

Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland.

Deel 2: Aard en omvang

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

Tilburg, februari 2013

INTERVICT
Universiteit van Tilburg
Postbus 90153
5000 LE Tilburg

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

Bezoekadres:
Montesquieu Gebouw
Warandelaan 2
5037 AB Tilburg

© 2013 WODC

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

Voorwoord

Met het oog op de omzetting van de Richtlijn 2011/99/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees beschermingsbevel en de toekomstige verordening betreffende wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken is in het eerste deelrapport het wettelijk kader aangaande beschermingsbevelen in Nederland in kaart gebracht. Het doel van dit tweede deelonderzoek, dat INTERVICT in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft uitgevoerd, is inzicht verkrijgen in de *aard* en de *omvang* van straf-, en civielrechtelijke beschermingsbevelen in Nederland.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van twee onderzoeksmethoden, namelijk een onderzoek van enkele registratiebestanden (Raad voor de Rechtspraak, CJIB, en vier verschillende penitentiaire inrichtingen) aangevuld met dossieronderzoek.

De timing van het onderzoek was, vanwege de herziening van de gerechtelijke kaart, buitengewoon ongelukkig. Desondanks hebben talloze justitiemedewerkers tijd vrijgemaakt om de juiste databestanden te genereren en de gevraagde dossiers op te zoeken. Wij zijn al deze mensen zeer erkentelijk voor hun bereidheid tot medewerking in deze drukke en soms ook spannende tijden. Enkele mensen willen wij graag met name bedanken: Elly Robberse en Frank van Tulder (Raad voor de Rechtspraak), Margaretha Holwerda, Danny Brand, Douwe Massaut, Jelle Posthumus en Aleida van de Wal (CJIB), Peter Nederveen, Elisabeth Julsing en Toes Morgenland (CVvi), Herman van den Brink (PI Almere) Gerald Goossens (PI Zuid Oost), Connie van Heeswijk (PI Achterhoek), Leendert van Dalsen en Ineke Wille (PI Dordrecht).

Het onderzoek is begeleid door een commissie, bestaande uit:

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

Ook dit tweede deelrapport is dankzij het deskundige en kritische, maar ook altijd opbouwende commentaar van de begeleidingscommissie naar een hoger niveau getild. Onze welgemeende dank daarvoor. Uiteraard draagt de commissie geen verantwoordelijkheid voor het eindresultaat.

Dit tweede onderzoek is uitgevoerd door drs. Fanny Klerx, drs. Mark Bosmans en mijzelf, met medewerking van Alice Bosma en Margriet van den Bosch.

Tilburg, februari 2013

Dr. mr. Suzan van der Aa (projectleider)

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	7
Samenvatting	8
1.1. Inleiding en probleemstelling	8
1.2. Onderzoeksmethoden	9
1.3. Conclusies	10
1.4. Discussie	13
Hoofdstuk 1. Inleiding	15
1.1. Inleiding	15
1.2. Aantallen beschermingsbevelen in Nederland	16
1.2.1. Aantallen civielrechtelijke beschermingsbevelen	16
1.2.2. Aantallen strafrechtelijke beschermingsbevelen	17
1.2.3. Aantallen bestuursrechtelijke beschermingsbevelen	18
1.3. Doelstelling en onderzoeksvragen	19
1.4. Dataverzameling	21
1.4.1. Civiel recht	21
1.4.2. Strafrecht	22
1.5. Bescherming ten behoeve van natuurlijke en rechtspersonen	23
1.6. 'Missing' of niet in dossier	23
1.7. Leeswijzer	24
Hoofdstuk 2. Civielrechtelijke beschermingsbevelen	25
2.1. Inleiding	25
2.2. Aantallen uit registratiesysteem (Raad voor de Rechtspraak)	25
2.3. Aantallen uit dossieronderzoek	26
2.3.1. Steekproeftrekking	26
2.3.2. Aantal opgelegde civiele beschermingsbevelen	27
2.3.3. Extrapolatie naar landelijke cijfers	28
2.4. Aard en inhoud civiele beschermingsbevelen	28
2.4.1. Kenmerken van zaken waarin een civiel beschermingsbevel is opgelegd	28
2.4.2. Aard en inhoud civiele beschermingsbevelen	31
2.5. Verbanden tussen variabelen en toe- of afwijzen beschermingsbevel	36
2.5.1. Analyse	36
2.5.2. Resultaten	36

2.6. Samenvatting.....	38
Hoofdstuk 3. Strafrechtelijke beschermingsbevelen	41
3.1. Inleiding	41
3.2. De geraadpleegde registratiesystemen.....	41
3.2.1. LEVITA.....	41
3.2.2. Robein.....	42
3.2.3. TULP.....	42
3.3. Voorwaarde bij een voorwaardelijk sepot	42
3.3.1. Aantallen uit registratiesysteem (LEVITA).....	42
3.3.2. Aard en inhoud beschermingsbevelen.....	43
3.4. Bijzondere voorwaarde bij een schorsing van de voorlopige hechtenis.....	43
3.4.1. Aantallen uit registratiesysteem (LEVITA).....	43
3.4.2. Aantallen uit dossieronderzoek.....	45
3.4.3. Extrapolatie naar landelijke cijfers	46
3.4.4. Zaakkenmerken	46
3.4.5. Aard en inhoud beschermingsbevelen.....	49
3.5. Vrijheidsbeperkende maatregel.....	52
3.5.1. Aantallen uit registratiesysteem (LEVITA).....	52
3.6. Bijzondere voorwaarde bij een schorsing van de voorlopige hechtenis.....	52
3.6.1. Aantallen uit registratiesysteem (LEVITA).....	52
3.6.2. Aantallen uit dossieronderzoek.....	52
3.6.3. Extrapolatie naar landelijke cijfers	53
3.6.4. Zaakkenmerken	54
3.6.5. Aard en inhoud beschermingsbevelen.....	56
3.7. Bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke invrijheidstelling.....	59
3.7.1. Aantallen uit registratiesysteem (Robein).....	59
3.7.2. Aantallen uit dossieronderzoek.....	60
3.7.3. Extrapolatie naar landelijke cijfers	60
3.7.4. Zaakkenmerken	61
3.7.5. Aard en inhoud beschermingsbevelen.....	64
3.8. Voorwaarde bij verlop uit een penitentiaire inrichting.....	66
3.8.1. Aantallen uit (digitaal) dossieronderzoek	66
3.8.2. Extrapolatie naar landelijke cijfers	68
3.8.3. Zaakkenmerken	68

3.8.4. Aard en inhoud beschermingsbevelen.....	69
3.9. Samenvatting.....	70
Hoofdstuk 4: Conclusie	74
4.1. Inleiding.....	74
4.2. Aantallen beschermingsbevelen	74
4.3. Zaakkenmerken	76
4.4. Aard en inhoud beschermingsbevelen.....	77
4.5. Discussie	79
4.5.1. Nut en noodzaak Europees beschermingsbevel	79
4.5.2. Handhaving, afbakening en oplegging van nationale beschermingsbevelen	80
4.5.3. Registratie en suggesties voor toekomstig onderzoek.....	82
English summary.....	84
Bijlage.....	85

