorkomen. Recidivegevaar en 'ernstig belastend gedrag' zijn niet hetzelfde als het niet willen tegenkomen van de dader.
- 3 De andere wettelijke grondslagen om een gebiedsverbod op te leggen, zowel straf-, civiel-, als bestuursrechtelijk, hebben meestal geen aanvullende werking op de Wlt

en als zij dit wel hebben, wegen de nadelen zwaarder dan de voordelen. Hoewel twee modaliteiten de meeste potentie tot aanvullende werking op de Wlt hebben, de vrijheidsbeperkende maatregel en de onrechtmatige daad, spelen ook hier nadelen een rol.

- 4 Mensenrechten van de dader, zoals het recht op vrijheid en veiligheid (art. 5 EVRM), het recht op vrije verplaatsing (art. 2 vierde protocol EVRM) en het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (art. 8 EVRM), en eisen van proportionaliteit en subsidiariteit beperken de duur van een gebiedsverbod. Anderzijds kunnen positieve verplichtingen vanuit het EVRM de Nederlandse overheid ertoe verplichten om preventieve maatregelen te nemen ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden.
- 5 Vooral van de Wlt-mogelijkheden tot het opleggen van gebiedsverboden en gebiedsgeboden onder de v.i. wordt vaak gebruikgemaakt, bij de VB is dit wat minder vaak het geval en het aantal gebiedsverboden en -geboden onder de GVM is nog niet bekend. Gebiedsverboden onder de vrijheidsbeperkende maatregel en op basis van de onrechtmatige daad lijken enige aanvullende werking te hebben, bijvoorbeeld door een langer gebiedsverbod mogelijk te maken, maar komen minder vaak voor.
- 6 Gemeenten en Zorg- en Veiligheidshuizen hebben een andere insteek voor wat betreft de terugkeer van ex-justitiabelen dan reclassering en OM. Zij richten zich op het algemene bewaken van de openbare orde, waardoor situaties die zich enkel tussen twee individuen afspelen gewoonlijk niet binnen de omvang van hun taak vallen. Bestuursrechtelijke gebiedsverboden kunnen daarmee niet of nauwelijks bijdragen aan de toereikendheid van gebiedsverboden zoals deze in het huidige onderzoek centraal stonden.

7.4 Geconstateerde knelpunten, aanbevelingen en mogelijkheden voor vervolgonderzoek

Er is in het huidige onderzoek door de analyse van de wetgeving, in het dossieronderzoek en door de respondenten een aantal knelpunten gesignaleerd die mogelijk van (indirecte) invloed kunnen zijn op de toereikendheid van gebiedsverboden om confrontaties tussen slachtoffers of nabestaanden en daders te voorkomen. Het betreft hier niet alleen de gebiedsverboden onder de Wlt, maar ook de gebiedsverboden onder de aanvullende modaliteiten die in dit onderzoek zijn onderzocht. Alle punten zijn in de voorgaande hoofdstukken aan de orde gekomen, daar uitgebreider uitgelegd en komen veelal ook in de betreffende 'kortommen' onder elk hoofdstuk aan de orde. Daar waar aanbevelingen naar voren zijn gekomen uit de verschillende informatiebronnen, zijn deze eveneens genoemd. Als deze punten worden geadresseerd, al dan niet voorafgegaan door vervolgonderzoek, kunnen deze mogelijk een bijdrage leveren aan de toereikendheid van gebiedsverboden: de mate waarin de oplegging, tenuitvoerlegging en handhaving van gebiedsverboden bijdraagt aan het voorkomen van confrontaties. Deze punten zijn:

- 1 De informatievoorziening aan slachtoffers en nabestaanden bij de VB wordt niet telkens door dezelfde instantie gegeven: voorafgaand aan de VB doet het IDV dit, daarna het lokale parket. Hierdoor weten slachtoffers en nabestaanden niet altijd bij welke instantie zij terecht kunnen met vragen. Daarmee kan het onbekend blijven dat er beschermingsbehoeften bestaan en kan een gebiedsverbod uitblijven, doordat slachtoffers en nabestaanden niet weten waar ze terecht kunnen.
- 2 Het raadplegen en informeren van slachtoffers en nabestaanden door het IDV gebeurt met een brief waarop in relatief korte tijd moet worden gereageerd (10

dagen). Als er geen reactie komt, worden slachtoffers en nabestaanden meestal niet verder bevraagd, waardoor sommige beschermingswensen en informatie-behoefte niet bekend worden.

- 3 Slachtoffers en nabestaanden weten niet altijd welke mogelijkheden er bestaan ten aanzien van de oplegging van gebiedsverboden, bijvoorbeeld ten aanzien van de reikwijdte ervan. Duidelijke informatievoorziening en bijstand door een slachtoffer-vertegenwoordiger over deze mogelijkheden kan helpen bij het formuleren van de beschermingsbehoefte en de oplegging daarvan, bijvoorbeeld door te wijzen op de straal van 5 kilometer rondom het woonadres die kan worden gehanteerd.
- 4 Het woonadres van slachtoffers en nabestaanden wordt meestal bekend bij de dader bij het opleggen van een gebiedsverbod, terwijl dit niet altijd wenselijk is. Voornoemde straal van 5 kilometer kan ook rondom een algemenere plek in het woongebied worden geplaatst dan rondom het woonadres, bijvoorbeeld rondom het dorp plein of een kerk, maar dit gebeurt niet altijd. Als dit vaker wordt toegepast kan het woonadres beter worden beschermd en kan de kans op confrontaties mogelijk worden vermindert.
- 5 De reclassering stelt de belangen van de dader voorop bij het adviseren over de gebiedsverboden. De CVv.i. stelt de belangen van de slachtoffers en nabestaanden voorop bij de oplegging daarvan. De P.I.'s houden voornamelijk rekening met het gedrag van de gedetineerde bij het toekennen van vrijheden en niet zozeer met de slachtofferwensen. Hoewel vooral reclassering en CVv.i. ook rekening houden met alle belangen, kan dit verschil in prioriteit het lastiger maken een gebiedsverbod zodanig te formuleren dat het rekening houdt met alle belangen van slachtoffers, nabestaanden en de dader.
- 6 Gebiedsverboden beschermen slachtoffers en nabestaanden niet tegen (toevallige) confrontaties buiten het verboden gebied. Het slachtofferdevice, dat momenteel in een pilot wordt onderzocht, is een apparaat dat het slachtoffer met zich meedraagt en contact kan maken met de enkelband van de dader, zodra deze in elkaars buurt komen. Hierdoor kunnen in de toekomst dergelijke (toevallig) confrontaties mogelijk worden voorkomen.
- 7 Slachtofferadvocaten en SHN-medewerkers verlenen in principe geen bijstand meer tijdens de tenuitvoerleggingsfase van straffen en maatregelen, waardoor slachtoffers in die fase geen aanspreekpunt meer hebben. Dit komt (mede) doordat slachtofferadvocaten in deze fase geen vergoeding voor de bijstand meer ontvangen. Ook in de tenuitvoerleggingsfase kunnen informatie- en beschermingsbehoefte bestaan, temeer omdat de justitiabele dan meer vrijheden krijgt in de vorm van verlof, PP, v.i. en VB en de kans op confrontaties daarmee groter is. Bijstand in deze fase, al dan niet kosteloos, voor slachtoffers en nabestaanden kan in de tenuitvoerleggingsfase bijdragen aan de informatievoorziening en het in kaart brengen van beschermingsbehoefte van slachtoffers en nabestaanden en daarmee confrontaties voorkomen.
- 8 Eerder opgelegde gebiedsverboden in het kader van verlof of PP staan soms in de weg van de advisering dan wel oplegging van gebiedsverboden in latere fasen als de v.i. en VB. Als er al een gebiedsverbod is geweest dat goed is verlopen, afgebouwd en vervolgens opgeheven, is het voor de reclassering en de CVv.i. lastig alsnog een gebiedsverbod te adviseren respectievelijk op te leggen voor hetzelfde gebied. Zij zouden gebaat zijn bij een gestructureerd, regelmatig overleg met P.I.'s en fpc's over de voorwaarden bij de vrijheden in deze eerdere fasen.
- 9 Volgens verschillende respondenten van de reclassering en CVv.i. weten zij niet wat het IDV precies aan de slachtoffers en nabestaanden vraagt over hun beschermingsbehoefte, hetgeen van invloed is op de wijze waarop zij met deze slachtofferwensen (kunnen) omgaan.

- 10 Wijzigingen van gebiedsverboden onder de v.i. kunnen ook plaatsvinden als slachtoffers en nabestaanden dit wensen, maar omdat informatie hierover in de wet- en regelgeving ontbreekt is het verschillende respondenten (slachtoffervertegenwoordigers, de reclassering en OM) niet duidelijk hoe dit onder de VB en de GVM is geregeld.
- 11 Slachtoffers en nabestaanden worden niet (altijd) geraadpleegd of geïnformeerd over wijzigingen in de beschermende voorwaarden. Indien dit wel (consistent) zou gebeuren, zouden slachtoffers beter voorbereid en geïnformeerd zijn en ook meer begrip kunnen hebben voor wijzigingsbeslissingen.
- 12 Slachtoffers en nabestaanden weten van tevoren niet duidelijk hoe lang het gebiedsverbod gaat zijn. Deze onduidelijkheid ervaren zij als onprettig.
- 13 De rechten, de informatiepositie en de mogelijkheden tot bescherming van slachtoffers en nabestaanden zijn de laatste jaren toegenomen, bijvoorbeeld met de uitbreiding van het spreekrecht, het slachtofferportaal, de introductie van de vrijheidsbeperkende maatregel en de wijzigingen via de Wlt. Dit kan bijdragen aan de toereikendheid van gebiedsverboden. Slachtoffers en nabestaanden hebben daarbij wel een bepaalde mate van afhankelijkheid van andere partijen, als er met hun wensen niets wordt gedaan, is er geen mogelijkheid tot beroep.
- 14 De informatievoorziening voor de politie over opgelegde gebiedsverboden kan beter. Zo is bij de politie vooral informatie over de dader bekend, waardoor slachtoffers en nabestaanden die bellen met een melding niet meteen aan de dader kunnen worden verbonden. Ook de tijdigheid van de informatie kan worden verbeterd.
- 15 Bij een melding over een schending van de elektronische monitoring bij het gebiedsverbod wordt gelijktijdig een bericht gestuurd naar de politie en naar de reclassering. De precieze locatie van de justitiabele is niet altijd bekend, alleen de overtreding van het verboden gebied, dat een straal van 5 kilometer kan zijn. Hierdoor kan de politie de justitiabele soms moeilijk en niet direct vinden (in het bijzonder in drukke gebieden) waardoor minder makkelijk een confrontatie kan worden voorkomen.
- 16 De krappe woningmarkt maakt het moeilijker om een geschikte woning te vinden voor de justitiabele, waardoor terugkeer naar de oorspronkelijke woning soms noodzakelijk is, ook als dit potentiële confrontaties met slachtoffers en nabestaanden oplevert. Het opnemen van ex-justitiabelen in een andere gemeente dan die van herkomst en het centraler regelen van de mogelijkheden daartoe zou kunnen bijdragen aan het vaker voorkomen van dit soort situaties.
- 17 Bij artikel 172a Gemeentewet, het opleggen van een gebiedsverbod om een *verdere* verstoring van de openbare orde te voorkomen, ervaren de respondenten het als een knelpunt dat er eerst al een verstoring van de openbare orde dient te hebben plaatsgevonden, zodat deze bevoegdheid niet preventief kan worden ingezet ter voorkoming van confrontaties.
- 18 De maximale duur van de vrijheidsbeperkende maatregel is vijf jaar en is daarmee vaak al afgelopen als de v.i. en zeker als de VB aanbreekt. De potentiële aanvullende werking van deze maatregel, onder andere dat op het moment van oplegging de volledige duur bekend is en dat schending ervan direct leidt tot vervangende hechtenis, is daarmee van beperkte duur ten opzichte van de Wlt.
- 19 De civielrechtelijke procedure om een gebiedsverbod te eisen, onder de noemer van de onrechtmatige daad, is een tijdrovende en dure procedure. Ook moeten slachtoffers en nabestaanden zelf de noodzaak ertoe én schendingen ervan aantonen en is de stok achter de deur van een dwangsom bij niet draagkrachtige ex-justitiabelen niet voldoende als pressiemiddel om zich eraan te houden.

- 20 De gemeente kan op de hoogte worden gesteld van de terugkeer van een justitiabele via de BIJ-melding: Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen. De informatie in deze meldingen is soms te summier en de (opvolging van) de melding zou verbeteren als naam en contactgegevens van de betrokken casemanager alsmede het screeningsverslag zouden zijn opgenomen in de melding.
- 21 Herstelbemiddeling kan er mogelijk toe bijdragen dat gevoelens van angst of andere negatieve emoties ten opzichte van de dader bij slachtoffers of nabestaanden verminderen. Doordat gevoelens van angst en andere negatieve gevoelens verminderen, kunnen zij eerder tevreden zijn met een beperktere duur of kleinere reikwijdte van de gebiedsverboden of de noodzaak daartoe niet meer nodig achten. Herstelbemiddeling kan daarmee bijdragen aan de toereikendheid van gebiedsverboden, maar is niet in alle gevallen kosteloos voor slachtoffers en nabestaanden en daarmee niet voor alle slachtoffers en nabestaanden een mogelijkheid.

7.5 Reikwijdte resultaten, beperkingen daarbij en toekomstig onderzoek

Ondanks de nodige zorgvuldigheid bij de totstandkoming van dit rapport, kunnen de volgende punten van aandacht worden geconstateerd. Bij de interpretatie van de interviewgegevens geldt zoals altijd bij kwalitatief onderzoek dat dit bevindingen en soms ook meningen zijn van een beperkte groep mensen, op basis van hun ervaringen. Deze gelden niet noodzakelijkerwijs voor de situatie in het hele land noch voor alle betrokkenen. Ook geldt dat er, naast de oriënterende gesprekken, geen slachtoffers en nabestaanden zelf zijn gesproken, maar hun vertegenwoordigers (advocaten, medewerkers van SHN) en mensen die (indirect) met hen te maken hebben (reclassering, OM). Hoewel deze mensen daarmee enerzijds een indirect beeld geven van de meningen, wensen en ideeën van slachtoffers en nabestaanden, konden zij anderzijds elk hun ervaringen delen vanuit meerdere zaken en daarmee meerdere ervaringen van slachtoffers en nabestaanden beschrijven. De prevalentie van gebiedsverboden onder de VB en v.i. zijn op populatieniveau van de onderzochte jaren, respectievelijk 2015-2019 en 2016-2020. Deze prevalentiecijfers zijn daarmee vastgesteld voor alle justitiabelen die in die periode zijn gestart met VB dan wel v.i., maar niet voor eerdere en latere jaren, waarmee het mogelijk is dat voor andere jaren andere prevalentiecijfers van gebiedsverboden gelden. De prevalentie van gebiedsverboden onder de vrijheidsbeperkende maatregel en onrechtmatige daad konden niet worden vastgesteld, daarvoor zijn geen (centrale) registratiebronnen voor gevonden. Het inrichten van dergelijke registraties zou kunnen helpen bij het verrichten van onderzoek ernaar. De kenmerken van de gebiedsverboden onder de VB zijn niet vastgesteld vanuit een steekproef van alle VB's met gebiedsverboden. Pas na vastlegging van die gegevens, bleek er ondanks een eerder dataverzoek bij de reclassering toch een centrale bron te zijn. Dit is een beperking aan het onderzoek, die zou kunnen worden opgelost door het onderzoek te herhalen door een aselechte steekproef te trekken van de VB's die volgens 3RO met reclasseringtoezicht zijn gestart. De aselechte steekproef die is getrokken uit de v.i.-zaken is relatief klein, waarmee ook die kenmerken met enige voorzichtigheid moeten worden bezien. Met de interpretatie van de gegevens over de vrijheidsbeperkende maatregel en onrechtmatige daad is eveneens voorzichtigheid geboden, omdat ondanks een grondige zoektocht slechts een heel beperkt aantal van deze zaken is gevonden. Bij de interpretatie van de gegevens over de wijzigingen en schendingen van alle gebiedsverboden geldt de beperking dat dit alleen schendingen die onder de aandacht zijn gekomen betreft. Bij de vrijheidsbeperkende maatregel zijn de onderzoekers geen instanties bekend die schendingen

bijhouden. Het inrichten van een dergelijke registratie kan inzicht bieden in het aantal schendingen van deze maatregel. Kortom, ondanks de beperkingen aan het onderzoek kan worden geconcludeerd dat de in de Wlt geboden mogelijkheden om een langdurig gebiedsverbod op te leggen niet in alle situaties toereikend zijn om alle confrontaties te voorkomen.

Summary

Perspectives on the area ban

Legal (im)possibilities, numbers and experiences

Background

The goal of the present study was to examine if long-term area bans for (mentally ill) sex and violent offenders under the Long-Term Supervision Act (LTSA; *Wet langdurig toezicht*) are sufficient to prevent confrontations between victims or their next-of-kin of serious crimes and perpetrators. With 'confrontations' we mean physical encounters in the (living) environment of the victims or their next-of-kin that could be prevented by area bans. With 'area bans' we mean orders that prohibit the perpetrator to go to certain geographical areas around a certain radius, usually of 5 kilometres around an address. With 'sufficient' we mean to indicate the degree to which the imposition, execution and enforcement of area bans contributes to the prevention of confrontations between victims or their next-of-kin and perpetrators in their living and/or work environment. With enforcement, we mean supervision as well as responses to potential violations of the area bans by probation services as well as by police and/or municipalities.

The study was set up as a result of a parliamentary motion in which it was observed that it is undesirable that victims and their next-of-kin of violent crimes are confronted with their perpetrators upon relocation of these perpetrators (re)locate in their vicinity. The minister of Justice and Security was requested to examine if the LTSA offers enough clarity on the possibilities to prevent these confrontations. The research and documentation centre (WODC; *Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum*) of the ministry of Justice and Security therefore conducted a study in which three research goals were set:

- 1 Describe all legal possibilities, both within the LTSA as well as in other acts, to impose an area ban to prevent confrontations between victims or their next-of-kin of serious crimes and the perpetrators in their (living) environment,
- 2 To determine if and if so, in what manner and to what extent, these possibilities are used,
- 3 To determine if these legal possibilities are sufficient to prevent confrontations.

To reach these goals, we posed seven research questions. These research questions are answered below. In the corresponding chapters in this report, there is more information to be found.

Methods

For the present study several research methods were used. In order to come to a proper operationalization of the terms 'confrontation' and 'sufficient', eight exploratory interviews were conducted: one with a family member of a victim, three with lawyers specialised in victims or their next-of-kin, one with Victim Support Netherlands (VSN;

Slachtofferhulp Nederland), two with probation services (3RO; *de drie reclasseringsorganisaties*) and one with the Central Provision of Conditional Release (CPCR; *Centrale Voorziening Voorwaardelijke Invrijheidstelling*). In order to make a list of all legal possibilities to enforce an area ban in the Netherlands, an analysis of rules and regulations of Dutch law was conducted, which were complemented with several scientific publications (research question 1). The researchers then formulated criteria to determine if and if so which laws and regulations could work complementary to the LTSA (research question 2). In order to determine the number and efficacy of applications of area bans in everyday practice (research questions 3, 4, 5 and 7) datasets were requested from the Custodial Institutions Agency (CIA; *Dienst Justitiële Inrichtingen*), the Central Judicial Collection Agency (CJCA; *Centraal Justitieel Incassobureau*), the Council for the Judiciary (CJ; *Raad voor de rechtspraak*), the CPCR and the probation services. A Privacy Impact Analysis (PIA) was performed prior to the acquisition of the data, and formal letters seeking approval from the heads of the aforementioned agencies were sent. The researchers analysed the raw data. In addition, 28 interviews were conducted with all of the above mentioned organizations that are involved in the application of area bans. To determine the human rights that possibly play a part in the imposition, execution and enforcement of area bans, a further legal analysis was conducted (research question 6).

Answers to the research questions

Research question 1: *Which components of the LTSA can contribute to prevent confrontations between victims or their next-of-kin of serious crimes and the perpetrators in their (living) environment and what differences occur according to the type of crime and the type of victim?*

In the LTSA, three changes to the (forensic psychiatric) conditional release of (mentally ill) offenders were made: 1) the Conditional Release after Forensic Psychiatric treatment (FPCR; *voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging van de tbs-maatregel*) of mentally ill patients with a mandatory treatment order (tbs-order; *maatregel terbeschikkingstelling*) is no longer maximized in duration, 2) a one-year conditional release (CR; *voorwaardelijke invrijheidstelling*) of offenders from the prison system is now mandatory, with the general condition that no further crimes are committed, along with any special conditions that may be imposed; it is now possible to prolong CR for as long as the offender is still considered dangerous and 3) an independent supervision measure, the Measure on Behavioral Influence and limitation of freedom (MBI; *Gedragsbeïnvloedende en Vrijheidsbeperkende Maatregel*) was introduced. The tbs-order is a judicial measure that entails mandatory hospitalization and treatment in a forensic psychiatric hospital (Article 37a.1 Dutch Criminal Code [DCC]). From the legal analyses into these three changes, it was found that all three components of the LTSA offer the possibility to impose a long and under certain conditions lifelong area ban to protect victims and their next-of-kin against confrontations with their perpetrator. Not only the area bans but also other special conditions may have this influence. The researchers made a distinction in the manner in which special conditions can serve to prevent confrontations. Three categories were formed: conditions that directly serve to prevent confrontations, conditions that indirectly serve to prevent confrontations and other conditions. Since the operationalization of 'confrontation' used in the current report involves a prohibited area, the conditions that directly serve to prevent confrontations are area bans, orders that oblige a person to remain in a certain location, subsequently called commandment

orders, orders that prohibit the person involved to travel across international borders, a prohibition to relocate and an order against the settlement in a certain area. These conditions are explicitly listed in Dutch legislation for CR and for the MBI but not for the FPCR. Conditions that may indirectly work to restrain a perpetrator from confronting the victim or their next-of-kin are restraining orders (no-contact orders), an order to report oneself to probation services on a regular basis, mandatory hospitalization, an obligation to live in a supported housing setting and a prohibition to conduct voluntary services of a specific nature.

The conditions with an indirect effect are the restraining order, the reporting obligation, compulsory admission to a forensic psychiatric hospital, an obligation to stay in an assisted living facility and, finally, the prohibition to do voluntary work of a certain nature. The restraining order, which prohibits the offender from contacting the victim in any way, occupies a special place here, because although it directly aims to prevent a confrontation between offender and victim, it does not involve a prohibited area, but a person with whom contact is prohibited. As a result, the restraining order is seen in this study as a condition with indirect effect. The other special conditions deal with other aspects of the offender's life and behaviour and do not aim to prevent confrontations.

The requirements for the imposition, modification and termination of area bans under all three LTSA modalities usually include a so-called danger criterion. At the start of FPCR and CR, a certain degree of danger has passed, but some degree of danger also remains. This danger is expected to be sufficiently controlled by imposing conditions. For example, under FPCR, it is necessary that the risk of recidivism has been reduced to such an extent that the mandatory hospitalization can be conditionally terminated. In addition, under the old regulations, CR was postponed or waived if the imposition of conditions did not sufficiently reduce the risk of recidivism, and under the new regulation, CR is only granted if the risks associated with the release can be limited and controlled. With the MBI, the law regulates that this supervision measure can only be enforced if there is a serious risk that the convicted person will commit another MBI-worthy crime or if it is necessary to prevent seriously incriminating behaviour towards victims or witnesses. However, if combined with and preceded by a tbs-order, a certain degree of danger will also have passed at the outset, otherwise the tbs-order would not have been terminated.

When changing the conditions in FPCR, the potential danger clearly plays a role, as does non-compliance with conditions. In addition, FPCR can only be extended if there is still some degree of danger. In the case of CR, one requirement is that changes to conditions must be necessary and proportionate. The first extension of CR is possible for all offenders with CR, with no grounds for this in the law. In the MBI, no further provisions have been made for the modification of conditions. Both the (second and possibly further) extension of CR and the extension of the MBI include a provision in the law that takes into account victims and their next-of-kin. If there is expected to be 'seriously incriminating behaviour towards victims or witnesses', CR and the MBI and thus also area bans and other special conditions, can be extended. In addition, for the second and any further extension of CR and the MBI, the danger emanating from the convicted person can be a ground for extension. There are no differences in the way the various components of the LTSA can be used depending on the type of offence and the type of victim.

In order to be allowed to go on FPCR, the law requires the person to explicitly declare his willingness to comply with the conditions before they can be imposed. In CR, this

cooperation is more indirect: if the convicted person is not willing to cooperate, this can be a contraindication for granting CR. Moreover, if special conditions are imposed on the perpetrator, two conditions are linked by law: to cooperate in determining their identity and to cooperate with probation supervision. The latter is understood to mean that the offender cooperates with home visits by and reporting to the probation service. In the case of the MBI, there is no requirement for the person to agree to cooperate.

In short, with (the amendments to) the three modalities of the LTSA, a longer area ban has become possible. In each case, legal principles such as proportionality and subsidiarity play a role in the imposition, modification and extension of the special conditions under all three modalities of the LTSA.

Research question 2: Are there other legal bases than those under the LTSA that can be used to prevent victims or next-of-kin from being confronted with their perpetrator in their home environment and, if so, how do these compare with the possibilities under the LTSA?

From the analysis of legislation, a total of 23 other modalities for imposing an area ban were found within criminal, administrative and civil law. These modalities were examined for their complementary effect compared to the LTSA modalities, using four criteria: the intended target group (perpetrators of sexual and/or serious violent offences), the moment of imposition (during or after the prison sentence and/or measure has taken place, starting at CR or FPCR), the purpose of the area ban (protecting victims and their next-of-kin from confrontations) and the duration (longer than the LTSA) or content (other prohibited areas, for example).

Although the 12 criminal law modalities found all have the protection of victims as their goal, apart from the 'restriction of freedom measure' (RFM; *vrijheidsbeperkende maatregel*, art. 38v DCC), they do not offer any addition compared to the LTSA modalities, in terms of duration or content. Three of the four modalities in administrative law require (the serious fear of) a (further) disturbance of the peace which is a different criterion from the danger the LTSA requires. Disturbance of the peace does not involve specific victims and their next-of-kin, but rather society in general and therefore has a different goal than to prevent confrontations as defined in this study. The 7 civil law modalities focus on the same target group and can be imposed during or after a prison sentence or a tbs-order. However, only 3 of them protect victims, namely the wrongful act suit in combination with a court order, the wrongful act suit in combination with compensation and the conditional authorisation under art. 28aa Compulsory Mental Health Care Act (CMHCA; *Wet Zorg en Dwang*). Only the wrongful act suit in combination with a court injunction meets all the above criteria. From this it can be concluded that only the area bans attached to the restriction of freedom measure (art. 38v DCC) and to the civil wrongful act suit (art. 6:162 Civil Law; *Burgerlijk Wetboek*) can potentially have complementary effects to the LTSA. After all, based on the restriction of freedom measure, an area ban with a maximum duration of five years can be imposed at the time of the conviction to a prison sentence or tbs order. This makes it possible for the area ban associated with the restriction of freedom measure to run concurrently with the area ban under CR, FPCR or MBI, which is potentially complementary in terms of both content and duration. Tort law allows victims and next-of-kin to claim an area ban at any time, independent of criminal proceedings, if facts and circumstances have arisen showing that the defendant has committed an unlawful act or if there is a serious fear of doing

so. As a result, it is possible that such a civil area ban may be imposed during or after the end of the CR, FPCR or MBI.

Research questions 3, 4 and 5 are taken together: *How often and in what way have the various components of the LTSA been deployed to prevent a victim or next-of-kin from being confronted with his perpetrator in his residential environment? How often and in what way have the options under a legal basis other than the LTSA been deployed to prevent a victim or the next-of-kin from being confronted with the perpetrator in their home environment? How do the options relate to each other?*

These research questions were answered based on the file review. In the 23 FPCR cases analysed, 27 area bans had been imposed. These are not from a random sample so their characteristics are a first illustration of characteristics of all area bans imposed on FPCR inmates in 2015-2019. The 25 CR cases however, also with 27 area bans, were randomly selected and thus more representative of the entire population of CR detainees with area bans in 2016-2020. However, given the small sample, the interpretation of these data should also be treated with caution. For both area ban and wrongful act suits, the prevalence is expected to be limited, as only 17 and 4 relevant cases, respectively, were found despite a very thorough search. A total of 23 area bans were imposed in the 17 cases with a restriction of freedom measure examined. The average duration of the different modalities until an area ban was 598 days (FPCR), 668 days (CR), 1,347 days (restriction of freedom measure) and 637.5 (wrongful act suit).

Prevalence

The prevalence of area bans and commandment orders could only be reliably determined in FPCR and CR cases. In the years under study, CR detainees were significantly more likely than FPCR probationers to be subjected to an area ban, a commandment to stay in a certain area or both, 38.5% and 16.7% respectively. In the years prior to the LTSA, an area ban, commandment order or both were imposed on average to 15% of FPCR detainees and 37.1% of CR detainees, respectively. In the first three years of the LTSA, this percentage averaged 19.8% of the FPCR detainees and 39.5% of the CR detainees.

Background characteristics of offenders

On average, FPCR probationers are the oldest at the start of the area ban, 52.2 years (compared to 36.2 years for CR and 40.9 years for the restriction of freedom measure). The age difference at the start of CR and FPCR can perhaps be explained by the difference between the average duration of the tbs-order and that of the prison sentence. The average number of offences does not differ much (3 in FPCR and the freedom-restricting measure and 4 in CR). A strikingly large number of the investigated probationers with FPCR have been diagnosed with paedophilia (8 out of 23 persons). In addition, 20 of the 23 inpatients with FPCR have a personality disorder. Among the CR probationers and those with a restriction of freedom measure, no (extensive) pre-trial investigation was usually carried out, nevertheless 9 CR probationers and 5 persons with a freedom restricting measure were found to have disorders. The area bans under the FPCR were imposed about equally often on probationers with a violent offence and those with a sex offence, while the area bans under CR and the restriction of freedom measure were almost always imposed on violent offenders.

Type of prohibited area and radius

In both the FPCR, CR and the restricting of freedom measure, most of the area bans relate to the residential area of the victims or their next-of-kin (44%, 56% and 70% respectively). The radius of the area bans in these three modalities varies and usually concerns (part of) a village, city or municipality. It is notable that almost all area bans imposed in the context of the FPCR, in which the living environment of the victims and their next-of-kin was declared a prohibited area, were imposed on perpetrators of serious violent crimes (10 out of 12 times) and only once in respect of a perpetrator with a sex offence. In CR, this distinction between offender types is not there, as these area bans were almost all imposed on violent offenders (22 out of 25 offenders). Among the FPCR, there are relatively many area bans that see to areas not related to the initial victims or next-of-kin (10 out of 27 times). These were all imposed on sex offenders. They often involve bans on being in confined spaces where minors might also be present, or unspecified child-rich environments. This does not occur in the CR cases studied, which is understandable as there are only three sex offenders among the CR offenders with an area ban. It is possible that there are more sex offenders with CR with an area ban in a larger sample, but the percentage of sex offenders among inmates is also low (4.2% on average in 2015-2019).

Electronic monitoring (EM; *elektronisch monitoren*) of area bans is most common in CR (in 19 out of 27 area bans). For FPCR, EM was imposed only twice and zero times for the restriction of freedom measure. The low number of FPCR cases with EM is partly explained by the fact that 10 of these 27 area bans do not include a specified geographical area (the confined spaces and child-rich environments mentioned above) and are therefore difficult to monitor with EM. The absence of EM in the restriction of freedom measure can probably be explained by the fact that EM is not mentioned in the law as a possibility in this measure.

Persons protected

The area bans tend to protect several persons: at least 53 victims and next-of-kin in the case of the FPCR, at least 47 in the CR and at least 27 in the restriction of freedom measure. Most area bans under the FPCR protect potential victims (10 times), while this is much less frequent in CR (2 times) and only once in the restriction of freedom measure. In CR, on the contrary, most area bans see to the protection of original victims (21 times), which is three times more often than in FPCR (7 times). Next-of-kin are protected a bit more often in the FPCR, 7 times, while only 2 times in the CR. The majority of all victims and next-of-kin are adults. Most victims who are currently protected by an area ban under the FPCR or CR were random victims at the time of the offence, while most of those protected under the restriction of freedom measure were the offender's (ex-)partner or an acquaintance.

Conditions to prevent confrontations

Concerning the FPCR cases, not many other special conditions with a *direct effect* on preventing a confrontation (i.e., in addition to the area ban), were imposed: no commandment orders, relocation orders or settlement bans. However, a prohibition to leave the country was often imposed (21 times). In the CR cases, relatively many commandment orders were imposed (13 times), but no orders to relocate, settlement bans or prohibitions to leave the country were imposed. The lack of obligations to relocate and settlement bans are due to the fact that the possibility to impose these orders was not included in the law until the (partial) entry into force of the Act on

Punishment and Protection (APP; *Wet straffen en beschermen*) on 1 July 2021, and all cases that were studied relate to earlier years. With regard to the restriction of freedom measure, there were no area bans in the cases studied.

With regards to the special conditions with *indirect effect* to prevent confrontations, restraining orders were often imposed (14x in the FPCR, 19x in the CR and 17x in the restriction of freedom restricting). The obligation to report to probation services is also common in the FPCR (16x) and CR (23x) cases, while this occurs in only 1 case with a restriction to freedom measure. In addition, a ban on moving without consent was almost always imposed in the case of the FPCR (21x).

Other special conditions

Most of the other special conditions were imposed on the probationers with FPCR: a total of 193 conditions (an average of 8.4 per person). Undergoing outpatient treatment (22 times), an order to be transparent about issues in life (21 times), a drug and/or alcohol ban (18 times) and agreeing to the probation services contacting third parties for information (18 times) were imposed most often. There is hardly any difference in the type of special conditions imposed on sex offenders with FPCR compared to violent offenders with FPCR. In total 78 other special conditions, with no direct or indirect effect, were imposed in the CR cases (on average 3.1 per person). Of these, an order to be transparent about issues in life (18 times), having a meaningful Daytime activity (16 times) and conditions concerning the offender's finances (14 times) were the most common.

Recommendations and point of views

In slightly more than half of the FPCR cases (13 out of 23), the probation services recommended imposing an area ban. In the remaining 10 cases, the judges did not cite information from probation advices, so their advice remains unclear. Only once did the judge deviate from an area ban recommended by the probation officer. In 17 of the 25 CR cases, the probation officer advised positively on the start of CR. In the remaining 8 CR cases there was no advice from probation services available. In 13 of these 17 cases, a total of 16 recommendations for an area ban and/or commandment order were given. The CPCR adopted 7 of these recommendations exactly and deviated slightly from 9 other recommendations. In a total of 15 cases, the correctional services gave positive advice on the start of CR, and 8 of these recommendations were positive for the imposition of an area ban and/or commandment order. In 9 cases, the advice of the correction services was missing.

In only 5 of the 23 FPCR cases did the (counsellor of the) probationer take a position on the area ban. Four times the opinion sought to nuance the area ban or to limit its scope, while once it was stated that the lawyer was referring to the court's opinion. In CR, no views of the perpetrators were found. No views of victims and their next-of-kin regarding the CR decision were cited in the CR rulings by the court. In 7 of the 25 CR cases, a viewpoint of the victims or their next-of-kin can be found in the file. Five of these victims wanted an area ban, a commandment order and/or a restraining order. In addition, 2 victims explicitly did not want an area ban, in order to prevent their place of residence from becoming known.