Lijst met afkortingen

AVG	Algemeen verlof
BW	Burgerlijk Wetboek
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CVvi	Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EU	Europese Unie
GPS	Global Positioning System
ISD	Inrichting voor stelselmatige daders
LEVITA	Landelijke Executie Vonnissen Interface Taakstraffen
MDO	Multidisciplinair overleg
MvT	Memorie van Toelichting
N	Omvang populatie (n = omvang steekproef)
NL	Nederland
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van justitie
PI	Penitentiaire inrichting
R-C	Rechter-commissaris
RFID	Radio Frequency Identification
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
RVG	Regimegebonden verlof
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
TBS	Terbeschikkingstelling
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
v.i.	Voorwaardelijke invrijheidstelling
vzr	Voorzieningenrechter
Wet BOPZ	Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
Wth	Wet tijdelijk huisverbod

Samenvatting

1.1. Inleiding en probleemstelling

Beschermingsbevelen, zoals straat- en contactverboden, zijn gedragsregels opgelegd in het kader van een civiel-, strafrechtelijk- of bestuursrechtelijke procedure die beogen een persoon te beschermen tegen bepaald gevaarlijk en/of storend gedrag van een andere persoon. Indien effectief kunnen beschermingsbevelen (geweld)slachtoffers datgene bieden waar velen van hen de meeste behoefte aan hebben: rust en veiligheid. In het eerste deelrapport is het wettelijk kader en de handhaving van beschermingsbevelen in Nederland in kaart gebracht. Dit tweede deelrapport richt zich op de *aard* en *omvang* van beschermingsbevelen in Nederland.

Volgens de Europese Raad werden er in 2008 ongeveer 118.000 beschermingsbevelen uitgevaardigd in de Europese Unie, maar het is onduidelijk waar deze cijfers op zijn gebaseerd. Ook op nationaal niveau ontbreken betrouwbare cijfers over beschermingsbevelen, met uitzondering van het huisverbod en enkele strafrechtelijke modaliteiten. Toch is een cijfermatige onderbouwing van het aantal beschermingsbevelen nuttig, bijvoorbeeld om een idee te krijgen van de mogelijke impact van het Europees beschermingsbevel op de Nederlandse rechtsketen, om de modaliteiten te identificeren die zelden voor dit doel worden gebruikt en om een inschatting te maken van de belasting die dergelijke bevelen voor het rechtssysteem met zich brengen.

Niet alleen het aantal, maar ook de inhoud van beschermingsbevelen is van belang. Om er zeker van te zijn dat zowel buitenlandse als nationale slachtoffers een vergelijkbare bescherming krijgen, zal eerst moeten worden geïnventariseerd wat die bescherming per modaliteit precies inhoudt. Ten tweede kan een analyse van de inhoud van beschermingsbevelen informatie opleveren over de mogelijkheden tot handhaving van beschermingsbevelen.

Er is nog maar weinig bekend over de aard en omvang van Nederlandse beschermingsbevelen en de onderzoeken die hier aandacht aan hebben besteed, deden dat slechts zijdelings. Een vergroting van de kennis op dit gebied kan bijdragen aan het (nog) doeltreffender formuleren van beschermingsbevelen, aan het vergemakkelijken van hun handhaving in de praktijk en – misschien zelfs – aan het vergroten van hun effectiviteit.

Het doel van dit onderzoek is derhalve het in kaart brengen van de aard en de omvang van beschermingsbevelen in Nederland. Dit doel is verwoord in de onderstaande probleemstelling:

Hoeveel civiel- en strafrechtelijke beschermingsbevelen worden in Nederland naar schatting jaarlijks opgelegd, wat zijn de zaakkenmerken en wat is op hoofdlijnen de inhoud van deze beschermingsbevelen?

Deze probleemstelling is uitgewerkt in de onderstaande onderzoeksvragen:

- 1) *Hoeveel civiel- en strafrechtelijke beschermingsbevelen zijn in de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012 naar schatting opgelegd?*
- 2) *Wat zijn de kenmerken van zaken waarin beschermingsbevelen werden opgelegd?*
- 3) *Wat is de inhoud van deze beschermingsbevelen?*

1.2. Onderzoeksmethoden

Het onderzoek naar de aard en omvang van beschermingsbevelen concentreerde zich op de beschermingsbevelen die in het kader van de volgende zeven modaliteiten kunnen worden opgelegd:

- voorlopige voorziening in het kader van een civiel kort geding
- voorwaarde bij een voorwaardelijk sepot
- bijzondere voorwaarde bij een schorsing van de voorlopige hechtenis
- bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling
- vrijheidsbeperkende maatregel
- bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke invrijheidstelling
- voorwaarde bij een verlov uit een penitentiaire inrichting

De onderzoeksvragen 1 t/m 3 zijn in kaart gebracht met behulp van twee onderzoeksmethoden: een analyse van registratiebestanden en een dossieronderzoek. Allereerst zijn de gegevensbestanden van het CJIB, de Raad voor de Rechtspraak en vier verschillende penitentiaire inrichtingen bestudeerd. Op basis van deze informatie kon een eerste inschatting worden gemaakt van het aantal beschermingsbevelen in Nederland.

De registratiebestanden gaven soms echter een *onderschatting* van de daadwerkelijke aantallen beschermingsbevelen – bijvoorbeeld omdat er geen verplichting bestond beschermingsbevelen te registreren – terwijl ze aan de andere kant het aantal beschermingsbevelen *overschatten* – bijvoorbeeld omdat enkel de uitstroom van zaken werd geregistreerd of omdat geen onderscheid werd gemaakt tussen bevelen opgelegd ter bescherming van een persoon of bevelen opgelegd ten behoeve van een ander doel. Verder gaven de bestanden nauwelijks inzicht in de aard van de beschermingsbevelen.

Om deze redenen was aanvullend dossieronderzoek nodig. Civiele en strafdossiers zijn opgevraagd in de volgende arrondissementen:

- Amsterdam
- Breda
- Den Bosch
- Den Haag
- Haarlem
- Leeuwarden
- Lelystad (civiel) / Utrecht (straf)¹
- Roermond
- Rotterdam
- Zutphen

Voor het onderzoeken van verlofdossiers werden vier penitentiaire inrichtingen bezocht (Achterhoek, Almere, Dordrecht en Zuid-Oost).

¹ Voor het inzien van de strafdossiers werd Lelystad vervangen door Utrecht, omdat er in Lelystad te weinig relevante dossiers aanwezig waren.

1.3. Conclusies

Het doel van het onderzoek was het inventariseren van de aard en het aantal beschermingsbevelen in Nederland. De resultaten worden hieronder per onderzoeksvraag samengevat:

1. Hoeveel civiel- en strafrechtelijke beschermingsbevelen zijn in de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012 naar schatting opgelegd?²

Uit de registratie van de Raad voor de Rechtspraak blijkt dat er in deze periode 338 civiele zaken zijn afgedaan waarin een beschermingsbevel centraal stond. Aanvullend dossieronderzoek toonde aan dat in ongeveer 58% van de afgedane zaken een beschermingsbevel ook daadwerkelijk werd opgelegd. Dit brengt het geschatte aantal civiele (kort geding) beschermingsbevelen in Nederland op ongeveer 196 in de genoemde periode. Overigens ligt het werkelijke aantal civiele beschermingsbevelen vanwege de onderschatting iets hoger.

Bij de strafrechtelijke beschermingsbevelen kwamen we uit op de volgende schattingen:

Modaliteit (totaal aantal opgelegd in referentie periode)	Contactverbod N (%)	Gebiedsverbod N (%)
Vrijheidsbeperkende maatregel (n=1)	- (-)	- (-)
Voorwaardelijk sepot (n=572)	5 (0,9%)	0 (0%)
Schorsing voorlopige hechtenis met bijzondere voorwaarde (n=3817) ¹	1201 (30,2%)	619 (15,6%)
Voorwaardelijke veroordeling (n=6453)	280 (4,3%)	149 (2,3%)
Voorwaardelijke invrijheidstelling (n=521)	36 (6,9%)	20 (3,8%)
Verlof	- (-)	- (-)
Totaal	1522	788

¹ Voor de berekening van de percentages bij de schorsingen, zie paragraaf 3.4.1.