Changes and violations

No modifications of area bans were found among the FPCR cases. In contrast, the restraining and commandment orders under CR were changed relatively often, 18 out of 25 probationers had at least one change and a total of 39 changes were found. These modifications mostly involve dropping EM (13 times) or lifting the area ban (10 times). Few violations of the area bans were observed under either FPCR or CR: none in FPCR and only once in CR. These are violations that have come to the attention of concerned parties. It cannot be entirely ruled out that there have been (more) violations, although the interview data also show that in practice few violations are seen. In the FPCR cases, we did see two violations of the restraining order and one rehospitalisation occurred (for a reason other than violation of the area ban). In addition, the area bans under CR were violated relatively often: 8 of the 13 probationers on CR with area bans violated the area ban at least once (total of 15 violations). The violations were all flagged with an EM alarm and were mostly (11 times) mild in nature: such as coming home late (6 times) or charging the electronic ankle bracelet late (3 times). None of the violations involved victims or next-of-kin. There was no data available to calculate the number of violations in the restriction of freedom measure.

Research question 6: What human rights of the victim next-of-kin and the offender play a role in the imposition, implementation and enforcement of a long-term area ban?

Five human rights have been discussed that may particularly play a role in the LTSA and/or the area bans that may be attached to it. These are the right to life (art. 2 European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms [ECHR]), the prohibition of torture (art. 3 ECHR), the right to liberty and security (art. 5 ECHR), the right to freedom of movement (art. 2 Fourth Protocol ECHR) and the right to respect for private, family and household life (art. 8 ECHR).

Articles 2 and 3 ECHR are absolute rights, which means that violations of them cannot be justified under any circumstances, whereas Article 5 ECHR, Article 2 Fourth Protocol ECHR and Article 8 ECHR do have grounds under which these rights may nevertheless be restricted. However, one should always take into account, among other things, proportionality and subsidiarity requirements.

Articles 2, 3 and 8 ECHR entail positive obligations for the Dutch authorities, on the basis of which they must (1) draft laws and regulations so that actions contrary to these human rights are prevented and discouraged, (2) arrange for adequate and effective implementation and enforcement of these laws and regulations, and (3) take preventive measures if the life or physical integrity of one citizen is endangered by the threat of criminal conduct by another citizen. Thus, applied to the LTSA and the area bans to be associated with it, the ECHR provides no basis to oblige the public prosecutor (in the case of CR) or the judge (in the case of FPCR or MBI) to impose an area ban when they do not (are not deemed to) have knowledge of such a threat at the start of supervision. In short, the fact that, pursuant to the LTSA and related legislation, the district attorney and the judge may only decide on CR or FPCR when the risk of recidivism, whether or not through the imposition of special conditions, has been reduced to an acceptable level, also does not automatically mean that the Netherlands complies with all of its positive obligations. After all, these laws and regulations should also be implemented and enforced in an adequate and efficient manner, and if, in short, there is a real and direct threat against a certain person, the Dutch government should also take preventive measures.

As mentioned, Article 5 ECHR and Article 2 Fourth Protocol to the ECHR have circumstances under which violations can be justified. Because deprivation of liberty (art. 5 ECHR) is more intrusive than restriction of liberty (art. 2 Fourth Protocol ECHR), a violation of the former article is subject to more safeguards. The categorisation of the restriction or violation as either restriction or deprivation of liberty is therefore of great importance. However, the boundary is not black and white, but gradual in nature and lies, among other things, in the intensity of the measure and/or condition(s) imposed. Applied to the LTSA, this means that the imposition of area bans in any case constitutes a violation of Article 2 Fourth Protocol, as it restricts the right to move freely and possibly also the right to leave the country. However, this violation will usually be justifiable on the basis of factors such as protecting national or public security, maintaining public order, preventing criminal offences, and protecting the health, morals or rights and freedoms of others.

Given the wide range of rights guaranteed by Article 8 ECHR, the right to respect for private family life, home and correspondence, many of the special conditions that can be attached to LTSA supervision potentially entail a large number of violations of these rights. One thinks, for example, of a violation of the right to privacy through the imposition of EM with GPS or a restriction on the offender's contact with his family. However, these violations may be justified if the special conditions have been imposed in pursuit of interests such as national security or prevention of crimes. Moreover, the LTSA allows for customisation by imposing the most appropriate conditions for each individual. Here, too, a trade-off must always be made in which factors such as proportionality, subsidiarity and legal legitimisation are important. No strict rules can be derived for this from the case law of the ECHR: one will always have to consider, based on the circumstances of the case, whether the violation can be justified.

Research question 7: *Are the possibilities offered by the law to prevent the victim or next-of-kin from being confronted with his perpetrator in his residential area sufficient? a How do victims and next-of-kin judge the options for area bans within the LTSA?* It strongly emerges from the interviews that victims and next-of-kin each have different wishes, views and judgements on the possibilities of area bans: there is no 'average' victim. Nevertheless, certain factors in particular play a role in their wishes and judgements about area bans. If the offence is more serious, if victims or next-of-kin and offenders are known to each other and if minors are involved, those involved are more likely to want an area ban. The more victims and their next-of-kin have felt recognised during the criminal process, the less often they want a (strict) area ban. Victims and surviving their next-of-kin often want an area ban at least for their residential area, and in the case of victims or their next-of-kin and perpetrators who know each other, the working environment and/or school and/or locations where hobbies are carried out are added. In our experience, these wishes can often be met and they are thus generally considered sufficient.

Some points of interest were indicated. Victims and next-of-kin who did not know the offender indicated more often that they did not ask for an area ban, because this would reveal their home address and they did not want that. Among victims and next-of-kin who did know the offender, the residential address is often already known and this issue does not play a role. Some victims and next-of-kin would like a larger area to be declared off-limits than usual, e.g. for several provinces, and do not consider a smaller area sufficient. Finally, when victims and their next-of-kin have been subjected to serious crimes, they generally never want to encounter the perpetrator again at all, whether or not the encounter would create a new dangerous situation or not. The legal

framework under which this happens does not matter to them. The duration of area bans is thus essential, and it is precisely this that is often seen as inadequate.

b How do agencies and individuals involved in implementation and enforcement assess the possibilities of area bans within the LTSA?

The majority of respondents are of the opinion that the LTSA is generally adequate to provide long-term supervision of offenders through area bans if there is a threat of danger. After all, in the legal bases for imposing, modifying and extending area bans under the LTSA, the presence of a certain risk or danger is necessary to make this imposition, modification or extension possible. The law thereby assumes that the risk or danger can be sufficiently curbed through the imposition of special conditions. According to the majority of respondents, there are no better legal bases for acting in case of danger. The LTSA is thus seen as an adequate instrument to reduce the risk of recidivism, which is also the aim of the law. However, to prevent *all* confrontations, the area bans under the LTSA are not always adequate, according to respondents. This is because (by far) not all confrontations also involve danger or are new crimes, for example if the perpetrator and victim or their next-of-kin happen to run into each other on the street.

c How do victims and/or next-of-kin and parties involved in implementation and enforcement judge the additional possibilities for an area ban?

According to the parties involved in implementation and enforcement, it rarely happens that area bans under the restriction of freedom measure (art. 38v of the Dutch Criminal Code) apply simultaneously to or after the LTSA supervision. These respondents feel that the disadvantages of area bans under the restriction of freedom measure outweigh the advantages. Possible advantages are that an area ban under the restriction of freedom measure can (sometimes) last longer than an area ban under CR, and that the method of sanctioning violations is better than in CR, because incarceration follows immediately after violations. A disadvantage is that the restriction of freedom measure is capped at five years, which means that in practice one cannot prevent the termination of the area ban against the wishes of the victim. Also, there is no probation supervision attached to only an area ban, nor can it -probably- be attached to EM.

Wrongful act suits within civil law, on the face of it, offer many opportunities for a complementary effect to the LTSA, as it allows area bans to be imposed after or during the LTSA. Also, victims and their next-of-kin are less dependent on public prosecutors and judges for the imposition of area bans and, finally, their content and duration are less limited. Another advantage is that an area ban following a wrongful act suit (a civil area ban) can offer victims and their next-of-kin peace of mind and recognition when criminal law can no longer be extended. However, disadvantages are that initiating civil proceedings takes a lot of time, effort and usually a lot of money. In addition, the subjective fear of victims, unless it can be substantiated with facts and circumstances, is insufficient to impose a civil area ban. Also, enforcement of a civil area ban quasi entirely dependent on the victim himself, although he can be supported by the police. In case of violations of civil area bans, the only thing that can be used as punishment is the imposition of a fine, which is not a real big threat for debt-ridden probationers (not uncommon) because they cannot pay it anyway, respondents believe. All in all, respondents therefore see no added value in this modality compared to the LTSA either.

d How often are the various area bans violated?

Both respondents from the probation services and public prosecutor see few violations of the area bans, in general and for the LTSA modalities in particular. Probationers with FPCR, who have already had a long trajectory of mandatory treatment, are said to almost never violate the conditions imposed on them. Although no figures were given, both respondents at the Public Prosecution Service, at the probation service and some victim representatives stated that if area bans are violated at all, it is rarely to seek out the victim. When it does happen, it is more common among members of motorbike or other types of gangs (but there are not many of them) and among sex offenders, respondents said. Those convicted of violent crimes with random victims would also be less likely to seek new confrontations. When area bans are violated, it is almost always by accident, such as by taking a wrong turn off the highway. Commandment orders are also violated more often than area bans. It should be noted that violations of area bans with EM are observed more often, while violations of area bans without EM are less easily detected. Violations of area bans are almost always relatively minor in nature, such as coming home late or not recharging the electronic ankle bracelet on time.

These results are confirmed by the small number of violations that were found in the file study, which were also only mild in nature. It should be noted, however, that only violations that have come under the attention of the authorities could be analysed and that EM facilitates their detection. However, EM was only often imposed in CR cases and not in FPCR cases.

Finally, the role of mayors and municipalities was explored, in response to the question of whether mayors have sufficient administrative or criminal law options to take measures upon the return of offenders in their municipalities. The analyses to this end showed that municipalities and Care and Safety Centres (CSC; *Zorg- en Veiligheidshuizen*) have a different approach regarding this return than probation services and public prosecutors. They focus on the general safety of the public. As a result, situations that take place between two individuals and do not affect public safety do not fall within the scope of their task, such as an offender who wants to revisit the original victim when no others are involved. However, a shooting incident between two people with danger to passers-by will, however, be seen as a situation with potential public safety implications. Administrative law area bans can thus contribute little or nothing to the adequacy of LTSA area bans that were the focus of the current study.

Conclusions

The overarching research objective was to determine whether the possibilities offered by the LTSA to prevent the victim or their next-of-kin from being confronted with their perpetrator in his residential environment are adequate. Given the results of the study, the researchers come to the following conclusion on this adequacy:

- 1 The purpose of the LTSA is to prevent recidivism through three modalities of long-term supervision. Victims and next-of-kin generally do not wish to encounter the offender at all. Preventing confrontations between victims or their next-of-kin and offenders therefore does not automatically align with the objective of the LTSA, as not all confrontations are new crimes. While the LTSA is generally considered adequate to prevent recidivism, it is thus not always sufficient to prevent all confrontations.

- 2 The inadequacy of area bans with respect to the wishes of victims and their next-of-kin concerns not so much the content and scope, although there are sometimes additional wishes there too, but mainly the duration of area bans. Although the duration of area bans is (potentially) uncapped by law, the grounds of recidivism or danger for the imposition and/or of 'seriously incriminating behaviour' for extending area bans are such that not every form of confrontation can be avoided. Recidivism risk and 'seriously incriminating behaviour' are not the same as not wanting to confront the offender.
- 3 The other legal bases for imposing an area ban, whether criminal, civil, or administrative, usually have no complementary effect to the LTSA, and if they do, the disadvantages outweigh the advantages. Although two modalities have the most potential for complementary effect to the LTSA, the restriction of freedom measure and the wrongful act suit, disadvantages also play a role here.
- 4 Human rights of the offender, such as the right to liberty and security (Art. 5 ECHR), the right to free movement (Art. 2 Fourth Protocol ECHR) and the right to respect for private, family life (Art. 8 ECHR), and requirements of proportionality and subsidiarity limit the duration of an area ban. On the other hand, positive obligations from the ECHR may oblige the Dutch government to take preventive measures to protect victims and their next-of-kin.
- 5 Especially the LTSA possibilities for imposing area bans and commandment orders under CR are frequently used. As compared, FPCR area bans are less common and the number of area bans and commandment orders under the MBI is not yet known. Area bans under the restriction of freedom measure and civil area bans appear to have some complementary effect, for example by enabling longer area bans, but are less frequent.
- 6 Municipalities and Care and Safety Centres have a different approach regarding the return of former offenders than probation services and public prosecutors. They focus on the general monitoring of public safety, so situations that only occur between two individuals usually do not fall within the scope of their task. Administrative law area bans can thus contribute little or nothing to the adequacy of LTSA area bans that were the focus of the current study.

Scope of results, limitations and future research

Despite due diligence in the production of this report, the following points of attention can be noted. When interpreting the interview data, as always in qualitative research, these are findings and sometimes opinions of a limited group of people, based on their experiences. These do not necessarily apply to the situation in the whole country nor to all those involved. Also, besides the exploratory interviews, no victims and next-of-kin themselves were spoken to, but their representatives (lawyers, SHN staff) and people (indirectly) dealing with them (probation services, public prosecutors). Although these people thus on the one hand give an indirect picture of the opinions, wishes and ideas of victims and next-of-kin, on the other hand they were each able to share their experiences from multiple cases and thus describe multiple experiences of victims and next-of-kin. The prevalence of area bans among FPCR and CR are at population level for the years under study, 2015-2019 and 2016-2020, respectively. These prevalence figures are thus set for all probationers who started FPCR or CR in that period, but not for earlier and later years, thus it is possible that different prevalence figures of area bans apply to other years. The prevalence of area bans under the restriction of freedom measure and civil area bans could not be determined, as no (central) registration sources were found. Setting up such registries could help in

conducting research on them. The characteristics of area bans under FPCR were not determined from a sample of all FPCRs with area bans. Only after capturing that data, it turned out that there was a central source despite an earlier data request to probation services. This is a limitation to the survey, which could be solved by repeating the survey by drawing a random sample of FPCRs that probation services have on their records. The random sample drawn from the CR cases is relatively small, which means that those characteristics should also be considered with some caution. The interpretation of the data on the restriction of freedom measure and civil area bans also requires caution, as only a very limited number of these cases were found despite a thorough search. When interpreting the data on the amendments and violations of all area bans, there is a limitation that this concerns only violations that have come to the attention of the authorities. In the restriction of freedom measure, the researchers are not aware of any bodies that keep records of violations. Setting up such a register could provide insight into the number of violations of this measure. In short, despite the limitations to the study, it can be concluded that the possibilities offered in the LTSA to impose a long-term restraining order are not sufficient to prevent all confrontations in all situations.

Literatuur

- Aa, van der, S., Lens, K., Klerx, F., Bosma, A., & Bosch, van den, M. (2012). *Aard, omvang en handhaving van verboden in Nederland. Deel 1: Wettelijk kader en handhaving*. International Victimology Institute Tilburg (Intervict), Tilburg Law School & WODC.
- Adviescollege Verloftoetsing terbeschikkinggestelden tbs. (2022). *Jaarverslag 2021*. AVT.
- Akandji-Kombe, J.F. (2007). *Positive obligations under the European Convention on Human Rights: A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights* [Positieve verplichtingen onder het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens. Een gids bij de implementatie van het EVRM]. Council of Europe, Human rights handbooks, No. 7.
- Bleichrodt, F.W., Mevis, P.A.M., & Volker, B.W.A. (2011). *Vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht; een rechtsvergelijkend perspectief*. Erasmus Universiteit Rotterdam & WODC.
- Crijns, J. (2012). Strafrecht als ultimum remedium. Levend leidmotief of archaisch desideratum? *Ars Aequi*, 11, 11-18.
- Denderen, M., van, Verstegen, N., Vogel, V., de, & Feringa, L. (2019). *Handreiking Slachtofferbewust werken voor forensisch maatschappelijk werkers*. Programma Kwaliteit Forensische Zorg.
- Doomen, J., & Kotting, R. (1985). Straatverboden in kort geding. *Nederlands Juristen Blad*, 4, 109-114.
- Fechner, E.A.E., Nagtegaal, M.H., Schuyt, P.M., & Wolf, M.J.F. van der (2022). De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel: wet en werkelijkheid. *Delikt en Delinkwent*, 6, 1-32.
- Fischer, T., Cleven, I., & Struijk, S. (2019). *Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers*. Erasmus Universiteit Rotterdam - School of Law & WODC.
- Homburg, G., & Mulder, E., m.m.v. I. Zoetelief (2022). *Verbetering BIJ-regeling*. Regioplan & WODC.
- Huls, C.E., & Brouwer, J.G. (2011). *De terugkeer van zedendelinquenten in de wijk*. Rijksuniversiteit Groningen en Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid.
- Landelijk Overleg van de Voorzitters van Strafssectoren (2010). *Aandachtspunten schorsing voorlopige hechtenis*. LOVS.
- Malsch, M. (2004). *De Wet Belaging. Totstandkoming en toepassing*. *Ars Aequi Libri*.
- Mevis, P.A.M., Nan, J.S., & Verbaan, J.H.J. (2017). *Strafrechtelijk bewijsrecht*. *Ars Aequi*.
- Meijer, R.F., Moolenaar, D.E.G, Choenni, R., & Van den Braak, S.W. (red.) (2021). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2020: Ontwikkelingen en samenhangen*. WODC. Cahier 2021-22.
- Meijer, R.F., Moolenaar, D.E.G, Choenni, R., & Van den Braak, S.W. (red.) (2022). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2021: Ontwikkelingen en samenhangen*. WODC. Cahier 2022-12.
- Meijers, E.M. (1948). *De algemene begrippen van het burgerlijk recht*. Universitaire Pers Leiden.
- Mein, A.G., & Hartmann, A.R. (2004). *Evaluatierapport wijzigingen artikel 141 Wetboek van Strafrecht en artikel 540 e.v. Wetboek van Strafvordering*. B&A Groep beleidsonderzoek, & Advies.