In de tabel staan de absolute aantallen weergegeven met daarachter het percentage van het totaal aantal sepot, schorsingen van de voorlopige hechtenis met bijzondere voorwaarden, voorwaardelijke veroordelingen met bijzondere voorwaarden en voorwaardelijke invrijheidstellingen met bijzondere voorwaarden waarin een contact- of een gebiedsverbod is opgelegd. Hieruit blijkt dat de vrijheidsbeperkende maatregel en het voorwaardelijk sepot zelden worden gebruikt om een beschermingsbevel op te leggen.

² Omdat de vrijheidsbeperkende maatregel pas vanaf april 2012 van kracht werd, gold daarvoor een afwijkende referentieperiode: 1 april 2012 t/m 1 oktober 2012.

Bij de verlofdossiers was op basis van de informatie van de vier penitentiaire inrichtingen geen inschatting te maken over landelijke cijfers en van de enige opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel was verder geen informatie beschikbaar.

De bovenstaande tabel ziet alleen op de afzonderlijke beschermingsbevelen. Omdat er in één zaak meerdere beschermingsbevelen kunnen voorkomen – bijvoorbeeld een combinatie van een contact- met een gebiedsverbod – is ook gekeken naar de percentages op zaakniveau. Van het totaal aantal voorwaardelijke sepot's bevatte 0,9% een beschermingsbevel, van het totaal aantal schorsingen van de voorlopige hechtenis met bijzondere voorwaarden bevatte 40,5% een beschermingsbevel, van het totaal aantal voorwaardelijke veroordelingen waarbij een bijzondere voorwaarde is opgelegd bevatte 6,3% een beschermingsbevel en van het totaal aantal voorwaardelijke invrijheidstellingen met bijzondere voorwaarden bevatte 11,3% een beschermingsbevel.

2. Wat zijn de kenmerken van de zaken waarin beschermingsbevelen werden opgelegd?

Met behulp van de inhoudelijke analyse van de verschillende dossiers kwamen de volgende bevindingen aan het licht:

Zowel binnen het civiele recht als het strafrecht werden de beschermingsbevelen in de overgrote meerderheid van de gevallen opgelegd aan een man, terwijl de groep beschermden vooral bestond uit vrouwen of meerdere beschermden. De enige uitzondering hierop was de voorwaardelijke invrijheidstelling, waar het aantal mannelijke en vrouwelijke beschermden ongeveer gelijk was.

Beschermingsbevelen werden in de regel opgelegd in zaken die te maken hadden met mishandeling, bedreiging, belaging en zedendelicten binnen de relationele sfeer, al vormt ook hier de voorwaardelijke invrijheidstelling de uitzondering op de regel. Bij de voorwaardelijke invrijheidstelling waren de v.i-gestelde en de beschermde vaak onbekenden van elkaar of ze hadden een andere dan een affectieve relatie.

In veel dossiers – zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk – kwam naar voren dat een groot aantal gedaagden al eens eerder een beschermingsbevel opgelegd had gekregen (30,1% van de civiele zaken en tussen de 12,6% en 14,7% van de strafzaken). Soms werden deze bevelen opgelegd naar aanleiding van hetzelfde incident, maar vaak waren ze een indicatie van een problematiek die al langer speelde en waarbij de eerder opgelegde bevelen niet het gewenste effect hadden gehad.

Verder waren er in de dossiers weinig aanwijzingen voor een internationale dimensie. De betrokkenen hadden over het algemeen een Nederlandse nationaliteit en woonplaats en andere aanwijzingen voor een grensoverschrijdende problematiek kwamen eveneens weinig voor. Bovendien hadden deze aanwijzingen meestal betrekking op landen buiten de EU. Op basis van de huidige studie is er dus slechts een bescheiden vraag vanuit Nederland naar Europese beschermingsbevelen te verwachten.

Tot slot werd bij de civiele dossiers nog gekeken naar mogelijke verbanden tussen bepaalde achtergrondkenmerken en het toe- of afwijzen van het beschermingsbevel. Wanneer het dossier

melding maakt van meerdere slachtoffers, wanneer de gedaagde in een eerder stadium ook al een beschermingsbevel opgelegd heeft gekregen of wanneer de gedaagde niet ter zitting verschijnt/geen inhoudelijk verweer voert, dan is de kans op toewijzing van de vordering groter. Een logistische regressie wees uit dat uiteindelijk enkel het verweer van gedaagde significant van invloed was op de beslissing van de voorzieningenrechter.

3. Wat is de inhoud van deze beschermingsbevelen?

Algemeen. Bij zowel de straf- als de civielrechtelijke modaliteiten was het contactverbod het populairst. Dit werd bij alle modaliteiten in ruim 90% van de dossiers teruggevonden. Enkel bij de verloven werd 'slechts' in 66,7% van de gevallen een contactverbod opgelegd. Hierna kwamen met 29,4% (voorwaardelijke invrijheidstelling) tot 86,5% (civiele kort gedingzaken) de gebiedsverboden. Andere beschermingsbevelen, zoals locatiegeboden of benaderverboden kwamen veel minder vaak voor.

Verder bleek dat veel beschermingsbevelen in combinatie met elkaar werden opgelegd. In civiele zaken werd in de overgrote meerderheid van de zaken een combinatie opgelegd. Bij de strafzaken kwam dit ook vaak voor, maar bestond de grootste groep beschermingsbevelen uit alleen een contactverbod.

De inhoud van de contactverboden varieerde sterk, waarbij de civiele beschermingsbevelen en de bevelen opgelegd bij een voorwaardelijke veroordeling doorgaans het meest gedetailleerd waren, gevolgd door de schorsing van de voorlopige hechtenis en de voorwaardelijke invrijheidstelling. De bevelen die werden uitgevaardigd bij een verlov uit een penitentiaire inrichting hielden vaak niet meer in dan dat de betrokkene 'geen contact mag opnemen met het slachtoffer'.

Ook de reikwijdte van de gebiedsverboden liep enorm uiteen, variërend van 25 meter rondom de woning van het slachtoffer tot hele dorpen en steden en in één zaak zelfs een volledige provincie. Het meest gebruikelijke was echter een gebiedsverbod dat het gedaagde, verdachte of veroordeelde voor bepaalde tijd verbood om zich in één of meerdere straten te bevinden.

De overige beschermingsbevelen bestonden meestal uit huisverboden, benaderverboden, locatiegeboden en smaad- en lasterverboden.

Qua duur varieerden de beschermingsbevelen eveneens: van de 39 uur van een gemiddeld algemeen verlov of de duur van een voorlopige hechtenis tot een gemiddelde van 11 maanden (civiele beschermingsbevelen), 13,2 maanden (voorwaardelijke invrijheidstelling) en zelfs 24,3 maanden (voorwaardelijke veroordeling).

Civiele beschermingsbevelen. Civiele beschermingsbevelen worden doorgaans versterkt met een dwangsom (87,2%). Lijfswang kwam maar zelden voor (4,6%). In 6% van de gevallen werd helemaal geen executiemiddel verbonden aan het beschermingsbevel.

Verder werd in 45,9% van de gevallen de eiser gemachtigd om het beschermingsbevel te handhaven met behulp van de sterke arm. In zaken waarin een dergelijke machtiging ontbrak had de eiser hier doorgaans niet om gevraagd, maar in een aantal zaken werd het verzoek om machtiging niet gehonoreerd.

Ten slotte werden de proceskosten in 68,4% van de gevallen gecompenseerd (iedere partij draagt de eigen kosten), vaak met een verwijzing naar de (voormalige) relatie van partijen. Slechts in 28,6% van de zaken moest de gedaagde, als de in het ongelijk gestelde partij, de kosten dragen. Dit terwijl de eisers doorgaans in het gelijk werden gesteld en om een kostenveroordeling hadden gevraagd.

Strafrechtelijke beschermingsbevelen. Bij de strafrechtelijke zaken werd in ongeveer 75% (schorsingen van de voorlopige hechtenis en voorwaardelijke veroordeling) tot meer dan 90% (voorwaardelijke invrijheidstelling) van de zaken reclasseringstoezicht opgelegd. Elektronisch toezicht kwam veel minder vaak voor: slechts één keer in het kader van een voorwaardelijke veroordeling en zes keer bij een voorwaardelijke invrijheidstelling.

1.4. Discussie

Op basis van deze studie is slechts een bescheiden vraag naar Europese beschermingsbevelen vanuit Nederland te verwachten. Naar verwachting zal een zeer kleine groep slachtoffers van dit instrument gebruik maken.

Wat dat betreft lijkt een verbetering van de toepassing en handhaving van nationale beschermingsbevelen urgenter. De dossiers maken regelmatig melding van overtredingen van (eerdere) beschermingsbevelen. Dit maakt de handhaving van beschermingsbevelen van cruciaal belang.

In dat kader is het opvallend dat elektronisch toezicht zelden werd toegepast, terwijl dit volgens de experts toch een van de weinige manieren is waarop een beschermingsbevel kan worden gehandhaafd. Ook de civiele zaken waarin helemaal geen executiemiddel werd opgelegd of waarin de eiser, ondanks een vordering daartoe, geen machtiging kreeg om het vonnis met behulp van de politie te executeren zijn opmerkelijk. Zonder executiemiddel wordt de eiser de mogelijkheid ontnomen om naleving van het opgelegde verbod af te dwingen. En hoewel een machtiging strikt genomen overbodig is, ontleent de politie hier toch vaak de bevoegdheid aan om in te grijpen (zie eerste deelrapport).

Verder is de handhaving van beschermingsbevelen gebaat bij een zo helder mogelijke afbakening van de beschermingsbevelen. Ook op dit punt valt nog een verbeterslag te maken. Zo kan er bij de contactverboden wellicht beter worden gewerkt met een standaardformulering die een zo compleet mogelijke bescherming biedt, en zowel onmiddellijk als middellijk contact, als contact geïnitieerd door beide partijen verbiedt.

Bij gebiedsverboden is een standaardformulering wellicht wat moeilijker te formuleren, maar het scheelt al veel wanneer het gebruik van stralen wordt uitgesloten en gebiedsverboden alleen nog maar met behulp van omringende straten en een plattegrond worden aangegeven. Het slachtoffer zou hier een grotere rol in kunnen spelen.

Voorts dienen 'vage' formuleringen zoals 'in de directe nabijheid' of 'in de omgeving van' zo terughoudend mogelijk te worden toegepast. Als het mogelijk is deze bepalingen te specificeren, dan verdient dat met het oog op de handhaving de voorkeur.

Verder zouden er wellicht op landelijk niveau afspraken gemaakt moeten worden over het al dan niet maximaliseren van de dwangsom en het tegengaan van de neiging tot kostencompensatie in zaken met een familierechtelijke relatie.

Tot slot nog enkele aanbevelingen met betrekking tot de registratie van beschermingsbevelen en toekomstig onderzoek. Gezien de recente en toekomstige ontwikkelingen – bijvoorbeeld de volledige introductie van de strafbeschikking en de toegenomen aandacht voor bescherming van slachtoffers van TBS-gestelden – blijft het belangrijk om op het gebied van beschermingsbevelen de vinger aan de pols te houden. Toekomstig onderzoek zou zich ook moeten richten op de vraag waarom eisers de voorkeur geven aan het civiele recht boven het strafrecht: kwam de keuze voor het civiele recht vrijwillig tot stand of konden deze slachtoffers niet bij politie en justitie terecht? Dit type onderzoek zou gebaat zijn bij een verbeterde registratie van beschermingsbevelen. Belangrijker nog is dat een goede registratie het mogelijk maakt te achterhalen of een bepaalde persoon al eens eerder een beschermingsbevel heeft overtreden: notoire overtreders verdienen een andere aanpak.

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1. Inleiding

De onderhavige studie vormt samen met de studie naar het wettelijk kader en de handhaving van beschermingsbevelen een tweeluik.³ Ook in dit rapport staan beschermingsbevelen centraal, zij het dat hier de nadruk ligt op de *aard* en *omvang* van beschermingsbevelen in Nederland. Het accent ligt dus op de empirie, niet de rechtsgeleerdheid.

Voor een uitgebreide toelichting op de problematiek en de directe aanleiding voor het onderzoek wordt verwezen naar het eerste deelrapport. Het eerste deelrapport bevat daarnaast ook informatie over de gehanteerde definities en een overzicht van alle straf-, civiel- en bestuursrechtelijke modaliteiten die het juridisch kader kunnen vormen van een beschermingsbevel. Hier volstaat te zeggen dat de omzetting van het Europees beschermingsbevel⁴ en de lopende onderhandelingen over de wederzijdse erkenning van beschermingsbevelen in burgerlijke zaken niet alleen nopen tot een inventarisatie van het huidige arsenaal aan beschermingsbevelen in Nederland (deelrapport 1), maar ook tot een inschatting van de aard en omvang van dit type bevelen (deelrapport 2).

Volgens de Europese Raad werden er in 2008 ongeveer 118.000 beschermingsbevelen uitgevaardigd in de Europese Unie.⁵ Op welke gegevens deze inschatting is gebaseerd en hoeveel van deze bevelen mogelijk tot een Europees beschermingsbevel kunnen leiden – d.w.z. hoeveel van deze bevelen kunnen worden opgelegd ten behoeve van een persoon die (tijdelijk) in een andere lidstaat gaat verblijven of wonen – is echter onbekend.⁶

Ook op nationaal niveau ontbreken (betrouwbare) cijfers over beschermingsbevelen. Met uitzondering van het huisverbod en enkele strafrechtelijke modaliteiten, is er momenteel weinig zicht op de hoeveelheid beschermingsbevelen die jaarlijks in Nederland worden opgelegd. Toch is een cijfermatige onderbouwing van het aantal beschermingsbevelen nuttig. Een inschatting van deze cijfers kan allereerst een indicatie geven van de mogelijke impact van het Europees beschermingsbevel op de Nederlandse rechtsketen: hoeveel Nederlandse zaken zouden er naar andere lidstaten kunnen uitstromen en valt er op basis van onze nationale cijfers wellicht iets te zeggen over het percentage buitenlandse (EU-)slachtoffers dat in Nederland een beroep zou willen doen op het Europees beschermingsbevel? Ook zijn deze cijfers van belang voor het identificeren van overbodige modaliteiten, dat wil zeggen modaliteiten die in de praktijk zelden tot nooit leiden tot een beschermingsbevel. Ten slotte is het vanuit beleidsmatig oogpunt interessant om te zien hoeveel van dit soort bevelen jaarlijks worden uitgevaardigd. Welke belasting voor het rechtssysteem brengt dit met zich mee? Hoeveel beschikbare capaciteit wordt hieraan gewijd?