- Mierlo, van, A.I.M., van Nispen, C.J.J.C., & Polak, M.V. (2005). *Nederlands burgerlijk procesrecht*. Kluwer.
- Morra, W.J. (2015). Commentaar op art. 80-88 Sv. In *Tekst & Commentaar Wetboek van Strafvordering*. Kluwer.
- Nagtegaal, M.H. (2020a). *Onderzoeksprogramma naar de toepassingen van de Wet langdurig toezicht in 2017-2022*. WODC. Cahier 2020-4.
- Nagtegaal, M.H. (2020b). *Wet langdurig toezicht. Reconstructie van de beleidstheorie, eerste evidentie en nadere onderzoeksthema's*. WODC. Cahier 2020-21.
- Nagtegaal, M.H., & Boonmann, C. (2014). *Voorwaardelijke beëindiging van de tbs-verpleging: contrair versus conform de adviserende instantie(s)*. WODC. Cahier 2014-20.
- Nagtegaal, M.H., Boonmann, C., & Stuurman, J.J. (2017). *Van voorwaardelijk naar onvoorwaardelijk ter beschikking gesteld: Over omzettingen en hervattingen*. WODC. Cahier 2017-5.
- Nagtegaal, M.H., m.m.v. Kool, J.K., & Fechner, E.A.E. (2021). *Toepassingen van de Wet langdurig toezicht in 2017-2020*. WODC. Cahier 2021-25.
- Nieuwstraten, A., Vree, F. van, & Scholten, C. (2002). *Evaluatie Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen: Deelonderzoek 1, Verlof- en ontslagregeling in de psychiatrie*. ZonMw.
- PaG (College van procureurs-generaal) (2012). *Advies conceptwetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking*. Advies van 08 augustus 2012. Den Haag: PaG.
- Panholzer, F. (1975). *De rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde*. Van Tilburg.
- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2012). *Langdurig toezicht: Reactie op het conceptwetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking*. Advies dd. 31 mei 2012. RSJ.
- Raad voor de rechtspraak (2012). *Advies Wetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking*. Rvdr.
- Staatsblad (1975). Wet van 26 juni 1975, houdende voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven. *Staatsblad*, nr. 382.
- Staatsblad (1976). Besluit van 30 juni 1976 houdende vaststelling van een algemene maatregel van Rijksbestuur tot invoering van artikel 77, tweede lid, van de Grondwet. *Staatsblad*, nr. 378.
- Staatsblad (1993). Wet van 23 december 1993, houdende regelen omtrent de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand. *Staatsblad*, nr. 775.
- Staatsblad (1997). Wet van 25 juni 1997 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering omtrent de terbeschikkingstelling en de sanctietoepassing ten aanzien van geestelijk gestoorde delinquenten. *Staatsblad*, nr. 282.
- Staatsblad (2004). Wet van 21 juli 2004 tot wijziging van enige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering (invoering van spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden). *Staatsblad*, nr. 382.
- Staatsblad (2008). Besluit van 20 oktober 2008, houdende regels over de aard van de feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen geven om een huisverbod op te leggen. *Staatsblad*, nr. 422.
- Staatsblad (2010). Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht ter regeling van de bevoegdheid van de burgemeester en de bevoegdheid van de officier van justitie tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen (maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast). *Staatsblad*, nr. 325.

- Staatsblad (2012a). Wet van 12 juli 2012 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter uitbreiding van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces. *Staatsblad*, nr. 345.
- Staatsblad (2012b). Besluit van 25 maart 2004 tot vaststelling van de justitiële gegevens en tot regeling van de verstrekking van deze gegevens alsmede tot uitvoering van enkele bepalingen van de Wet justitiële gegevens (Besluit justitiële gegevens). *Staatsblad*, nr. 129.
- Staatsblad (2015). Wet van 30 juni 2015 tot wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht ter aanscherping van de maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast. *Staatsblad*, nr. 255.
- Staatsblad (2016). Wet van 14 april 2016 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces en wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter uitbreiding van de mogelijkheid van uitkering aan nabestaanden. *Staatsblad*, nr. 160.
- Staatsblad (2017a). Wet van 8 maart 2017, houdende implementatie van richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU 2012, L 315). *Staatsblad*, nr. 90.
- Staatsblad (2017b). Wet van 22 februari 2017, houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met een herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen). *Staatsblad*, nr. 82.
- Staatsblad (2020a). Wet van 24 juni 2020 tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regeling inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (Wet straffen en beschermen). *Staatsblad*, nr. 224.
- Staatsblad (2020b). Rijkswet van 18 december 2019 tot wijziging van enkele rijkswetten op het gebied van Justitie en Veiligheid in verband met gewijzigde regelgeving en enige andere aanpassingen van overwegend technische aard (Reparatierijkswet Justitie en Veiligheid 2019). *Staatsblad*, nr. 1.
- Staatsblad (2020c). Besluit van 6 maart 2020 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Reparatierijkswet Justitie en Veiligheid 2019. *Staatsblad*, nr. 89.
- Staatsblad (2021a). Besluit van 31 mei 2021 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen. *Staatsblad*, nr. 252.
- Staatsblad (2021b). Wet van 21 april 2021 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht in verband met de nadere versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (Wet uitbreiding slachtofferrechten). *Staatsblad*, nr. 220.
- Staatsblad (2022). Besluit van 21 juni 2022 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet uitbreiding slachtofferrechten. *Staatsblad*, nr. 267.
- Staatscourant (1998). Regeling van de Minister van Justitie houdende vaststelling van de regels aangaande het tijdelijk verlaten van de inrichting bij wijze van verlof of strafonderbreking (Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting). *Staatscourant*, nr. 247.
- Staatscourant (2007a). Besluit Adviescollege verloftoetsing tbs. *Staatscourant*, nr. 189.
- Staatscourant (2007b). Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 6 november 2007, nr. 5509050/07, houdende regels inzake het gebruik van elektronische

volgsystemen tijdens verlof van ter beschikking gestelden of anderszins verpleegden (Tijdelijke regeling verlof met elektronisch volgsysteem). *Staatscourant*, nr. 223.

Staatscourant (2016). Aanwijzing tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging van overheidswege. *Staatscourant*, nr. 68524.

Staatscourant (2017a). Aanwijzing OM-strafbeschikking. *Staatscourant*, nr. 42314.

Staatscourant (2017b). Besluit van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, van 22 december 2017, nr. 3215945, houdende vaststelling van de tiende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving. *Staatscourant*, nr. 69426.

Staatscourant (2019). Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 31 oktober 2019, kenmerk 1604148-181029-WJZ, houdende nadere regels voor het kunnen verlenen van verplichte zorg aan een persoon met een psychische stoornis (Regeling verplichte geestelijke gezondheidszorg). *Staatscourant*, nr. 60909.

Staatscourant (2020a). Aanwijzing tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging van overheidswege. *Staatscourant*, nr. 62565.

Staatscourant (2020b). Aanwijzing voorwaardelijke straffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden. *Staatscourant*, nr. 62553.

Staatscourant (2021a). Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling. *Staatscourant*, nr. 33409.

Staatscourant (2021b). Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen. *Staatscourant*, nr. 62551-n1.

Vellinga-Schootstra, F., & Vellinga, W.H. (2008). *'Positive obligations' en het Nederlandse straf(proces)recht*. Kluwer.

Wal, C. van der (2017). Voorkom dat moordenaar naast nabestaande gaat wonen. *AD*, 25 juli 2017. Geraadpleegd op 5 augustus 2021 via: www.ad.nl/binnenland/voorkom-dat-moordenaar-naast-nabestaande-gaat-wonen~af5281a7/.

Wieten, H.L.G. (2007). *Procederen in eerste aanleg*. Kluwer.

Zeben, Van, C.J., Du Pon, J.W., & Olthof, M.M. (1981). *Parlementaire geschiedenis van het Nieuwe burgerlijk wetboek. Boek 6: Algemeen gedeelte van het verbintenissenrecht*. Kluwer.

Zorg- en Veiligheidshuizen (2021). *Meerjarenagenda Zorg- en Veiligheidshuizen 2021-2024*. ZVH.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Dr. Tamar Fischer

Universitair hoofddocent criminologie, Rotterdam
School of Law, Erasmus Universiteit Rotterdam

Leden

Mr. Sophie Leenders

Beleidsmedewerker Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid, Directoraat-Generaal Straffen en
Beschermen, ministerie van Justitie en Veiligheid

Mw. Ann Verhulst

Beleidsadviseur afdeling Beleid, Reclassering
Nederland

Mr. Robin Fontijne

Beleidsadviseur, Slachtofferhulp Nederland

Mr. Dr. Benny van der Vorm

Universitair docent Recht, Economie, Bestuur en
Organisatie, Universiteit Utrecht

Bijlage 2 Indeling delicten

Geweldsdelicten

Afpersing
Bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht
Bedreiging met enig misdrijf waardoor de algemene veiligheid van personen of goederen in gevaar wordt gebracht
Bedreiging met mishandeling
Brandstichting begaan met een terroristisch oogmerk
Deelname terroristische organisatie
Diefstal met geweld
Gijzeling
Mishandeling met zwaar lichamelijk letsel als gevolg
Mishandeling van een ambtenaar in functie
Openlijke geweldpleging
Opzettelijk iemand van zijn vrijheid beroven en beroofd houden
Stalking
Straatroof
Wederspanningheid

Levensdelicten

Doodslag met oogmerk zich het bezit van het wederrechtelijk verkregene te verzekeren
Medeplegen van doodslag, gevolgd door een strafbaar feit en gepleegd met het oogmerk om de uitvoering van dat feit voor te bereiden of gemakkelijk te maken
Mishandeling met de dood ten gevolge
Moord

Zedendelicten

Aanranding
Feitelijke aanranding van de eerbaarheid
In bezit zijn, verspreiden of vervaardigen van afbeeldingen of gegevensdragers met afbeeldingen van seksuele gedragingen door personen onder de 18 jaar
Ontucht met aan zijn zorg toevertrouwde minderjarige
Ontucht met een minderjarige
Ontucht met iemand die in lichamelijke onmacht verkeert
Ontucht met weerloos persoon
Ontuchtige handelingen met iemand beneden de leeftijd van 16 jaar
Schennis van de eerbaarheid
Seksueel binnendringen lichaam iemand beneden de 12jaar
Seksueel binnendringen lichaam iemand van ouder dan 12 en jonger dan 16 jaar
Verkrachting weerloos slachtoffer

Vermogensdelicten

Bijstandsfraude
Gebruik valse bankbiljetten
Oplichting
Opzetheling (verkoop van gestolen goed met medeweten)
Schuldheiling (verkoop van gestolen goederen, had kunnen weten gestolen)
Valsheid in geschrifte

Verduistering
(Winkel)diefstal zonder geweld (door middel van braak/inklimming, met behulp van valse sleutel)

Brandstichting

Brandstichting, terwijl daar gemeen gevaar voor goederen te duchten is

Overige delicten

Aantasting persoonlijke integriteit (belaging, vorm van stalking)

Alle delicten uit de bijzondere wetten (WWM, WVW, Opiumwet, et cetera)

Belediging (van een ambtenaar in functie)

Deelname aan een organisatie die als oogmerk heeft het plegen van misdrijven

Een lijk begraven met het oogmerk om het feit of de oorzaak van het overlijden te verhelen

Huisvredebreuk

Joyriding

Misdrijven tegen openbaar gezag (hulp bij ontvluchting)

Openbare dronkenschap

Openbare dronkenschap

Opgeven valse naam

Opzettelijk een valse verklaring onder ede afleggen

Radio-elektrische zendinrichting aanwezig hebben in de gevallen waarin dit verboden is

Reizen met een vervalst document

Straatschenderij (vorm van baldadigheid)

Vernieling

Zwartrijden

Bijlage 3 Indeling bijzondere voorwaarden

- 1 Contactverbod: een verbod om met bepaalde (groepen) personen contact op te nemen.
- 2 Meldplicht: de verplichting om zich op bepaalde tijdstippen bij een bepaalde instantie te melden.
- 3 Begeleid wonen: de verplichting om begeleid dan wel beschermd te wonen.
- 4 Ambulante behandeling: psychiatrische of psychologische behandeling zonder dat sprake is van verblijf in een instelling.
- 5 Toestemming samenwonen: een verbod om zonder toestemming (van de reclassering) met bepaalde (groepen) personen samen te wonen.
- 6 Toestemming informatie delen: de verplichting om toe te staan dat de reclassering informatie over de veroordeelde deelt met derden, zoals diens familie, behandelaren enz.
- 7 Systeemgesprekken: een verplichting om deel te nemen aan systeemgesprekken.
- 8 Medicatieplicht: de verplichting om bepaalde medicatie met een bepaalde frequentie in te nemen.
- 9 Openheid van zaken: de verplichting om openheid te geven over bepaalde leefgebieden, zoals middelengebruik of werkomstandigheden.
- 10 Zinnvolle dagbesteding: de verplichting om een zinnvolle dagbesteding te hebben, bijvoorbeeld in de vorm van (vrijwilligers)werk.
- 11 Middelenverbod: een verbod om middelen (in een bepaalde mate) te gebruiken.
- 12 Financiën: een financiën-gerelateerde verplichting, zoals de verplichting om openheid van zaken te geven met betrekking tot financiën.
- 13 Wijkagent: een verplichting om zich open op te stellen ten aanzien van (gesprekken met of controle door) de wijkagent.
- 14 Geen zorg minderjarigen: een verbod om voor minderjarigen te zorgen of verantwoordelijk te zijn.
- 15 Toestemming verhuizen: een verbod om zonder toestemming (van de reclassering) van woonadres te veranderen.
- 16 Bijzondere situaties melden: de verplichting om bijzondere situaties, zoals op het gebied van werk, te melden (bij de reclassering).
- 17 Toestemming reclassering contact: de verplichting om toe te staan dat de reclassering contact opneemt met relevante personen in de omgeving van de tbs-gestelde.
- 18 Uitreisverbod: een verbod om zich buiten de Nederlandse landsgrenzen te begeven.
- 19 Bereikbaarheid: een verplichting om (in bepaalde mate) bereikbaar te zijn.
- 20 Controle gegevensdragers: een verplichting om toe te staan dat gegevensdragers worden gecontroleerd, bijvoorbeeld op het aanwezig zijn van kinderporno.
- 21 Meewerken fpt: een verplichting om mee te werken aan forensisch psychiatrisch toezicht.
- 22 Maatjesproject: een verplichting om deel te nemen aan een maatjesproject, zoals COSA.
- 23 Huisbezoeken: een verplichting om toe te staan dat huisbezoeken worden uitgevoerd.
- 24 Netwerk: bijzondere voorwaarden betreffende het (sociale) netwerk van de veroordeelde.

Bijlage 4 Strafrechtelijke modaliteiten met een gebiedsverbod buiten de Wlt

Tabel B4.1a Strafrechtelijke modaliteiten tot een gebiedsverbod buiten de Wlt, gedurende het voorbereidend onderzoek

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn van verlenging	Einde en maximale duur
Gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast door de OvJ <i>Art. 509hh Sv</i>	Handhaving van de openbare orde in het algemeen, het onmiddellijk voorkomen of beëindigen van strafbaar gedrag dat de openbare orde ernstig verstoort, belastend is voor personen, dan wel herhaald gevaar voor goederen oplevert door herhaalde vernielingen (<i>Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 18</i>)	De OvJ kan een gedragsaanwijzing opleggen ten aanzien van: 1 verdachten tegen wie ernstige bezwaren bestaan, 2 (a) waardoor de openbare orde ernstig is verstoord en grote vrees voor herhaling bestaat, of 3 (b) in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens een persoon of personen, of 4 (c) in verband waarmee vrees bestaat voor gedrag dat herhaald gevaar voor goederen oplevert (art. 509hh lid 1a-c Sv). De gedragsaanwijzing blijft maximaal 90 dagen van kracht. Indien sprake is van een kortere periode, geldt het totdat ter zake van het strafbare feit gewezen vonnis onherroepelijk is geworden (art. 509hh lid 4 Sv). EM is niet mogelijk (art. 5.1 <i>Staatscourant</i> , 2021b)	1 Als er niet tijdig een onherroepelijk vonnis is verkregen, dan kan de gedragsaanwijzing maximaal 3 keer worden verlengd met een periode van maximaal 90 dagen Verlenging is niet mogelijk indien tegen de verdachte geen vervolging is ingesteld (art. 509hh lid 4 Sv).	Opheffen kan als de rechter van oordeel is dat niet of niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden Maximale duur is 360 dagen (4 x 90 dagen) of totdat ter zake van het strafbare feit gewezen vonnis onherroepelijk is geworden (art. 509hh lid 4 Sv).

2
3
4

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn van verlenging	Einde en maximale duur
Schorsing voorlopige hechtenis (hierna: VH) <i>Art. 80 Sv</i>	VH wordt geschorst, onder bepaalde voorwaarden (art. 80 lid 1 Sr; Bleichrodt et al., 2011).	<p>De rechter kan de VH onder voorwaarden schorsen. Verdachte heeft zich, al dan niet onder zekerheidstelling, bereid verklaart tot naleving van de voorwaarden (art. 80 lid 1 Sv). Omdat de rechter op elk moment schorsing van VH kan bevelen, is de duur van de schorsing afhankelijk van het verloop en de duur van de VH, alsmede het moment waarop tot schorsing wordt beslist (art. 82 Sv).</p> <p>EM niet genoemd als mogelijkheid in de wet of regelgeving.</p>	Nvt, zie termijn oplegging.	De geschorste VH duurt tot het onherroepelijk worden van de einduitspraak (Morra, 2015), tenzij de rechter het bevel tot VH opheft (art. 82 Sv).
Rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde <i>Art. 540-550 Sv</i>	Voorkomen van recidive ten behoeve van de handhaving van de openbare orde (art. 540 Sv). Deze modaliteit is onderverdeeld in (1) in verzekeringstelling en (2) voorwaardelijke invrijheidstelling	<p>Invrijheidstelling onder voorwaarden: Indien hij daartoe termen aanwezig acht, geeft de RC de verdachte de nodige bevelen ter voorkoming van herhaling of voortzetting van het feit en vordert van hem een bereidverklaring daartoe (art. 543 lid 2 Sv)</p> <p>EM wordt niet genoemd als mogelijkheid in art. 540-550.</p>	Er kan geen verlenging plaatsvinden.	De termijn van in verzekeringstelling eindigt van rechtswege wanneer het ter zake van het strafbare feit gewezen vonnis in kracht van gewijsde is gegaan (en er dus geen gewone rechtsmiddelen meer tegen openstaan) of zodra het vonnis kan worden ten uitvoer gelegd (art. 543 lid 2 Sv).