³ S. van der Aa, K. Lens, F. Klerx, A. Bosma & M. van den Bosch, *Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland. Deel 1: Wettelijk kader en handhaving*, Tilburg: INTERVICT 2012, te vinden via www.wodc.nl.

⁴ Richtlijn 2011/99/EU betreffende het Europees beschermingsbevel, *PbEU* 2011, L338/2.

⁵ European Council, *Impact assessment of the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the European protection Order*, Council Document of 1 December 2009, SN 5025/09.

⁶ Zie ook S. van der Aa & J. Ouwerkerk, 'The European Protection Order: No time to waste or a waste of time?', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* (19) 2011, 267-287.

Niet alleen het aantal, maar ook de inhoud van beschermingsbevelen is van belang. In het eerste deelrapport is bekeken welke ge- en verboden er volgens de wet kunnen worden opgelegd, maar hoe deze bevelen in de praktijk worden vormgegeven is onbekend. Dit is allereerst van belang in verband met het Europees beschermingsbevel: om er zeker van te zijn dat ieder slachtoffer – zowel buitenlandse als nationale – op dezelfde, vergelijkbare wijze wordt beschermd, moeten we eerst uitzoeken wat die bescherming per modaliteit precies inhoudt. Ten tweede kan een analyse van de inhoud van beschermingsbevelen ook informatie opleveren over de mogelijkheden tot handhaving en misschien zelfs de effectiviteit van het bevel. Zo bleek uit het eerste deelrapport dat werkelijk proactief toezicht op de naleving van beschermingsbevelen vrijwel alleen met behulp van elektronische hulpmiddelen, zoals een (GPS)enkelband, mogelijk is. Hoeveel beschermingsbevelen worden nu eigenlijk daadwerkelijk versterkt met elektronisch toezicht?

Gelukkig tasten we voor wat betreft de aantallen beschermingsbevelen niet geheel in het duister. Eerdere onderzoeken hebben hier ook aandacht aan besteed, zij het vaak zijdelings. De volgende paragraaf geeft een overzicht van de incidentiecijfers die in eerdere onderzoeken zijn gevonden.

1.2. Aantallen beschermingsbevelen in Nederland

1.2.1. Aantallen civielrechtelijke beschermingsbevelen

Civielrechtelijke beschermingsbevelen zijn qua academische aandacht stiefmoederlijk bedeed. Zo zijn er tot op heden geen empirische onderzoeken verricht naar (de omvang van het totaal aantal) civielrechtelijke gebieds- en contactverboden in Nederland. De enige bron van informatie vormt de registratie van de Raad voor de Rechtspraak. De Raad verzamelt namelijk gegevens uit de elektronische systemen die worden beheerd door de griffies van de rechtbanken – de primaire procesbestanden – en plaatst deze gegevens in een centrale database.⁷ Slechts een beperkt aantal gegevens wordt centraal geregistreerd, namelijk: zaaktypering, instroom, uitstroom en doorlooptijd. De gegevens van de Raad voor de Rechtspraak zijn weergegeven in tabel 1.1.⁸

Het probleem is dat invulling van de gegevensvelden op het niveau van de zaaktypering – het niveau waarop wordt aangegeven of er een gebieds- of contactverbod is geëist – niet verplicht is. Hierdoor is er een kans dat dit onvolledig gebeurt en dat de genoemde aantallen een onderschatting zijn van de werkelijke aantallen gebieds- en contactverboden. Enkele arrondissementen staan erom bekend dat zij onderregistreren.⁹

Bovendien geeft tabel 1.1 enkel een indicatie van het aantal *afgedane* zaken in het kader van een straat- en/of contactverbod. De registratie van de Raad maakt geen onderscheid in zaken waarin de vordering werd af- of toegewezen. Met andere woorden: het betreft hier de uitstroom, niet het aantal daadwerkelijk *opgelegde* beschermingsbevelen. Op dat gebied vormen de cijfers juist weer een overschatting van de daadwerkelijke aantallen beschermingsbevelen.

⁷ Voor meer informatie over de centrale database van de Raad voor de Rechtspraak en de primaire procesbestanden, zie B.C.J. van Velthoven, *Civiele rechtspraak in eerste aanleg, 2005. Een eerste stap op weg naar kwantificering van de maatschappelijke betekenis van de rechtspraak*, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2007.

⁸ Dit overzicht is verstrekt door Frank van Tulder, medewerker van de Raad voor de Rechtspraak.

⁹ Zie voor een bespreking van deze onderregistratie B.C.J. van Velthoven, *Civiele rechtspraak in eerste aanleg, 2005. Een eerste stap op weg naar kwantificering van de maatschappelijke betekenis van de rechtspraak*, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2007.

Tabel 1.1. Aantallen door de voorzieningenrechter behandelde zaken betreffende een gebieds- en/of contactverbod

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

1.2.2. Aantallen strafrechtelijke beschermingsbevelen

Uit het eerste deelrapport bleek dat Nederland maar liefst 14 modaliteiten kent die de basis kunnen vormen van een strafrechtelijk beschermingsbevel. Een literatuurverkenning toonde aan dat enkele van deze modaliteiten (vooralsnog) in de praktijk zelden worden toegepast of zelden tot een beschermingsbevel als bedoeld in de onderhavige studie leiden. Dit geldt voor de volgende modaliteiten:

- *Het rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde.* Een onderzoek uit 2004 wees uit dat het rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde in onbruik is geraakt. Het kwam in geen enkele registratie voor.¹⁰
- *De gedragsaanwijzing van de officier van justitie.* In de periode 1 september 2010 t/m 1 april 2011 werd er slechts één gedragsaanwijzing van de officier van justitie opgelegd wegens overlast gericht op één persoon.¹¹
- *De aanwijzing bij een strafbeschikking.* Bij de Wet OM-Afdoening werd de strafbeschikking geïntroduceerd en momenteel wordt zij gefaseerd ingevoerd. Door de gefaseerde invoering is het thans nog niet mogelijk om een gedragsaanwijzing op te leggen.¹²
- *De voorwaarde bij een TBS met voorwaarden.* In 2009 werd slechts 40 maal een TBS met voorwaarden opgelegd.¹³ Het is niet bekend wat deze voorwaarden precies inhielden, maar hier zal naar verwachting voornamelijk sprake zijn van een ambulante behandeling,

¹⁰ A.G. Mein & A.R. Hartmann, *Evaluatierapport wijzigingen artikel 141 Wetboek van Strafrecht en artikel 540 e.v. Wetboek van Strafvordering*, Den Haag: B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv 2004, p. 10.

¹¹ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Toepassing in de praktijk*, 2011, p. 26.

¹² Zie Aanwijzing OM-afdoening (2012A010), bijlage 1A.

¹³ M.H. Nagtegaal, R.P. van der Horst & H.J.M. Schönberger, *Inzicht in de verblijfsduur van tbs-gestelden. Cijfers en mogelijke verklaringen*, Den Haag: WODC 2011, bijlage 3.

een opname in een instelling voor begeleid wonen of een klinische opname (zie Aanwijzing TBS met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging dwangverpleging).