Tabel B4.1b Strafrechtelijke modaliteiten tot een gebiedsverbod buiten de WIt, gedurende het voorbereidend onderzoek

Modaliteit	Gebiedsverbod als voorwaarde expliciet neergelegd?	Handhaving	Gevolg van schending	DUT?
Gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast door de OvJ <i>Art. 509hh Sv</i>	Ja, de gedragsaanwijzing kan inhouden: een gebiedsverbod, een contactverbod, een meldplicht of verplichte begeleiding bij hulpverlening die van invloed kan zijn op het plegen van strafbare feiten (art. 509hh lid 2a-d Sv).	Politie houdt toezicht op de naleving (Van der Aa et al., 2012).	Schending levert een afzonderlijk strafbaar feit op. Wanneer sprake is van schending van art. 509hh lid 1a of 1c Sv, is dat het opzettelijk niet voldoen aan een ambtelijk bevel (art. 184 Sr), dat kan worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie en wanneer sprake is van schending van art. 509hh lid 1b kan dit worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie.	Ja (<i>Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3</i>).
Schorsing voorlopige hechtenis (hierna: VH) <i>Art. 80 Sv</i>	Niet in de wet, maar in de praktijk vaak gebieds- of contactverbod (zie ECLI:NL:RBZWB:2019:1257) en tevens genoemd als mogelijke voorwaarden in de regelgeving (Aanwijzing voorwaardelijke straffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden, 2020A009, paragraaf 1.3., onder categorie 2).	De Minister van Rechtsbescherming is verantwoordelijk voor de Tul van straffen en maatregelen en is belast met de uitvoering van de feitelijke toezicht op de naleving van de algemene en bijzondere voorwaarden. Het OM is belast met het toezicht op de naleving van de algemene en bijzondere voorwaarden in verband met het nemen van vervolgbeslissingen en komt dus in beginsel pas in beeld wanneer sprake is van een schending van voorwaarden. De reclassering licht met het oog daarop volgens art. 6:3:14 Sv het OM in over het gehouden toezicht. Bij een overtreding van voorwaarden doet de reclasseringsinstelling daarvan onverwijld melding aan CJIB/AICE en het OM (al dan niet via het CJIB/AICE).	OvJ kan aanhouding van de verdachte bevelen en een vordering tot opheffing van de schorsing indienen bij de rechter (art. 84 Sv). Ambtshalve of op vordering van het OM kan de rechter te allen tijde de opheffing van de schorsing bevelen (art. 82 lid 1 Sv).	Ja (art. 86 lid 5 Sv).

Modaliteit	Gebiedsverbod als voorwaarde expliciet neergelegd?	Handhaving	Gevolg van schending	DUT?
		(Aanwijzing voorwaardelijke straffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden 3.1).		
Rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde <i>Art. 540-550 Sv</i>	Nee, maar gebiedsverboden zijn wel mogelijk (<i>Kamerstukken II 1913/14, 268, nr. 3</i>).	Indien de verdachte de hem gegeven bevelen niet nakomt, is iedere opsporingsambtenaar bevoegd hem aan te houden en onverwijld opnieuw te geleiden voor de OvJ (art. 547 lid 1 Sv).	Aanhouding en geleiden voor de OvJ (art. 547 Sv). Vervolgens vordert de OvJ een onderzoek door de rechter-commissaris, die zo spoedig mogelijk het onderzoek instelt (art. 547 lid 2 Sv).	Staat niet in de wet, maar men neemt aan van wel, omdat de inverzekeringstelling die wordt bevolen als verdachte niet bereid is tot naleving van het bevel, ook dadelijk uitvoerbaar is (art. 545 lid 2 Sv; Van der Aa et al., 2012).

Tabel B4.2a Strafrechtelijke modaliteiten tot een gebiedsverbod buiten de Wlt, opleggings-/tenuitvoerleggingsfase

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Einde en maximale duur
Bijzondere voorwaarde bij voorwaardelijke straf <i>Art. 14a jo. 14c lid 2 Sr</i>	Voorkomen van recidive door persoonsgerichte aanpak (zie onder andere <i>Kamerstukken II</i> 2009/10, 32 319, nr. 3).	(Gedeeltelijk) voorwaardelijke straf is alleen mogelijk bij veroordeling tot GS van maximaal 2 jaar, tot hechtenis, tot taakstraf of tot geldboete (art. 14a lid 1 Sr). Indien GS van meer dan 2 jaar en ten hoogste 4 jaren, kan maximaal 2 jaar daarvan voorwaardelijk zijn (art. 14a lid 2 Sr). EM is mogelijk (art. 14c lid 4 Sr).	De verlenging bedraagt ten hoogste de termijn die maximaal aan de proeftijd kan worden verbonden (art. 6:6:19 lid 1a Sv jo. lid 2: zie ook kolom 'einde en maximale duur').	De proeftijd bedraagt in beginsel maximaal 3 jaren. Indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen dan wel dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren benadeelt, bedraagt de proeftijd ten hoogste 10 jaren (art. 14b Sr).
Voorwaarde bij tbs met voorwaarden <i>Art. 37a juncto 38 Sr</i>	Bescherming van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen (art. 37a Sr).	<ol style="list-style-type: none"> 1 Indien de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen dat eist (art. 37a lid 1 Sr). 2 Een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens, die aanwezig was ten tijde van het begaan van het feit (art. 37a lid 1 onder 1 en lid 3 Sr). 3 Een misdrijf dat bedreigd wordt met een GS van ten minste 4 jaar of een misdrijf zoals genoemd in art. 37a lid 12 Sr. 4 Een pJ-rapportage, van ten minste twee gedragsdeskundigen (art. 37a lid 3 Sr; nadere bepalingen in geval van weigeren van de medewerking aan pJ-onderzoek in art. 37a lid 4-9 Sr). 	Kan telkens met 1 of 2 jaren verlengd worden, indien dat noodzakelijk is voor de bescherming van de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen (art. 38d lid 2 Sr).	Als de OvJ geen tijdige verlenging vordert, eindigt de tbs-vw van rechtswege na ommekeer van de opgelegde termijn. Maximale duur is 9 jaren (art. 38e lid 2 Sr).

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Einde en maximale duur
		<p>5 Kan alleen in combinatie met een GS van maximaal 5 jaar (art. 38 lid 3 Sr); en</p> <p>6 De terbeschikkinggestelde is bereid tot naleving van de voorwaarden (art. 38 lid 5 Sr).</p> <p>Tbs met voorwaarden wordt opgelegd voor 2 jaren (art. 38d lid 1 Sr).</p> <p>EM is mogelijk (o.a. ECLI:NL:HR:2012:BV6996 en ECLI:NL:RBROT:2021:6100).</p>		
<p>Voorwaarde bij (voorwaardelijke) ISD-maatregel <i>Art. 38m juncto 38p Sr</i></p>	<p>Het doel van de ISD-maatregel is de beveiliging van de maatschappij en voorkomen van recidive van verdachte (art. 38m lid 2 Sr). Indien de verdachte verslaafde is dan wel ten aanzien van hem andere specifieke problematiek bestaat waarmee het plegen van strafbare feiten samenhangt, strekt de maatregel er mede toe een bijdrage te leveren aan de oplossing van zijn (verslavings-) problematiek (art.38m lid 3 Sr)</p> <p>De voorwaardelijke vorm heeft het voorkomen van de daadwerkelijke tul van de ISD-maatregel als doel, bijvoorbeeld als er behoefte is aan maatwerk en er nooit eerder een 'drangtraject' is aangeboden (zie ook <i>Staatscourant</i>, 2009).</p>	<p>1 Een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan (art. 38m lid 1 onder 1 Sr). En</p> <p>2 Verdachte is in de laatste 5 jaren minstens 3x onherroepelijk veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel, vrijheidsbepalende maatregel of taakstraf en voorts moet er ernstig rekening mee worden gehouden dat verdachte wederom een misdrijf zal begaan (art. 38m lid 1 onder 2 Sr). En</p> <p>3 De veiligheid van personen of goederen eist oplegging van de maatregel (art. 38m lid 1 onder 3 Sr). En</p> <p>4 Er is een advies over de wenselijkheid of noodzakelijkheid van de maatregel (art. 38m lid 4 Sr; nadere bepalingen over weigerende pJ-rapport in art. 38m lid 5 Sr). En</p> <p>5 Niet vereist dat verdachte zich bereid verklaart tot naleving van de voorwaarde, tenzij ambulante of intramurale</p>	<p>Proeftijd kon tot de inwerking-treding van de Wet USB niet worden verlengd (zie ook ECLI:NL:GHARN:2008:BG1945).</p>	<p>3 jaren (art. 38p lid 2 Sr)</p>

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Einde en maximale duur
		<p>behandeling als voorwaarde wordt opgelegd (art. 38p lid 5 Sr).</p> <p>De rechter kan bepalen dat de maatregel niet ten uitvoer zal worden gelegd: de voorwaardelijke ISD-maatregel (art. 38p Sr). De proeftijd daarbij bedraagt ten hoogste 3 jaren (art. 38p lid 2 Sr).</p> <p>EM is mogelijk (o.a. ECLI:NL:RBAMS:2022:818).</p>		
<p>Bijzondere voorwaarde bij verlof uit tbs-kliniek <i>Verlofregeling tbs-gestelden; Beginselenwet verpleging tbs-gestelden (Bvt); Reglement verpleging terbeschikkinggestelden (Rvt)</i></p>	Het tijdelijk verlaten van de inrichting.	<p>Algemeen vereiste: het gevaar voor de veiligheid van personen of goederen moet dusdanig (verminderd) zijn dat het verantwoord is om verlof te verlenen (art. 50, 51 Bvt).</p> <p>1 Begeleid verlof: alleen algemeen vereiste. Duurt in de regel 1 dag, maar kan uitzonderlijk meerdaags zijn (art. 8 lid 2 Verlofregeling).</p> <p>2 Onbegeleid verlof: alleen als begeleid verlof goed is verlopen of gemotiveerd is overgeslagen. Duurt maximaal 6 overnachtingen per week (art. 9 Verlofregeling).</p> <p>3 Transmuraal verlof: alleen als begeleid en onbegeleid verlof goed verlopen zijn of gemotiveerd zijn overgeslagen. Hierbij geldt geen maximale termijn (art. 10 Verlofregeling).</p> <p>4 Proefverlof: alleen indien de voorgaande fasen van begeleid, onbegeleid en transmuraal verlof goed zijn verlopen of gemotiveerd zijn</p>	Een verlofmachtiging wordt afgegeven voor de termijn waarop de aanvraag ziet (art. 15 Verlofregeling). Als er een langere termijn nodig is, dient een nieuwe aanvraag te worden ingediend bij het Avt.	Zie Criteria voor verlenging en termijn.

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Einde en maximale duur
		<p>overgeslagen (art. 11 Verlofregeling). Duurt maximaal 1 jaar (art. 54 lid 3 Rvt).</p> <p>Incidenteel verlof: indien noodzakelijk omwille van persoonlijke redenen. Zie ook art. 12 Verlofregeling: bij de beslissing tot incidenteel verlof worden de belangen van slachtoffers en hun omgeving betrokken. Hierbij geldt geen maximale termijn. Een machtiging voor elk type verlof moet worden aangevraagd bij het Adviescollege Verloftoetsing tbs (Avt; artikel 6 Verlofregeling).</p> <p>Andere vereisten gelden voor tbs-gestelden in de Langdurige Forensisch Psychiatrische Zorg (LFPZ): zie art. 12 Verlofregeling. Voor deze groep tbs-gestelden is alleen begeleid verlof mogelijk.</p> <p>Er wordt geen verlofmachtiging verleend aan personen die geen rechtmatige verblijfstitel in de zin van art. 8 Vreemdelingenwet 2000 hebben, tenzij begeleid verlof noodzakelijk is ten behoeve van het vertrek uit Nederland (art. 2 lid 6 onder a Verlofregeling).</p> <p>EM is mogelijk (art. 53 Rvt jo. Tijdelijke regeling verlof met elektronisch volgsysteem).</p>		

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Einde en maximale duur
<p>Voorwaarde bij verlof uit P.I. <i>Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi); Penitentiaire Beginselenwet (Pbw)</i></p>	<p><i>Onherroepelijke gevangenisstraffen tot 1 juli 2021:</i> Algemeen verlof (AV) en regimes gebonden verlof (RGV) hebben resocialisatie als doel (resp. oud art. 14-18 en art. 19-20a Rtvi). Incidenteel Verlof (IV) wordt verleend omwille van persoonlijke redenen (oud art. 21-33 Rtvi). Re-integratieverlof van levenslanggestraften wordt hier buiten beschouwing gelaten.</p>	<p>De weigeringsgronden van oud art. 4 Rtvi gelden voor alle verlofvormen, bijvoorbeeld geen verlof indien ernstig gevaar voor verstoring openbare orde of ongewenste confrontatie met slachtoffer.</p> <p><i>Algemeen verlof</i> In geval van onherroepelijke vrijheidsstraf: minstens een derde van de straf is ondergaan, strafrestant van minstens 3 maanden en maximum 1 jaar. AV in geval van niet onherroepelijke vrijheidsstraf: als de duur van de VH ten minste gelijk is aan een derde deel van de onvoorwaardelijk opgelegde straf (oud art. 14 lid 1a Rtvi). Geen AV aan gedetineerden die verblijven in een inrichting waar verlof deel uitmaakt van regime (3a), aan wie tevens tbs-maatregel met verpleging is opgelegd (3b), in extra beveiligde inrichting/afdeling of in Elektronisch Detentiehuis (oud art. 14 lid 3c Rtvi). AV wordt voor maximaal 60 uur verleend (oud art. 15 Rtvi).</p> <p><i>Regimes gebonden verlof</i> RGV wordt afhankelijk van de inrichting 1x per week of per 4 weken verleend, in het weekend en duurt maximaal 52 uur (oud art. 19 lid 1 en 3 Rtvi).</p> <p><i>Incidenteel verlof</i> Indien noodzakelijk voor het bijwonen van gebeurtenissen in de</p>	<p>AV: het aantal algemene verloven waarom een gedetineerde mag verzoeken bedraagt maximaal de helft van het aantal maanden strafrestant (oud art. 16 Rtvi).</p> <p>RGV kan 2x met 76 uur verlengd worden (oud art 19 lid 4 Rtvi).</p> <p>IV eindigt op de dag waarop het is aangevangen en kan niet worden verlengd (oud art. 21 Rtvi).</p>	<p>AV: 60 uur (oud art. 15 Rtvi)</p> <p>RGV: 52 uur (oud art. 19 Rtvi)</p> <p>IV: 1 dag (oud art. 21 Rtvi)</p>

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Einde en maximale duur
		<p>persoonlijke sfeer van de gedetineerde (oud art. 21 lid 1 Rvti);</p> <p>Wordt niet verleend indien de gedetineerde binnen een maand na de beoogde verlofdatum in aanmerking komt voor invrijheidstelling of RGV of AV en het beoogde bezoek in dat kader kan worden verlengd (oud art. 21 Rvti).</p>		
	<p><i>Onherroepelijke gevangenisstraffen vanaf 1 juli 2021:</i></p> <p>Drie typen re-integratieverlof:</p> <p>1 Kortdurend re-integratieverlof (art. 14 lid 1a Rvti)</p> <p>2 Langdurend re-integratieverlof (art. 14 lid 1 b Rvti)</p> <p>3 Re-integratieverlof voor extramurale arbeid</p> <p>Incidenteel verlof: humanitaire redenen (art. 21-33 Rvti).</p> <p>Re-integratieverlof van levenslanggestraften wordt hier buiten beschouwing gelaten.</p>	<p>Voor alle verlofvormen gelden de weigeringsgronden van art. 4a-I Rvti, die onder meer inhouden dat het verlof wordt geweigerd in geval van ernstig vermoeden dat de gedetineerde zal proberen zich aan de detentie te onttrekken (art. 4a Rvti).</p> <p>Tevens geldt voor alle vormen:</p> <p>1 Re-integratieverlof wordt alleen verleend ten behoeve van een re-integratiedoel dat is vastgelegd in het detentie- en re-integratieplan (art. 15 lid 1 Rvti).</p> <p>2 Bij de beslissing wordt iig betrokken (art. 15 lid 2 Rvti):</p> <p>a. de mate waarin en de wijze waarop de gedetineerde door zijn gedrag gedurende de gehele detentie heeft doen blijven een bijzondere geschiktheid tot terugkeer in de samenleving;</p> <p>b. de mogelijkheid om aan het verlof verbonden risico's te beperken en beheersen;</p> <p>c. de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen</p>	<p>De verlofperioden kunnen niet verlengd worden; de gedetineerde kan wel een nieuwe verlofaanvraag indienen.</p> <p>Re-integratieverlof voor extramurale arbeid: indien de maximale periode van 24 maanden is verlopen en de v.i. niet is aangevangen, kan de extramurale arbeid met maximaal 24 maanden verlengd worden (art. 20ab lid 3 jo. Lid 4 Rvti).</p>	<p>Kortdurend re-integratieverlof: 1 dag (art. 19 lid 1 Rvti).</p> <p>Langdurend re-integratieverlof: maximaal 1x per maand voor maximaal 204 uren, met minstens 1 overnachting en ten hoogste 8 overnachtingen per maand (art. 20 leden 1 en 6 Rvti).</p> <p>Re-integratieverlof voor extramurale arbeid: 36 maanden (art. 20ab lid 1 en lid 4 Rvti).</p> <p>Incidenteel verlof: 1 dag (art. 21 lid 4 Rvti).</p>