- *De voorwaarde bij een voorwaardelijke plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders.* Er zijn geen cijfers beschikbaar over het vóórkomen van de voorwaardelijke ISD maatregel, dit in tegenstelling tot de onvoorwaardelijke ISD. Dit is vermoedelijk omdat deze modaliteit niet vaak wordt gebruikt vanwege juridische knelpunten.¹⁴
- *De voorwaarde bij een gratie met voorwaarden.* In 2010 werd slechts 192 maal gratie verleend met voorwaarden.¹⁵ Ook van deze voorwaarden is de inhoud onbekend, maar de verwachting is dat het hier vaak een taakstraf of een geldboete zal betreffen (zie art. 13 lid 2 en 3 Gratiwet).
- *De voorwaarde bij een voorwaardelijke beëindiging TBS.* De TBS werd in 2010 118 maal voorwaardelijk beëindigd.¹⁶ Ook hier zullen de voorwaarden waarschijnlijk eerder in de sfeer van ambulante behandeling of begeleid wonen moeten worden gezocht (zie Aanwijzing TBS met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging dwangverpleging).

Over het voorkomen van bijzondere voorwaarden bij een schorsing van de voorlopige hechtenis zijn geen exacte cijfers beschikbaar. Deze cijfers worden niet door het Openbaar Ministerie geregistreerd.¹⁷ Wel is bekend of er een schorsing voorlopige hechtenis heeft plaatsgevonden. Zo vonden er in 2003 5.937 schorsingen van de voorlopige hechtenis plaats.¹⁸ Jacobs, Van Kalmthout & Von Bergh schatten dat in ten minste 15,1% van de schorsingen van de voorlopige hechtenis een bijzondere voorwaarde werd opgelegd en dat in één op de zeven gevallen deze bijzondere voorwaarde een contactverbod betrof.¹⁹ Uit datzelfde onderzoek bleek ook dat beschermingsbevelen in het kader van een voorwaardelijke gevangenisstraf minder vaak voorkwamen. Slechts 4% van de opgelegde bijzondere voorwaarden betrof een locatie- en/of contactverbod en/of een andere, zeer uitzonderlijke, voorwaarde.²⁰ Verder werd in de periode april 2009 tot en met juli 2011 als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke invrijheidstelling 39 maal een contactverbod en 13 maal een locatieverbod opgelegd.²¹ Over beschermingsbevelen in het kader van het voorwaardelijk sepot of verlof is niets bekend en de vrijheidsbeperkende maatregel is pas sinds april 2012 van kracht, dus daar zijn ook nog geen cijfers over beschikbaar.

1.2.3. Aantallen bestuursrechtelijke beschermingsbevelen

In tegenstelling tot de strafrechtelijke en de civielrechtelijke beschermingsbevelen zijn de aantallen bestuursrechtelijke beschermingsbevelen (huisverboden) wel nauwkeurig(er) in kaart

¹⁴ Zie M. Goderie & K. D. Lünemann, *De maatregel Inrichting voor Stelselmatige Daders. Procesevaluatie*, Den Haag: WODC 2008, p. 57.

¹⁵ Criminaliteit en rechtshandhaving 2010, p. 186.

¹⁶ N. van Gemmert & S. van Schijndel, *Forensische zorg in getal 2006-2010*, Den Haag: Dienst Justitiële Inrichtingen 2011, p. 29.

¹⁷ M.J.G. Jacobs, A.M. van Kalmthout & M.Y.W. von Bergh, *Toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen*, Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en advies in opdracht van het WODC, 2006, p. 8.

¹⁸ Zie Jacobs, Van Kalmthout & Von Bergh (2006), p. 67.

¹⁹ Jacobs, Van Kalmthout & Von Bergh (2006), p. 81-84.

²⁰ Jacobs, Van Kalmthout & Von Bergh (2006), p. 77.

²¹ S. Flight, O. Nauta & J. Terpstra, *Voorwaardelijk vrij. Evaluatie van de Wet voorwaardelijke invrijheidsstelling*, Amsterdam: DSP-Group in opdracht van het WODC 2011, p. 31.

gebracht. Sinds de inwerkingtreding van de Wet tijdelijk huisverbod zijn er ongeveer 7700 huisverboden opgelegd. In 2011 gebeurde dit bijna 3000 keer.²²

1.3. Doelstelling en onderzoeksvragen

Nederland zal in de nabije toekomst de Richtlijn betreffende het Europees beschermingsbevel moeten omzetten. Vanaf dat moment moeten strafrechtelijke beschermingsbevelen die zijn uitgevaardigd in een andere lidstaat ook in Nederland worden erkend. Hoewel de wederzijdse erkenning van beschermingsbevelen in burgerlijke zaken iets langer op zich laat wachten is, zal naar verwachting ook dit type bevelen wederzijds worden erkend. Dit roept de vraag op wat Nederland kan verwachten qua aanvragen voor een Europees beschermingsbevel: aan welke aantallen moeten we denken? En andersom: hoeveel Nederlandse slachtoffers zullen om een dergelijk bevel verzoeken in het buitenland? Als het hier immers grote aantallen betreft, dan moet daar wellicht extra (omzettings- en handhavings)capaciteit voor vrij worden gemaakt.

Ook los van de vraag wat deze bevindingen betekenen voor de toepassing van het Europees beschermingsbevel binnen het Nederlandse rechtssysteem, is onderzoek naar de aard en omvang van beschermingsbevelen gewenst. Er is nog maar weinig bekend over de aard en omvang van Nederlandse beschermingsbevelen en de onderzoeken die hier aandacht aan hebben besteed, deden dat slechts zijdelings. Een vergroting van de kennis op dit gebied kan echter bijdragen aan het (nog) doeltreffender formuleren van beschermingsbevelen, aan het vergemakkelijken van hun handhaving in de praktijk en – misschien zelfs – aan het vergroten van hun effectiviteit.

Het doel van het onderhavige onderzoek is derhalve het in kaart brengen van de aard en de omvang van beschermingsbevelen in Nederland. De probleemstelling van het huidige onderzoek luidt dan ook als volgt:

Hoeveel civiel- en strafrechtelijke beschermingsbevelen worden in Nederland naar schatting jaarlijks opgelegd, wat zijn de zaakkenmerken en wat is op hoofdlijnen de inhoud van deze beschermingsbevelen?

De probleemstelling is uitgewerkt in de onderstaande onderzoeksvragen:

1. Hoeveel civiel- en strafrechtelijke beschermingsbevelen zijn in de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012 naar schatting opgelegd?

Voor de referentieperiode van april 2011 t/m april 2012 is bewust gekozen, omdat pas vanaf april 2011 de beschermingsbevelen in het straf(proces)recht goed worden geregistreerd (zie paragraaf 1.4.2.). Vanaf dat moment zijn er betrouwbare aantallen te halen uit de officiële registratiesystemen. Er is gewerkt met een referentieperiode van één jaar. Ten behoeve van de

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

interne consistentie van het rapport zijn ook bij de civiele beschermingsmaatregelen 1 april 2011 t/m 1 april 2012 aangehouden als peildata.

Verder is het onmogelijk om binnen het kader van één studie *alle* beschermingsbevelen te onderzoeken. Het onderzoek beperkt zich om die reden tot een inschatting van de aard en omvang van *straf- en civielrechtelijke* beschermingsbevelen. De aard en omvang van bestuursrechtelijke huisverboden zijn namelijk al uitgebreid in kaart gebracht.²³ Het onderzoek betreft verder enkel *meerderjarige* gedaagden, verdachten of veroordeelden. Het jeugdrecht kent een eigen dynamiek en brengt specifieke (afbakenings)problemen mee.

Ook zullen niet alle veertien strafrechtelijke modaliteiten worden meegenomen. Het onderzoek richt zich enkel op de volgende modaliteiten:

- Bijzondere voorwaarde bij een schorsing van de voorlopige hechtenis
- Voorwaarde bij een voorwaardelijk sepot
- Bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf
- Vrijheidsbeperkende maatregel
- Bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke invrijheidstelling
- Voorwaarde bij een verlof

De overige strafrechtelijke modaliteiten, zoals het rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde of de gedragsaanwijzing van de officier van justitie, worden niet meegenomen in het onderzoek vanwege hun theoretisch/hypothetisch karakter: zij zullen in de praktijk zelden leiden tot een beschermingsbevel (zie paragraaf 1.2.2).