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Einde en maximale duur
		<p>in ieder geval m.b.t. het eerste verzoek om onbegeleid re-integratieverlof ten aanzien van een gedetineerde die is veroordeeld voor een misdrijf als bedoeld in art. 51e, eerste lid Sr;</p> <p>d.de door de gedetineerde geleverde inspanningen om door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden.</p> <p><i>Kortdurend re-integratieverlof:</i></p> <p>1 de weigeringsgronden van art. 16 zijn niet van toepassing (art. 19 lid 4 Rvti); en</p> <p>2 bij een straf tot en met 6 jaar wordt dit pas verleend indien minstens 6 weken van de GS zijn ondergaan en er nog minstens 18 maanden zijn voor aanvang van de v.i. (art. 19 lid 2 Rvti). Bij een GS van meer dan 6 jaar wordt dit pas verleend gedurende de 6 maanden vooraf aan de aanvang van langdurend re-integratieverlof (art. 19 lid 3 Rvti).</p> <p>Begint en eindigt op dezelfde dag (art. 19 lid 1 Rvti).</p> <p><i>Langdurend re-integratieverlof:</i></p> <p>1 de weigeringsgronden van art. 16 zijn niet van toepassing;</p> <p>2 wordt in geval van een GS tot en met 6 jaar verleend indien minstens 4 maanden van de onvoorwaardelijke GS zijn ondergaan, minstens de helft van de GS is ondergaan en er nog maximaal 12 maanden</p>		

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Einde en maximale duur
		<p>zijn voor de v.i. kan aanvangen (art. 20 lid 3 Rtvi). Bij een GS van meer dan 6 jaar wordt dit berekend aan de hand van een formule (art 20 lid 4 Rtvi).</p> <p>Duurt maximaal 204 uren, met minstens 1 overnachting en ten hoogste 8 overnachtingen per maand (art. 20 lid 1 Rtvi).</p> <p><i>Re-integratieverlof voor extra-murale arbeid:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1 de weigeringsgronden van art. 16 zijn niet van toepassing; en 2 de GS duurt langer dan 6 maanden (art. 20ab lid 2 onder a Rtvi); en 3 wordt pas verleend gedurende ten hoogste een zesde deel van de opgelegde straf vooraf aan het moment waarop de gedetineerde in aanmerking komt voor v.i. (art. 20ab lid 2 onder b Rtvi). <p>Duurt minimaal 4 weken en maximaal 4 maanden (art. 20ab lid 1 Rtvi).</p> <p><i>Incidenteel verlof:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1 noodzakelijke aanwezigheid bij gebeurtenissen in de persoonlijke sfeer (art. 21 lid 1 Rtvi); en 2 wordt niet verleend indien de gedetineerde binnen een maand in aanmerking komt voor invrijheidstelling of re-integratieverlof en het beoogde bezoek dan kan worden afgelegd (art. 21 lid 3 Rtvi). <p>Begint en eindigt op dezelfde dag (art. 21 lid 4 Rtvi).</p>		

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Einde en maximale duur
<p>Penitentiair Programma (Pbw; Penitentiaire Maatregel [PM])</p>	<p>De activiteiten in een PP zijn gericht op het aanleren van bepaalde sociale vaardigheden, het vergroten van de kans op arbeid na invrijheidstelling, het bieden van onderwijs, het bieden van bijzondere zorg aan de deelnemer zoals ambulante verslavingszorg of ambulante geestelijke gezondheidszorg, of geven op andere wijze invulling aan de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij (oud art. 5 PM).</p>	<p><i>Tot 1 december 2021:</i></p> <p>Deelname aan PP is mogelijk indien:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 de gedetineerde is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van minstens 6 maanden; 2 het strafrestant bij aanvang van de deelname aan PP minstens 4 weken en maximum 1 jaar bedraagt; en 3 er geen omstandigheden zijn die zich tegen de deelname verzetten (oud art. 4 lid 2 Pbw). <p>Voor deelname komen niet in aanmerking:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 tot vrijheidsstraf veroordeelden ten aanzien van wie nog een andere strafvervolgning is ingesteld waarbij een vrijheidsstraf of vrijheidsbepalende maatregel is gevorderd 2 gedetineerden ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een tevens opgelegde maatregel van terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege nog moet aanvangen; 3 gedetineerden die na de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf gevolg dienen te geven aan de op hen rustende vertrekplicht of die uitgeleverd zullen worden; 4 gedetineerden die in een extra beveiligde inrichting verblijven (oud art. 6 PM). 	<p>Nvt, deelname vindt plaats direct voorafgaand aan de invrijheidstelling (art. 4 lid 2 Pbw).</p>	<p>Deelname eindigt in ieder geval op de datum van invrijheidstelling en duurt ten hoogste 5 jaren (oud art. 4 lid 2 Pbw).</p>

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Einde en maximale duur
		<p>Verder dient de directeur van de P.I. de deelname verantwoord te achten en doet hij daartoe een voordracht aan de selectiefunctionaris (art. 7 lid 1 PM).</p> <p>Als aan de voornoemde criteria is voldaan, beslist de selectiefunctionaris over de deelname. Met de volgende aspecten wordt rekening gehouden: (1) de aard, zwaarte en achtergronden van het gepleegde delict, (2) het huidige detentieverloop, waaronder het gedrag van de gedetineerde, het nakomen van afspraken en diens gemotiveerdheid, (3) het recidivegevaar, (4) de mate waarin hij in staat zal zijn met grotere vrijheden gepaard gaande verantwoordelijkheid te kunnen dragen, (5) een aanvaardbaar verblijfsadres, (6) de geschiktheid van de gedetineerde voor deelname aan PP en (7) de mate van onzekerheid over de datum van invrijheidstelling (oud art. 7 lid 3 PM).</p> <p>Deelname vindt plaats direct voorafgaand aan de datum van invrijheidstelling en duurt ten hoogste een zesde deel van de opgelegde vrijheidsstraf, dus maximaal 5 jaren (oud art. 4 lid 2 Pbw).</p> <p>Gedurende het eerste derde deel van de totale duur van PP wordt altijd EM toegepast, daarna wordt gezien of EM kan vervallen (oud art. 7a PM).</p>		

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Einde en maximale duur
		<p><i>Vanaf 1 december 2021:</i></p> <p>Deelname aan PP is mogelijk, mits:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 de gedetineerde een of meer onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen ondergaat waarvan de duur onderscheidenlijk de gezamenlijke duur ten minste 6 maanden en ten hoogste een jaar bedraagt; 2 bij aanvang van de deelname aan het penitentiair programma nog ten minste 4 weken van de vrijheidsstraf of vrijheidsstraffen moeten worden ondergaan; en 3 er geen andere omstandigheden zijn die zich tegen zijn deelname verzetten (art. 4 lid 2 Pbw). <p>Voor deelname komen niet in aanmerking:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 gedetineerden ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een tevens opgelegde maatregel van terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege nog moet aanvangen; 2 gedetineerden die na de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf gevolg dienen te geven aan de op hen rustende vertrekplicht of die zullen worden uitgeleverd; 3 gedetineerden die in een extra beveiligde inrichting zijn geplaatst; 4 gedetineerden die in een beperkt beveiligde afdeling zijn geplaatst; en 		

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Einde en maximale duur
		<p>5 gedetineerden aan wie de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders is opgelegd (art. 6 PM).</p> <p>Verder dient de directeur van de P.I. de deelname verantwoord te achten en doet hij daartoe een voordracht aan de selectiefunctionaris (art. 7 lid 1 PM).</p> <p>Als aan de voornoemde criteria is voldaan, beslist de selectiefunctionaris over de deelname. Met de volgende aspecten wordt rekening gehouden: (1) de aard, zwaarte en achtergronden van het gepleegde delict, (2) de beschikbaarheid van een aanvaardbaar verblijfsadres, (3) de mate van onzekerheid over de datum van invrijheidstelling (art. 7 lid 3 PM).</p> <p>Bij de beslissing over de deelname worden de volgende aspecten betrokken:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 de mate waarin en de wijze waarop is gebleken van goed gedrag; 2 de mogelijkheden om eventuele aan de grotere vrijheden verbonden risico's te beperken en beheersen, en 3 de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen, waaronder de door de veroordeelde geleverde inspanningen om de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden (art. 4 lid 3 Pbw). 		

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Einde en maximale duur
		<p>De gedetineerde moet zich bereid verklaren tot naleving van de voorwaarden (art. 7 lid 4 PM). Deelname vindt plaats direct voorafgaand aan de datum van invrijheidstelling. De deelname duurt maximaal een zesde deel van de vrijheidsstraf(fen) die de gedetineerde moet ondergaan, dus maximaal 2 maanden (art. 4 lid 2 Pbw).</p> <p>EM wordt toegepast indien:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 het gedrag van de deelnemer daartoe aanleiding geeft; 2 aan de deelname aan een penitentiair programma bijzondere risico's zijn verbonden, of; 3 dit voor de bescherming van de belangen van slachtoffers noodzakelijk is (art. 7a lid 1 PM). 		
<p>Voorwaarde bij voorwaardelijke gratie <i>Art. 13 Gratiwet, art. 6:7:1 e.v. Sv</i></p>	<p>Was oorspronkelijk bedoeld om opgelegde gevangenisstraffen door voorwaardelijke gratie om te zetten in een werkstraf (taakstraf als zelfstandige straf bestond toen nog niet [<i>Kamerstukken II 2001/02, 27 798, nr. 3</i>]).</p>	<p>Eisen voor gratieverlening (art. 2a en b Gratiwet):</p> <p>a na de rechterlijke uitspraak zijn feiten bekend geworden die ten tijde van de uitspraak niet bekend waren en tot een andere uitspraak zouden hebben geleid; of</p> <p>b als tul geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel meer dient (art. 2 Gratiwet)</p> <p>De gratie wordt slechts verleend ter zake van de in art. 6:7:1 Sv genoemde straffen en maatregelen (waaronder alle hoofd- en bijkomende straffen, tbs met verpleging en ISD).</p>	<p>Minister kan proeftijd verlengen of verkorten (art. 14 lid 1 Gratiwet), termijnen staan niet in de wet.</p>	<p>Geen, zie termijnverlenging.</p>

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Einde en maximale duur
		<p>Er zijn geen verdere vereisten voor de voorwaardelijke gratieverlening.</p> <p>De proeftijd bedraagt ten hoogste 2 jaren (art. 14 lid 1 Gratiwet).</p> <p>EM is mogelijk (<i>Staatscourant</i>, 2021b, art. 5.3).</p>		

Tabel B4.2b Strafrechtelijke modaliteiten tot een gebiedsverbod buiten de Wlt, opleggings-/tenuitvoerleggingsfase

Modaliteit	Gebiedsverbod als voorwaarde expliciet neergelegd?	Handhaving	Gevolg van schending	DUT?
Bijzondere voorwaarde bij voorwaardelijke straf <i>Art. 14a jo. 14c lid 2 Sr</i>	Ja (art. 14c lid 2 onder 6 Sr).	Reclassering (art. 14c lid 6 Sr).	De reclassering doet melding bij het OM, waarna de OvJ kan besluiten om: 1 de aanhouding van verdachte of veroordeelde te bevelen (art. 6:3:15 lid 1 Sv); of 2 een waarschuwing te geven (art. 6:6:21 lid 3 Sv). 3 de rechter is bevoegd tot het op vordering van het OM bevelen van de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk niet ten uitvoer gelegde straf of maatregel, of een gedeelte daarvan, al of niet onder instandhouding of wijziging van de voorwaarden (art. 6:6:21 lid 1 Sv).	Ja, indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal plegen dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam (art. 14e Sr).
Voorwaarde bij tbs met voorwaarden <i>Art. 37a juncto 38 Sr</i>	Nee, als mogelijke voorwaarden worden wel genoemd: opname in instelling, geneesmiddelen innemen of gedogen dat deze worden toegediend, laten behandelen door een deskundige (art. 38a lid 1 Sr). Gebiedsverboden kunnen ook, vereist is alleen dat de voorwaarden het gedrag van de ter beschikking gestelde betreffen (art. 38 lid 1 Sr).	De rechter wijst een instelling aan om hulp en steun te bieden bij naleving van de voorwaarden (art. 38 lid 2 Sr); OM is formeel belast met toezicht. De reclassering speelt in de praktijk een centrale rol.	De rechter kan beslissen tot: 1 verlenging van de tbs met voorwaarden met 1 of 2 jaren, dan wel wijziging, aanvulling of opheffing van een voorwaarde (art. 6:6:10 lid 1 onder a Sv); of 2 omzetting in tbs met verpleging (art. 6:6:10 lid 1 onder e Sv).	Ja (art. 38 lid 6 Sr).
Voorwaarde bij (voorwaardelijke) ISD-maatregel <i>Art. 38m juncto 38p Sr</i>	Nee. Omdat als basisvereiste slechts geldt dat de voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffen (art. 38p lid 4 Sr) of ambulante of intramurale behandeling (art. 38p lid 5 Sr), wordt aangenomen dat een gebiedsverbod ook mogelijk is (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2020:530).	De rechter kan de reclassering bevelen om hulp en steun te bieden bij naleving (art. 38p lid 4 Sr, zie ook art. 6:6:19 lid 1 onder C Sv).	De rechter beslist dat de voorwaardelijke ISD-maatregel alsnog ten uitvoer wordt gelegd, dat de voorwaarden worden aangevuld of gewijzigd (art. 6:6:21 lid 1 en 6:6:19 lid 1 onder b Sv).	Nee (Van der Aa et al., 2012).

Modaliteit	Gebiedsverbod als voorwaarde expliciet neergelegd?	Handhaving	Gevolg van schending	DUT?
Bijzondere voorwaarde bij verlof uit tbs-kliniek <i>Verlofregeling tbs-gestelden; Beginselenwet verpleging tbs-gestelden (Bvt); Reglement verpleging terbeschikkinggestelden (Rvt)</i>	Nee (art. 50 Bvt): alleen 'voorwaarden, het gedrag van de tbs-gestelde betreffende'. Uit de praktijk volgt dat bij een proefverlof in elk geval de volgende voorwaarden kunnen worden opgelegd: verhuisplicht, contactverbod t.a.v. slachtoffers, verplicht medicatiegebruik, ont-houding van drugs- en alcohol-gebruik en ambulante behande-ling. Voorts kan als voorwaarde gesteld worden dat de tbs-gestelde het verlof op een vooraf bepaald adres doorbrengt.	Het hoofd van de instelling kan bepalen dat toezicht wordt uit-geoefend tijdens verlof (art. 50 lid 6 Bvt). Begeleid verlof: tbs-gestelde wordt begeleid door socio-therapeut en beveiligger (www.commissievantoezicht.nl). Andere vormen van verlof: toezicht op afstand door de kliniek en door de reclassering (art. 60 lid 2 Rvt, Van der Aa et al., 2012).	Reclassering rapporteert schending aan hoofd van de inrichting → gevolg: het hoofd van de instelling kan de machti-ging tot verlof intrekken (art. 50 lid 3 Bvt).	Is altijd dadelijk uitvoerbaar zodra de machtiging voor de be-treffende verloffase is afgegeven (zie ook art. 69 lid 1 Bvt).
Voorwaarde bij verlof uit P.I. <i>Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi); Penitentiare Beginselenwet (Pbw)</i>	Nee, maar onder 'voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende' vallen ook gebieds-verboden (art. 5 Rtvi,)	Incidenteel verlof kan onder begeleiding of bewaking plaats-vinden (art. 21 lid 2 Rtvi).	Indien zich tijdens het verlof incidenten voordoen, kan de directeur het volgende verlof intrekken of niet verlenen (art. 10 lid 1a), aan het vol-gende verlof bijzondere voor-waarden opleggen (art. 10 lid 1b), de gedetineerde intern overplaatsen (art. 10 lid 1c) of de overplaatsing naar een andere afdeling of instelling adviseren (art. 10 lid 1 Rtvi). De directeur kan ook een maatregel of disciplinaire straf opleggen (<i>Staatscourant</i> , 1998).	Zowel bij onherroepelijke gevangenisstraffen van voor als van na 1 juli 2021: nee (art. 60 en 72 Pbw).

Modaliteit	Gebiedsverbod als voorwaarde expliciet neergelegd?	Handhaving	Gevolg van schending	DUT?
Penitentiair Programma (Pbw; Penitentiare Maatregel [PM])	Nee (oud art. 9 lid 1 PM).	De directeur van de inrichting of afdeling waarin de gedetineerde is ingeschreven is verantwoordelijk voor de algemene tenuitvoerlegging van het PP. Diegene die het PP uitvoert is verantwoordelijk voor het dagelijkse verloop van het PP en voor het toezicht op de naleving van de voorwaarden (art. 8 lid 1 en 2 PM).	De directeur van de instelling kan beslissen om: 1 een waarschuwing te geven; 2 de bijzondere voorwaarden de wijzigen of aan te vullen; 3 de selectiefunctionaris te adviseren om de deelname aan PP te beëindigen (oud art. 9 lid 2 PM).	Tot 1 december 2021: nee (art. 60-68 Pbw).
	Ja (art. 9 lid 3 onder b PM).	De directeur van de inrichting of afdeling waarin de gedetineerde is ingeschreven is verantwoordelijk voor de algemene tenuitvoerlegging van het PP. Diegene die het PP uitvoert is verantwoordelijk voor het dagelijkse verloop van het PP en voor het toezicht op de naleving van de voorwaarden (art. 8 lid 1 en 2 PM).	De directeur kan beslissen tot: 1 het geven van een waarschuwing; 2 wijziging of aanvulling van de bijzondere voorwaarden gesteld aan deelname aan het PP; 3 het adviseren van de selectiefunctionaris om de deelname aan het penitentiair programma te beëindigen; 4 het onmiddellijk zelfstandig beëindigen van deelname aan het penitentiair programma indien dit dringend noodzakelijk is (art. 9a lid 1 PM).	Na 1 december 2021: nee (art. 60-68 Pbw).
Voorwaarde bij voorwaardelijke gratie <i>Art. 13 Gratiwet, art. 6:7:1 e.v. Sv</i>	Nee (art. 13 leden 1-3 Gratiwet). Omdat als basisvereiste slechts geldt dat de voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffen, wordt aangenomen dat een gebiedsverbod mogelijk is. NB: minister beslist over de voorwaarden, is geen rechterlijke beslissing.	OM houdt toezicht in het algemeen en de minister kan de reclassering opdragen hulp en steun te bieden bij naleving (art. 13 lid 5 en 15 Gratiwet)	Gratie kan bij koninklijk besluit worden herroepen en gehele straf wordt ten uitvoer gelegd (art. 17 Gratiwet). Alternatief: bij koninklijk besluit aanvullen of wijzigen van de voorwaarden (art. 16 Gratiwet)	Ja (Van der Aa et al., 2012).