Het onderzoek naar de aantallen beschermingsbevelen wordt dus beperkt tot: 1) de naar verwachting 'meest reguliere' strafrechtelijke modaliteiten (schorsing voorlopige hechtenis, voorwaardelijke straf, voorwaardelijke invrijheidstelling) en 2) de modaliteiten die nog nooit onderwerp van studie zijn geweest (verlof, sepot, vrijheidsbeperkende maatregel). De vrijheidsbeperkende maatregel is pas sinds april 2012 van kracht en de verwachting is dat de maatregel niet vaak zal worden gebruikt om specifieke personen te beschermen.²⁴ Toch is het interessant om – bij wijze van een eerste evaluatie – informatie over de aantallen en inhoud van de vrijheidsbeperkende maatregel uit 2012 mee te nemen. Omdat de vrijheidsbeperkende maatregel pas vanaf april 2012 van kracht is geldt speciaal voor deze modaliteit een afwijkende referentieperiode: namelijk van 1 april 2012 t/m 1 oktober 2012.

2. Wat zijn de kenmerken van de zaken waarin beschermingsbevelen werden opgelegd?

De aard van een beschermingsbevel hangt vaak samen met de onderliggende zaak. Wat zijn bijvoorbeeld de sociaal demografische kenmerken van daders en slachtoffers of van eisers en gedaagden? Naar aanleiding van wat voor soort delicten of onrechtmatige gedragingen worden de bevelen opgelegd? Dit soort kenmerken wordt voor zowel de strafrechtelijke als de civielrechtelijke beschermingsbevelen onderzocht.

²³ Zie www.huisverbod.nl voor een overzicht van allerlei onderzoeken naar het huisverbod. Over beschermingsbevelen opgelegd in het kader van de Wet BOPZ is echter weer niets bekend.

²⁴ De maatregel is voornamelijk bedoeld om voetbalgeweld en buurtoverlast tegen te gaan (zie deelrapport 1).

Bij de civiele beschermingsbevelen zal nog een stapje verder worden gegaan door niet alleen beschrijvende data te genereren (hoe vaak worden ze opgelegd en wat zijn de achtergrondkenmerken), maar door ook te onderzoeken of er significante verbanden bestaan tussen bepaalde achtergrondkenmerken en het toe- of afwijzen van een straat- of contactverbod. Over variabelen die samenhangen met de uitkomst van een civiel kort geding inzake beschermingsbevelen is nog niets bekend. Dit deel van het onderzoek is een verkennende studie.

3. Wat is de inhoud van deze beschermingsbevelen?

De opgelegde beschermingsbevelen zullen ook worden geanalyseerd op hun inhoud. Variabelen die in het onderzoek worden meegenomen zijn bijvoorbeeld: de reikwijdte van de verboden (straatverbod, buurtverbod, dorpsverbod), het percentage internationale relaties,²⁵ de tijdsduur van de verboden, welke executiemiddelen eraan zijn verbonden (dwangsom of lijfswang) en of er een machtiging is gegeven tot het inschakelen van de politie.

1.4. Dataverzameling

De aard en omvang van beschermingsbevelen (onderzoeksvragen 1 t/m 3) zijn in kaart gebracht door een analyse van bestaande gegevensbestanden van het CJIB, de Raad voor de Rechtspraak en vier verschillende penitentiaire inrichtingen aangevuld met (digitaal) dossieronderzoek. Voor al deze onderzoekshandelingen is eerst toestemming verkregen van de Raad voor de Rechtspraak, het College van procureurs-generaal en de Dienst Justitiële Inrichtingen.

1.4.1. Civiel recht

Fase 1: Aantallen beschermingsbevelen: analyse registratiesystemen

De aantallen civiele beschermingsbevelen zijn op basis van een analyse van het registratiesysteem van de Raad voor de Rechtspraak geschat. Een probleem is dat in de registratie van de Raad niet consistent wordt aangegeven of er een straat- of contactverbod in het geding is. Enkele arrondissementen registreren dit namelijk niet consequent, althans niet op het niveau van de beschermingsbevelen (zie paragraaf 1.2.1). De gegenereerde cijfers vormen daarmee waarschijnlijk een onderschatting van het totaal aantal civiele beschermingsbevelen. Hier kon helaas niet voor gecorrigeerd worden (zie paragraaf 2.3.3).

Fase 2: Aantallen beschermingsbevelen: aanvullend dossieronderzoek

²⁵ Minimaal één van de betrokkenen komt niet uit Nederland, maar wel uit Europa. Of het dossier bevat andere aanwijzingen die wijzen op een ‘Europese dimensie’ van de zaak.

Omdat de Raad voor de Rechtspraak enkel de in- en uitstroom bijhoudt en niet of een straat- of contactverbod uiteindelijk ook is opgelegd of afgewezen (zie paragraaf 1.2.1) was aanvullend dossieronderzoek nodig. Via de Raad zijn de zaaksnummers verkregen van de zaken waarin volgens hun registratie een uitspraak is geweest over een straat- of gebiedsverbod. Met behulp van het zaaksnummer zijn vervolgens de dossiers gelicht. Op basis van een steekproef van dit soort zaken is het percentage dossiers waarin een straat- of contactverbod is opgelegd berekend. Met behulp van dit percentage is vervolgens een inschatting gemaakt van het aantal civiele beschermingsbevelen dat landelijk is opgelegd tussen 1 april 2011 en 1 april 2012.

Fase 3: Inhoud beschermingsbevelen: dossieronderzoek

De registratie van de Raad voor de Rechtspraak is ook gebruikt voor een dossiertrekking ten behoeve van het onderzoek naar de *aard en inhoud* van de bevelen. Niet alleen de dossiers met een beschermingsbevel, maar ook de dossiers waarin de vordering is afgewezen zijn gescoord. Dit maakt het mogelijk om significante verschillen tussen de twee groepen (met en zonder beschermingsbevel) te analyseren.

De dossiers zijn gescoord op onder meer de volgende variabelen: of de vordering is toe- of afgewezen, de inhoud en duur van de beschermingsbevelen, of een dwangsom of lijfswang is opgelegd als executiemiddel, of de eiser is gemachtigd de politie in te schakelen ter handhaving van het verbod, enzovoort.

1.4.2. Strafrecht

Fase1: Aantallen beschermingsbevelen: analyse registratiesystemen

Als uitgangspunt voor de berekening van de *aantallen* beschermingsbevelen is de registratie van het CJIB genomen. Met uitzondering van het verlof, worden *alle* hierboven geselecteerde strafrechtelijke modaliteiten via het CJIB gerouteerd en geregistreerd. Dit gebeurt sinds april 2011 gestructureerd en is er vanaf dat moment zelfs goed onderscheid te maken in gebieds- en contactverboden. Dit betekent dat de aantallen beschermingsbevelen die in het kader van deze modaliteiten zijn opgelegd eenvoudig uit het systeem konden worden gehaald.