Tabel B4.3a Strafrechtelijke modaliteiten buiten de Wlt, waarbij een gebiedsverbod in de vorm van buitengerechtelijke afdoening kan worden opgelegd

Modaliteit	Doel	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Maximale termijn
Aanwijzing bij strafbeschikking door OvJ <i>Art. 257a lid 3 Sv</i>	Ingevoerd vanuit een oogpunt van doelmatigheid en om de mogelijkheden tot en grondslag voor buitengerechtelijke afdoening uit te breiden (<i>Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 3</i>).	Criteria voor oplegging van een strafbeschikking door de OvJ: 1 overtreding of misdrijf dat bedreigd wordt met een GS van maximum 6 jaar (art. 257a lid 1 Sv); en 2 verdachte heeft zich bereid verklaard tot naleving van de strafbeschikking (Aanwijzing OM-strafbeschikking); en 3 zie ook Aanwijzing OM-strafbeschikking voor contra-indicaties, waaronder de situatie waarin sprake is van ernstige feiten op het vlak van (huiselijk) geweld of zeden of van meervoudige recidive. De volgende straffen en maatregelen kunnen worden opgelegd (art. 257a Sv): a een taakstraf van ten hoogste 180 uren; b een geldboete; c onttrekking aan het verkeer; d de verplichting tot betaling aan de staat van een som gelds ten behoeve van het slachtoffer; e ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen voor ten hoogste zes maanden.	Geen verlengmogelijkheid.	Een proeftijd van ten hoogste een jaar (art. 257a lid 3 onder E Sv).

Tabel B4.3b Strafrechtelijke modaliteiten buiten de Wlt, waarbij een gebiedsverbod in de vorm van buitengerechtelijke afdoening kan worden opgelegd

Modaliteit	DUT?	Gebiedsverbod als voorwaarde expliciet neergelegd?	Handhaving	Gevolg van schending
Aanwijzing bij strafbeschikking door OvJ <i>Art. 257a lid 3 Sv</i>	Niet altijd, onder bepaalde omstandigheden kan verzet worden gedaan (art. 257e Sv).	Nee: alleen 'aanwijzingen, het gedrag van de verdachte betreffende' (art. 257a lid 3 onder E Sv).	Toezicht door reclassering, in samenwerking met politie (Van der Aa et al., 2012).	Afhankelijk van de ernst: waarschuwing, dagvaarding door de OvJ of wijziging van de strafbeschikking (Van der Aa et al., 2012).

Bijlage 5 Bestuursrechtelijke modaliteiten met een gebiedsverbod

Tabel B5.1a Bestuursrechtelijke modaliteiten met een gebiedsverbod

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Maximale termijn	DUT?
Huisverbod <i>Art. 2 jo. 9 Wet tijdelijk huisverbod (Wth)</i>	Tijdelijke uithuisplaatsing van iemand van wie de dreiging van huiselijk geweld uitgaat (ter bescherming van [potentiële] slachtoffers) (art. 2 Wth).	De burgemeester kan een huisverbod opleggen als: 1 uit feiten en omstandigheden blijkt dat (een ernstig vermoeden bestaat dat) de aanwezigheid van de betrokkene in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van 1 of meer personen die met hem in die woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven (art. 2 lid 1 Wth); ^a en 2 de betrokkene is meerderjarig (art. 2 lid 2 Wth). Het huisverbod wordt opgelegd voor een periode van 10 dagen (art. 2 lid 1 Wth). Het slachtoffer kan het aanvragen (art. 4:1 Awb). NB: Is een bevoegdheid van de burgemeester, maar die kan zijn bevoegdheid (deels) mandateren aan de hulp-OvJ (art. 3 Wth). ^b	Indien de dreiging van het gevaar of het vermoeden daarvan zich voortzet, kan de burgemeester het huisverbod verlengen tot ten hoogste 4 weken (art. 9 lid 1 Wth).	4 weken (art. 9 lid 1 Wth).	Ja, maar de voorzieningenrechter kan in bijzondere gevallen het verbod gedurende de looptijd ervan opheffen, hoewel dit zich in de praktijk niet vaak zal voordoen (<i>Kamerstukken II, 2005/06, 30 657, nr. 3</i>).

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Maximale termijn	DUT?
Gebiedsverbod <i>Art. 172a Gemeentewet</i>	Voorkoming van verdere verstoring van de openbare orde (art. 172a lid 2 Gemeentewet, <i>Kamerstukken II</i> 2007/08, 31 467, nr. 3).	De burgemeester is bevoegd om een bevel te geven ter handhaving van de openbare orde indien: 1 een persoon die individueel of in groep de openbare orde ernstig en herhaaldelijk heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad; en 2 ernstige vrees voor verdere verstoring (art. 172a lid 1 Gemeentewet). Het bevel geldt voor maximaal 3 maanden, dan wel bepaalde tijdstippen of perioden verspreid over maximaal 90 dagen binnen een tijdvak van maximaal 24 maanden (art. 172a lid 6 Gemeentewet).	Indien nodig ter voorkoming van verdere verstoringen van de openbare orde kan het verbod ten hoogste 3 keer verlengd worden met maximaal 3 maanden (art. 172a lid 6 Gemeentewet)	Ten hoogste driemaal verlengbaar met een periode van telkens ten hoogste drie maanden, daarmee maximaal 1 jaar (art. 172a lid 6 Gemeentewet).	Nee (zie ook art. 7:1 en 8:1 Awb).
Lichte bevelsbevoegdheid van de burgemeester <i>Art. 172 lid 3 Gemeentewet</i>	Handhaving van de openbare orde (art. 172 lid 3 Gemeentewet).	1 Verstoring van de openbare orde of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (art. 172 lid 3 Gemeentewet). En 2 De situatie vereist een snelle reactie (ECLI:NL:RVS:2015:3689).	Geen.	Geen.	Ja.
Regeling in de APV	Verschildt per APV.	Is afhankelijk van de wettelijke grondslag.	Is afhankelijk van de wettelijke grondslag.	Is afhankelijk van de wettelijke grondslag.	Is afhankelijk van de wettelijke grondslag.

- a De feiten en omstandigheden waarmee rekening wordt gehouden zijn limitatief opgesomd in het Besluit tijdelijk huisverbod (*Staatsblad*, 2008). Daaronder vallen in ieder geval seksueel en andere vormen van lichamelijk geweld.
- b De hulp OvJ is een opsporingsambtenaar aan wie meer strafrechtelijke bevoegdheden zijn toegekend dan aan reguliere opsporingsambtenaren. In de praktijk gaat het meestal om een politieambtenaar met de rang van inspecteur.

Tabel B5.1b Bestuursrechtelijke modaliteiten met een gebiedsverbod

Modaliteit	Gebiedsverbod als voorwaarden expliciet neergelegd?	Handhaving	Gevolg van schending	Verhouding tot strafrechtelijke modaliteiten
Huisverbod <i>Art. 2 jo. 9 Wet tijdelijk huisverbod (Wth)</i>	Ja, de betrokkene mag de woning niet meer in (art. 2 lid 4a Wth), tevens geldt een contactverbod met de medebewoners (art. 2 lid 4c Wth).	Door de politie, eventueel naar aanleiding van een melding door slachtoffer (<i>Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3; zie ook art. 4 lid 3 Wth</i>).	Overtreding levert een misdrijf op dat kan worden bestraft met een GS van ten hoogste 2 jaren dan wel een geldboete van de 4 ^e categorie (art. 11 Wth). Indien de schending ernstig is, kan het ook gezien worden als een grond voor verlenging van het huisverbod (Van der Aa et al., 2012).	Voor de oplegging van een huisverbod is niet vereist dat sprake is van een strafbaar feit (art. 2 Wth). Is sprake van verdenking van een strafbaar feit, dan zal (ook) het strafrecht ingezet worden. Kan aanvullend werken t.o.v. het strafrecht, bijvoorbeeld wanneer er geen aanleiding is om de verdachte langer dan een paar dagen in IVS te houden.
Gebiedsverbod <i>Art. 172a Gemeentewet</i>	Ja, als mogelijke voorwaarden zijn opgenomen: a zich niet te bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente; b zich niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een voor publieke toegankelijke plaats zonder redelijk doel met meer dan drie andere personen in groepsverband op te houden; en c zich op bepaalde tijdstippen te melden op of vanaf bepaalde plaatsen, al dan niet in een andere gemeente (art. 172a lid 1 Gemeentewet).	Soms wordt de naleving afgedwongen met een last onder dwangsom (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBL EE:2012:CA2962).	Niet-naleving levert een strafbaar feit op in de zin van art. 184 Sr, waardoor strafrechtelijke vervolging mogelijk wordt.	Kan niet worden opgelegd naast een gedragsaanwijzing van de OvJ voor hetzelfde gebied. Kan wel naast een ander strafrechtelijk gebiedsverbod worden opgelegd (art. 172a lid 5 Gemeentewet).

Modaliteit	Gebiedsverbod als voorwaarden expliciet neergelegd?	Handhaving	Gevolg van schending	Verhouding tot strafrechtelijke modaliteiten
Lichte bevelsbevoegdheid van de burgemeester <i>Art. 172 lid 3 Gemeentewet</i>	Nee, maar gebiedsverboden zijn mogelijk (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBNNE:2018:417).	Politie.	Niet-naleving levert een strafbaar feit op in de zin van art. 184 Sr.	Voor de oplegging van een gebiedsverbod onder art. 172 lid 3 Gemeentewet is niet vereist dat sprake is van een strafbaar feit. Wanneer daarvan wel sprake is, zal het strafrecht worden toegepast. Ter invulling van het criterium 'verstoring van de openbare orde of ernstige vrees daarvoor' wordt in de rechtspraak vaak de angst voor recidive door veroordeelden aangehaald. Bij de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets door de rechter blijkt dan vaak dat de kans op recidive niet voldoende is om een gebiedsverbod voor een gehele gemeente op te leggen.
Regeling in de APV	Meestal staat de bevoegdheid om een gebiedsverbod op te leggen expliciet in de APV, zodat de burgemeester de oplegging daarvan kan baseren op de APV in plaats van op de Gemeentewet.	Is afhankelijk van de wettelijke grondslag.	Niet-naleving levert een strafbaar feit op in de zin van art. 184 Sr.	Is afhankelijk van de wettelijke grondslag.

Bijlage 6 Civielrechtelijke modaliteiten met een gebiedsverbod

Tabel B6.1a Civielrechtelijke modaliteiten met een gebiedsverbod

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Maximale termijn	DUT?
<p>Voorwaardelijke machtiging tot opname en verblijf in een geregistreerde accommodatie <i>Art. 28aa Wet zorg en dwang (Wzd)</i></p>	<p>Het gevaar afwenden zodat opname in een psychiatrisch ziekenhuis kan worden voorkomen (zie art. 24 Wzd).</p>	<p>De rechter kan een voorwaardelijke machtiging verlenen indien:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 cliënt tussen 18 en 23 jaar is en een verstandelijke beperking heeft; 2 aansluitend op de verlening van hulp uit de Jeugdwet (art. 28aa lid 1 Wzd); 3 het gedrag van de cliënt als gevolg van zijn verstandelijke handicap, dan wel als gevolg van een daarmee gepaard gaande psychische stoornis of een combinatie daarvan tot ernstig nadeel leidt dat slechts door het stellen van voorwaarden kan worden afgewend (art. 28aa lid 2 Wzd); 4 op verzoek van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) (art. 28aa lid 1 Wzd); 5 er moet een zorgplan gemaakt zijn (art. 28aa lid 5 Wzd); 6 het CIZ overlegt de stukken zoals bedoeld in art. 26 lid 6 Wzd (waaronder een verklaring van 	<p>De rechter kan op verzoek van het CIZ de voorwaardelijke machtiging telkens met 1 jaar verlengen (art. 28ab lid 2) indien:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 het ernstig nadeel, voortvloeiend uit het gedrag van de cliënt, ook na het verloop van de geldigheidsduur van de machtiging aanwezig is en het afwenden van dit ernstig nadeel verlenging vereist (art. 28ab lid 3 Wzd); en 2 het CIZ verklaart dat voldaan is aan het eerste vereiste (art. 28ab lid 4 jo. 26 lid 6 onder d Wzd); en 3 een zorgverantwoordelijke heeft een beschrijving opgemaakt van de toestand van de cliënt, de aan hem verleende zorg en de effecten daarvan (art. 28ab lid 4 Wzd). <p>De voorwaardelijke machtiging eindigt uiterlijk op de dag waarop de cliënt 23 jaar is geworden (art. 28ab lid 1 Wzd).</p>	<p>Maximaal 5 jaar, vanaf de leeftijd van 18 jaar totdat cliënt 23 jaar is geworden (art. 28ab lid 1 Wzd).</p>	<p>Ja (art. 28aa lid 7 jo. 39 lid 9 Wzd).</p>

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Maximale termijn	DUT?
		de arts, art. 26 lid 6 jo. 28aa lid 4 Wzd) De machtiging heeft een geldigheidsduur van ten hoogste 1 jaar en eindigt uiterlijk wanneer de cliënt de leeftijd van 23 jaar bereikt (art. 28ab lid 1 Wzd).			
Voorwaardelijk verlof uit een psychiatrisch ziekenhuis <i>Art. 47 Wet zorg en dwang (Wzd)</i>	Stapsgewijze terugkeer naar de maatschappij (zie ook <i>Kamerstukken II</i> 2008/09, 31 996, nr. 3).	De zorgaanbieder verleent een cliënt verlof: 1 voor zover en voor zolang het verantwoord is om buiten de accommodatie te verblijven (art. 47 lid 1 Wzd); en 2 de Wzd-functionaris moet toestemming geven voor het verlof (art. 47 lid 3 Wzd); 3 indien de Wzd-functionaris toestemming verleent, moet ook de Minister toestemming geven indien cliënt is opgenomen op basis van art. 2.3 Wfz (art. 47 lid 4 Wzd); en 4 cliënt heeft zich bereid verklaard tot naleving van de voorwaarden (art. 47 lid 9 Wzd); en 5 de Wzd-functionaris gaat akkoord met de opgelegde voorwaarden (art. 47 lid 9 Wzd). Verlof wordt verleend voor zolang dit verantwoord is (art. 47 leden 1 en 8 Wzd).	Geen.	Geen vaste termijn; Verlof wordt verleend voor zolang dit verantwoord is (art. 47 leden 1 en 8 Wzd).	Ja (Van der Aa et al., 2012).

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Maximale termijn	DUT?
Voorwaardelijk ontslag uit psychiatrisch ziekenhuis <i>Art. 48 lid 10 Wet zorg en dwang (Wzd)</i>	Stapsgewijze terugkeer naar de maatschappij (zie ook <i>Kamerstukken II</i> 2008/09, 31 996, nr. 3).	De zorgaanbieder verleent ontslag uit de accommodatie indien: 1 verblijf is niet langer noodzakelijk om ernstig nadeel te voorkomen of af te wenden of de geldigheidsduur van de machtiging is verstreken (art. 48 lid 1 Wzd); en 2 indien mogelijk en nodig overleg met zorgaanbieder of arts (art. 48 lid 3 Wzd); en 3 verklaring van de arts indien nodig (art. 48 lid 4 Wzd); en 4 overleg met de burgemeester indien nodig (art. 48 lid 4 Wzd); en 5 toestemming van de Wzd-functionaris (art. 48 lid 6 Wzd); en 6 cliënt heeft zich bereid verklaard tot naleving van de voorwaarden (art. 48 lid 10 Wzd). In de wet is niet bepaald hoe lang de cliënt zich aan de voorwaarden dient te houden (zie ook Van der Aa et al., 2012).	Nvt.	In de wet is niet bepaald hoe lang de cliënt zich aan de voorwaarden dient te houden (zie ook Van der Aa et al., 2012).	Nvt.
Zorgmachtiging op grond van de Wet verplichte GGZ <i>Art. 6.1-6.6 Wvvggz</i>	Er moet voor de oplegging voldaan zijn aan een van de volgende doelen (art. 3:4a-e Wvvggz): a een crisissituatie afwenden; of b ernstig nadeel afwenden; of	1 Psychische stoornis, niet zijnde een psychogeriatrische aandoening of verstandelijke handicap of een daarmee gelijkgestelde ziekte of aandoening in de zin van art. 1 lid 4 Wvvggz of art. 24 lid 4 Wzd (art. 3:3 Wvvggz).	Geen verlenging mogelijk.	De zorgmachtiging vervalt indien: 1 de geldigheidsduur is verstreken, tenzij de OvJ een nieuw verzoekschrift voor een zorgmachtiging heeft ingediend (art. 6:6 onder a Wvvggz); of 2 de beslissing van de geneesheer-directeur	Ja (art. 6:4 lid 6 Wvvggz, zie ook HR 22 januari 2021 ECLI:NL:HR:2021:107).

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Maximale termijn	DUT?
	<p>c De geestelijke gezondheid van de betrokkene stabiliseren; of</p> <p>d de geestelijke gezondheid van de betrokkene dusdanig herstellen dat hij zijn autonomie zo veel mogelijk herwint; of</p> <p>e het stabiliseren of herstellen van de fysieke gezondheid van de betrokkene indien diens gedrag als gevolg van de stoornis leidt tot ernstig nadeel daarvoor.</p>	<p>2 De stoornis leidt tot ernstig nadeel (art. 3:3 Wvvgz). En</p> <p>3 Er is geen mogelijkheid voor zorg op vrijwillige basis (art. 3:3a Wvvgz). En</p> <p>4 Er zijn voor de betrokkene geen minder zwarende alternatieven met het beoogde effect (art. 3:3b Wvvgz). En</p> <p>5 Het verlenen van verplichte zorg is evenredig gelet op het doel ervan (art. 3:3c Wvvgz). En</p> <p>6 Het is redelijkerwijs te verwachten dat het verlenen van verplichte zorg effectief is (art. 3:3d Wvvgz). En</p> <p>7 Medische verklaring van een psychiater vereist over de stoornis en het nadeel dat daardoor veroorzaakt wordt (art. 5:8 lid1 Wvvgz). En</p> <p>8 Er wordt een zorgplan opgesteld (art. 5:13 lid 1 Wvvgz).</p> <p>De rechter verleent de zorgmachtiging voor de duur die noodzakelijk is om het doel te realiseren, met een maximumtermijn van 6, 12 of 24 maanden, afhankelijk van het doel en of de cliënt al eerder zorg heeft ontvangen (art. 6:5 Wvvgz).</p>		<p>tot beëindiging van verplichte zorg onherroepelijk is geworden (art. 6:6 onder b Wvvgz); of</p> <p>3 de rechter op grond van een verzoekschrift van de OvJ heeft beslist tot beëindiging van verplichte zorg (art. 6:6 onder c Wvvgz); of een nieuwe zorg machtiging ten uitvoer gelegd wordt (art. 6:6 onder d Wvvgz).</p>	

Modaliteit	Doel van de modaliteit	Criteria voor oplegging, termijn en EM	Criteria voor verlenging en termijn	Maximale termijn	DUT?
Collectieve rechtsvordering door de burgemeester <i>Art. 3:305b BW</i>	Collectieve belangenbehartiging door rechtspersonen (art. 3:305b lid 1 BW).	<ol style="list-style-type: none"> 1 Een rechtspersoon als bedoeld in artikel 1 van Boek 2 BW (waaronder gemeenten). 2 Het voeren van vooroverleg (art. 3:305b jo. 3:305a lid 3 onder c BW); 3 Een voldoende belang bij de rechtsvordering (art. 3:303 BW); 4 Gelijksortige belangen van andere personen (art.3:305b lid 1 BW); en 5 De bescherming van die andere belangen behoort tot de taakstelling van de rechtspersoon (art. 3:305b lid 1 BW). 6 De termijnen zijn afhankelijk van de aard van de ingestelde vordering. 	Afhankelijk van de aard van de vordering.	Afhankelijk van de aard van de vordering.	Afhankelijk van de aard van de vordering.

Tabel B6.1b Civielrechtelijke modaliteiten met een gebiedsverbod

Modaliteit	Gebiedsverbod als voorwaarden expliciet neergelegd?	Handhaving	Gevolg van schending	Verhouding tot strafrechtelijke modaliteiten
<p>Voorwaardelijke machtiging tot opname en verblijf in een geregistreerde accommodatie <i>Art. 28aa Wet zorg en dwang (Wzd)</i></p>	<p>Nee, alleen 'voorwaarden in het zorgplan of voorwaarden betreffende het gedrag van de cliënt, voor zover dit gedrag ernstig nadeel, voortvloeiend uit de verstandelijke handicap, beïnvloedt' (art. 28aa lid 6 Wzd). Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat gebiedsverboden mogelijk zijn (<i>Kamerstukken II 1999/2000, 27 289, nr. 3</i>).</p>	<p>Zie verhouding tot strafrechtelijke modaliteiten.</p>	<p>Opname in geregistreerde accommodatie voor de rest van de duur van de machtiging en ten hoogste 6 maanden (art. 28ac leden 1 en 2 Wzd).</p>	<p>Met toepassing van de schakelbepaling van art. 2.3 Wfz (zorgmachtiging) kan de strafrechter (in plaats van de civiele rechter) op elk moment gedurende het strafproces een machtiging in de zin van de Wzd of Wvggz afgeven.</p>
<p>Voorwaardelijk verlof uit een psychiatrisch ziekenhuis <i>Art. 47 Wet zorg en dwang (Wzd)</i></p>	<p>Nee, alleen 'voorwaarden en beperkingen worden verbonden betreffende de zorg of het gedrag van de cliënt, voor zover dit gedrag samenhangt met ernstig nadeel als gevolg van de psychogeriatrische aandoening of verstandelijke handicap dan wel een daarmee gepaard gaande psychische stoornis'. Gebiedsverboden zijn echter ook mogelijk (Nieuwstraten et al., 2002).</p>	<p>Zie verhouding tot strafrechtelijke modaliteiten.</p>	<p>Verlof wordt ingetrokken (art. 47 lid 8 Wzd).</p>	
<p>Voorwaardelijk ontslag uit psychiatrisch ziekenhuis <i>Art. 48 lid 10 Wet zorg en dwang (Wzd)</i></p>	<p>Nee, alleen voorwaarden 'betreffende de zorg of het gedrag van de cliënt, voor zover dit gedrag samenhangt met mogelijk ernstig nadeel als gevolg van de psychogeriatrische aandoening of verstandelijke handicap' (art. 48 lid 10 Wzd). Gebiedsverboden zijn echter ook mogelijk (Nieuwstraten et al., 2002).</p>	<p>Zie verhouding tot strafrechtelijke modaliteiten.</p>	<p>Ontslag wordt ingetrokken (art. 48 lid 14 Wzd).</p>	

Modaliteit	Gebiedsverbod als voorwaarden expliciet neergelegd?	Handhaving	Gevolg van schending	Verhouding tot strafrechtelijke modaliteiten
Zorgmachtiging op grond van de Wet verplichte GGZ (art. 6.1 -6.6 Wvggz)	Ja, art. 3:2 bevat een limitatieve opsomming van hetgeen onder het begrip 'verplichte zorg' valt. Daaronder vallen ook beperkingen van de bewegingsvrijheid (art. 3:2 lid 2 onder b Wvggz).	De ambtenaren van de inspectie zijn belast met het toezicht op de naleving (art. 13: 1 Wvggz). Zie ook 'verhouding tot strafrechtelijke modaliteiten'.	De geneesheer-directeur meldt de schending aan de OvJ (art. 13:3 lid 1 Wvggz).	
Collectieve rechtsvordering door de burgemeester <i>Art. 3:305b BW</i>	Afhankelijk van de aard van de vordering.	Afhankelijk van de aard van de vordering.	Afhankelijk van de aard van de vordering.	Afhankelijk van de aard van de vordering.

Bijlage 7 Topiclijsten interviews

Tabel B7.1 Topiclijsten interviews

	3RO	OM	Politie	Gemeente	Advocaten
Algemeen					
Welke functie(s) heeft u?	+	+	+	+	+
Op welke momenten in het strafproces vervult u deze functie(s)?	+	+			+
Zijn er verschillen in uw rol afhankelijk van het type slachtoffers?	+	+			+
In hoeverre bent u bekend met de Wlt?	+	+	+	+	+
Advisering/oplegging gebiedsverboden					
Heeft u ervaring met gebiedsverboden die onder de noemer van de v.i. of VB worden opgelegd ter voorkoming van confrontaties tussen slachtoffers, nabestaanden en daders?	+	+	+	+	+
In welke mate/hoe regelmatig adviseert/beslist u over de oplegging van een gebiedsverbod?	+	+			
Bestaan er verschillen in de advisering/oplegging van GV naar justitieel kader (v.i./VB)?	+	+			
Bestaan er verschillen in de advisering/oplegging van GV naar type delicten? (bijv. zeden, geweld, andere)	+	+			
Bestaan er verschillen in de advisering/oplegging van GV naar kenmerken van slachtoffers en nabestaanden? (bijv. relatie met dader, leeftijd, andere)	+	+			
Worden er door de rechtbanken GV's opgelegd die niet uitvoerbaar zijn?		+	+		
Wensen slachtoffers en nabestaanden bij advisering/oplegging gebiedsverboden					
Wordt er rekening gehouden met de wensen van de slachtoffers en nabestaanden wanneer het advies wordt opgemaakt/een GV wordt opgelegd?	+	+			
Hoe wordt dat gedaan?	+	+			
Als dit niet wordt gedaan, waarom niet?	+	+			
Wat zijn de voornaamste verbeterpunten m.b.t. de communicatie tussen uw organisatie en de slachtoffers en nabestaanden?	+	+			

	3RO	OM	Politie	Gemeente	Advocaten
Vindt u dat er voldoende mogelijkheden zijn voor slachtoffers om ervoor te zorgen dat er een GV wordt opgelegd?	+	+			+
Wat zijn uw ervaringen m.b.t. de wensen van slachtoffers en nabestaanden op dit vlak?	+	+			+
In welke mate wensen zij een gebiedsverbod?	+	+			+
Zijn er verschillen in de wensen tussen verschillende slachtoffers? (bijv. type delict, relatie met dader, leeftijd)	+	+			+
Welk type gebiedsverboden wensen slachtoffers en nabestaanden?	+	+			+
In hoeverre kan de wens van slachtoffers en nabestaanden worden overgenomen in het advies/het opleggen van het gebiedsverbod?	+	+			+
Zijn daarbij aanpassingen nodig en waarom?	+	+			
Stuit u hierbij soms op juridische beperkingen? (bijv. levenslang opsluiten mag niet)	+	+			
Zijn de slachtoffers en nabestaanden tevreden over de advisering/oplegging van GV's en waarom wel/niet?	+	+			
Belangen dader bij advisering/oplegging GV					
In hoeverre worden de wensen en belangen van de dader meegenomen?	+	+		+	
Taken en bevoegdheden gemeente/burgemeester					
Welke andere instanties/personen worden geraadpleegd ten behoeve van de advisering/beslissing?	+	+			
Wordt de gemeente waarin de justitiabele zich gaat vestigen geraadpleegd?	+	+			
Hoe vaak komt het voor dat gemeenten/burgemeesters zich uiten over de invulling van het toezicht?	+	+			
In hoeverre kunt u rekening houden met wensen van gemeente/burgemeester?	+	+			
Zijn er voor gemeente/burgemeester voldoende mogelijkheden om slachtoffers en nabestaanden te beschermen tegen daders van ernstige delicten (zedes en ernstige geweldsdelicten), nadat deze daders vrijkomen uit de gevangenis/tbs?				+	
In hoeverre ziet de gemeente het als haar taak om bij te dragen aan de resocialisatie van ex-delinquenten?				+	

	3RO	OM	Politie	Gemeente	Advocaten
Hoe wordt een ZVH betrokken bij het proces rond de terugkeer van een zeden- of geweldsdelinquent?				+	
Bestaan er verschillen in de betrokkenheid van het ZVH naar type delict of delinquent?				+	
Met welke ketenpartners werken de gemeenten/ZVH's samen?				+	
Worden (wensen van) slachtoffers en nabestaanden door ZVH's betrokken in het proces?				+	
Welke bevoegdheden hebben ZVH's bij de invulling van de v.i. en VB?				+	
Welke bevoegdheden hebben ZVH's naast de invulling van de v.i. en VB?				+	
Hoe werkt de BIJ-regeling en welke bevoegdheden hebben gemeenten daardoor?				+	
Welke bestuursrechtelijke en overige bevoegdheden hebben gemeenten tot een GV?				+	
Zijn deze bevoegdheden adequaat?				+	
Zijn er knelpunten in enerzijds de zorgplicht van de burgemeester voor de ex-delinquent tot het vinden van een woning en anderzijds de veiligheid van de maatschappij?				+	
Wijzigen GV's					
Kan u de GV's wijzigen en hoe verloopt dat proces?	+	+			
Wordt een GV wel eens gewijzigd naar aanleiding van de wensen van slachtoffers en nabestaanden?	+	+			
Wat zijn de redenen dat slachtoffers en nabestaanden wijzigingen in GV's wensen?	+	+			
Worden slachtoffers en nabestaanden op de hoogte gebracht van wijzigingen en hoe verloopt dat?	+	+			
Wordt een GV wel eens gewijzigd naar aanleiding van de wensen van daders?	+	+			
Wat zijn andere redenen voor wijzigingen?	+	+			

	3RO	OM	Politie	Gemeente	Advocaten
Handhaving					
Hoe wordt er toezicht gehouden op GV's en wie zijn daarbij betrokken?	+	+	+		
Hoe verloopt het proces van het verkrijgen van een toezichtsofdracht?			+		
Welke informatie krijgen jullie over daders, slachtoffers en nabestaanden?			+		
Wat is de meest effectieve manier om toezicht te houden? (bijv. enkelband, met of zonder politieopvolging)			+		
Hebben jullie invloed op de invulling van een toezichtsofdracht?			+		
Hoe verloopt de samenwerking met andere bij de handhaving betrokken partijen?	+	+	+		
Zijn er verbeterpunten in het toezicht te vinden?	+	+	+		
Zijn de slachtoffers en nabestaanden tevreden over de handhaving van GV's?					
Zijn er hier verschillen m.b.t. kenmerken van de slachtoffers, nabestaanden en daders of het justitiële kader?			+		
Afbouwen en opheffen					
Hoe verloopt het proces van afbouwen en opheffen van GV's?	+	+			
Wat zijn de voornaamste redenen om een GV te laten vervallen?	+	+			
Zijn er verschillen m.b.t. kenmerken van slachtoffers of het type delict?	+	+			
Verloopt de afbouw en opheffing altijd goed?	+	+			
In welke mate worden slachtoffers en nabestaanden betrokken bij de beslissing om een GV af te bouwen en op te heffen?					

	3RO	OM	Politie	Gemeente	Advocaten
Ervaringen met schendingen					
Heeft u ervaring met daders die GV's schenden?	+	+	+		+
Hoe verneemt u dat iemand een GV heeft geschonden?	+	+	+		
Waarom schenden zij gebiedsverboden? (per ongeluk/confrontatie zoeken)	+	+	+		+
Zijn er hier verschillen m.b.t. de kenmerken van de slachtoffer en nabestaanden?	+	+			+
Wat zou hier verbeterd moeten worden?	+	+	+		+
In hoeverre zijn slachtoffers en nabestaanden tevreden over de handhaving van gebiedsverboden?	+	+			
Welke acties kunnen jullie ondernemen in geval van een schending?	+	+	+		
Toereikendheid van gebiedsverboden om confrontaties te voorkomen					
Wat vindt u van de toereikendheid van de mogelijkheden om een gebiedsverbod op te leggen onder de Wlt, met als doel het voorkomen van confrontaties tussen slachtoffers/nabestaanden en daders? (bijv. duur, reikwijdte)	+	+	+	+	+
Wat zijn de grootste verbeterpunten aan de GV onder de Wlt?	+	+	+	+	
Zijn hier nog verschillen aan te duiden tussen de verschillende wettelijke kaders waarbinnen een gebiedsverbod kan worden opgelegd?	+	+		+	
Heeft u ervaring met slachtoffers en nabestaanden die ontevreden zijn over het opgelegde gebiedsverbod?	+	+			+
Hoe komt die ontevredenheid?	+	+			+
Deelt u de mening van deze slachtoffers en nabestaanden?	+	+			+
Heeft u ervaring met slachtoffers/nabestaanden die tevreden zijn over het opgelegde gebiedsverbod?	+	+			+
Waar zijn zij tevreden over? (bijv. duur)	+	+			+

	3RO	OM	Politie	Gemeente	Advocaten
Aanvullende werking andere modaliteiten					
Zijn er volgens u juridische of niet-juridische grondslagen voor de oplegging van een gebiedsverbod, die aanvullend zouden kunnen werken ten opzichte van de Wlt?	+	+			+
Bent u bekend met de mogelijkheid om een gebiedsverbod op te leggen binnen de vrijheidsbeperkende maatregel?					+
Bent u bekend met de mogelijkheden om een gebiedsverbod te vorderen binnen het civiel recht?					+
Zou u het uw cliënten aanraden een gebiedsverbod via een andere juridische modaliteit te eisen?					+
Wat zijn daar de voor- en nadelen van? (bijv. taakverdeling, kosten)					+
Afronding					
Zijn er nog zaken niet aan bod gekomen die wel van belang zijn?	+	+	+	+	+

Bijlage 8 Lijst van geïnterviewde personen

Zoals beschreven in de methoden sectie, zijn in totaal 28 personen geïnterviewd. Van hen hebben 5 personen aangegeven dat zij omwille van privacy redenen niet bij naam willen worden genoemd. Dit zijn één respondent bij de reclassering, twee respondenten bij de politie en twee respondenten die werkzaam zijn bij gemeenten.

Respondenten bij de reclassering:

- 1 Charlotte Pöll
- 2 Mark Pieffers
- 3 Roy Zeestraten
- 4 Hellen Huizing
- 5 Jordi Hamming

Respondenten bij het OM:

- 1 Nelleke Heijink (CVv.i.)
- 2 Bas de Ruijter (CVv.i.)
- 3 Amy Maduro (CVv.i.)
- 4 Sharon van de Zandschulp (CVv.i.)
- 5 Linda Vijlbrief (EBPZ)
- 6 Hannah Hilderink (IDV)
- 7 Mathilde Mulder (IDV)

Vertegenwoordigers van slachtoffers en nabestaanden:

- 1 Richard Korver
- 2 Alex van Kernebeek
- 3 Nelleke Stolk
- 4 Laurens Kock, als voormalig medewerker bij SHN
- 5 Joke van der Lem

Respondenten bij gemeenten:

- 1 Jeroen Blokhuis
- 2 Marieke van den Hurk
- 3 Samira Boundati
- 4 Jasper Baijens
- 5 Johan Derriks
- 6 Astrid Puik

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is het kennisinstituut voor het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het WODC doet zelf onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek of laat dit doen door erkende instituten en universiteiten, ter ondersteuning van beleid en uitvoering.

Meer informatie:

www.wodc.nl