Fase 2: Aantallen beschermingsbevelen: dossieronderzoek

Eén modaliteit kon *niet* via het CJIB databestand worden gescreend op aanwezigheid van beschermingsbevelen: het verlof uit een penitentiaire inrichting. Deze modaliteit komt überhaupt niet in de CJIB registratie voor. Ook het hoofdkantoor van de DJI registreert de beschermingsbevelen niet centraal²⁶ waardoor voor deze modaliteit aanvullend dossieronderzoek nodig was. Een steekproef van relevante dossiers diende als basis voor het vaststellen van het percentage verlopen met een beschermingsbevel. Bij vier penitentiaire inrichtingen is geprobeerd een random steekproef te trekken uit alle toegekende aanvragen voor een algemeen verlof om te kijken welke (bijzondere) voorwaarden eraan zijn verbonden. Het idee was om de gevonden percentages beschermingsbevelen te extrapoleren naar landelijke verlofcijfers.

Maar ook voor het schatten van de aantallen beschermingsbevelen die binnen de andere strafrechtelijke modaliteiten zijn opgelegd, is een aanvullend dossieronderzoek betekenisvol. Uit

²⁶ Aldus Frank Franken, adviseur strategie van de directie bestuursondersteuning van de DJI.

de registratiesystemen blijkt namelijk lang niet altijd of het contact- of gebiedsverbod nu daadwerkelijk is opgelegd ter bescherming van een individueel persoon of groep personen ('echt' beschermingsbevel) of dat de bevelen een ander doel beogen.²⁷

Fase 3: Inhoud beschermingsbevelen: dossieronderzoek

Ook de inhoud van de strafrechtelijke beschermingsbevelen is met behulp van het dossieronderzoek in kaart gebracht. Met behulp van het CJIB bestand en de registratiesystemen van de vier afzonderlijke penitentiaire inrichtingen is een steekproef van dossiers getrokken die vervolgens inhoudelijk zijn bekeken en geanalyseerd. Het streven was hierbij om ten minste 30 dossiers per modaliteit te analyseren. Het uiteindelijke aantal gescoorde dossiers is vanwege het kleine aantal beschermingsbevelen binnen de voorwaardelijke septs en de vrijheidsbeperkende maatregel en de complexe en soms onvolledige registratie van de verlopen lager uitgevallen. Bij de schorsingen van de voorlopige hechtenis, de voorwaardelijke veroordelingen en de voorwaardelijke invrijheidstellingen zijn daarentegen meer dan 30 dossiers per modaliteit gescoord.

1.5. Bescherming ten behoeve van natuurlijke en rechtspersonen

In het eerste deelrapport werden beschermingsbevelen als volgt gedefinieerd:

*Iedere beslissing, voorlopig of definitief, genomen in het kader van een civiel-, strafrechtelijk- of bestuursrechtelijke procedure, waarbij, ter bescherming van een persoon tegen een handeling die zijn leven, fysieke of psychologische integriteit, waardigheid, persoonlijke vrijheid of seksuele integriteit in gevaar kan brengen, gedragsregels (verboden of geboden) worden opgelegd aan een volwassen persoon.*²⁸

Deze definitie was geïnspireerd op de definitie uit de Richtlijn. Hoewel we in dit tweede deelrapport dezelfde definitie aan zullen houden, willen we verduidelijken dat de Richtlijn enkel ziet op de bescherming van *natuurlijke* personen: alleen natuurlijke personen die naar een andere lidstaat gaan kunnen vragen om een Europees beschermingsbevel. Omdat in Nederland het slachtofferbegrip ook ziet op *rechtspersonen* (art. 51 lid 1 Sv) zullen we in het vervolg niet alleen beschermingsbevelen opgelegd ten behoeve van natuurlijke, maar ook ten behoeve van rechtspersonen meenemen in de berekeningen van de aantallen. Wanneer een beschermingsbevel enkel melding maakt van een rechtspersoon – bijvoorbeeld een gemeentehuis of een UWV kantoor – dan beoogt dit bevel in de regel ook natuurlijke personen te beschermen: de achterliggende gedachte is dat de personen die werkzaam zijn voor de rechtspersoon en/of de personen die gebruik maken van de diensten van deze rechtspersoon niet langer lastig gevallen worden.²⁹

1.6. 'Missing' of niet in dossier

Verder is het van belang een onderscheid te maken tussen informatie die niet in het dossier voorkwam en informatie die abusievelijk niet door de onderzoekers is genoteerd. Deze laatste

²⁷ Denk hier bijvoorbeeld aan het verbod om medeverdachten te spreken (onderzoeksbelang) of het verbod om een voetbalstadion te betreden (bescherming openbare orde).

²⁸ Zie eerste deelrapport pagina 23.

²⁹ Overigens komen beschermingsbevelen die een rechtspersoon noemen als beschermde entiteit niet vaak voor. In de hoofdstukken wordt steeds een onderscheid gemaakt tussen natuurlijke en rechtspersonen.

categorie wordt in de tabellen en overzichten altijd aangeduid met 'missing'. Wanneer de informatie niet in het dossier zat zal dit worden aangegeven met de term 'niet in dossier'.

1.7. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de civielrechtelijke beschermingsbevelen centraal. Er wordt eerst uiteengezet hoeveel civielrechtelijke beschermingsbevelen er in Nederland jaarlijks worden gevorderd (instroom), vervolgens hoeveel beschermingsbevelen er daadwerkelijk worden opgelegd en wat de inhoud van deze bevelen is. Ook eventuele significante verbanden tussen bepaalde zakenmerken en het toe- of afwijzen van een civiel beschermingsbevel worden in dit hoofdstuk besproken. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de strafrechtelijke beschermingsbevelen. Van zes verschillende modaliteiten worden de incidentiecijfers weergegeven, evenals de inhoud van de beschermingsbevelen die in het kader van deze zes modaliteiten zijn opgelegd. In hoofdstuk 4, ten slotte, volgt een overzicht van de belangrijkste conclusies van het onderzoek en worden enkele discussiepunten aangekaart.

Hoofdstuk 2. Civielrechtelijke beschermingsbevelen

2.1. Inleiding

De juridische grondslag voor een civiel beschermingsbevel is in de regel de onrechtmatige daad in combinatie met een rechterlijk verbod (art. 6:162 jo. 3:296 BW). Hoewel het in theorie mogelijk is om een straat- en/of contactverbod in een bodemprocedure te verkrijgen, worden civiele beschermingsbevelen doorgaans via de kortgedingprocedure (art. 254-260 Rv) verkregen.³⁰ In dit hoofdstuk staan dan ook de civiele beschermingsbevelen die in kort geding zijn geweest centraal.

In de paragrafen 2.2 tot en met 2.3 wordt allereerst een inschatting gemaakt van het totale aantal civiele beschermingsbevelen die in de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012 in kort geding zijn opgelegd. Dit gebeurt met behulp van een analyse van het registratiesysteem van de Raad voor de Rechtspraak in combinatie met een dossieronderzoek en extrapolatie naar landelijke cijfers. Dezelfde dossiers worden vervolgens gebruikt om een overzicht te geven van enkele kenmerken van de zaken waarin een civiel beschermingsbevel werd opgelegd en een omschrijving van de aard en inhoud van dergelijke beschermingsbevelen (paragraaf 2.4). Paragraaf 2.5 gaat dieper in op de significante verbanden tussen de zaakkenmerken en het al dan niet opleggen van een civiel beschermingsbevel. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting (paragraaf 2.6).

2.2. Aantallen uit registratiesysteem (Raad voor de Rechtspraak)

Tabel 2.1 geeft een overzicht van het aantal in de centrale database van de Raad geregistreerde, door de voorzieningenrechter afgedane zaken betreffende een straat- en/of contactverbod in de periode 1 april 2011 tot en met 1 april 2012. In totaal zijn er 338 zaken afgedaan.

Afgezet tegen het overzicht van de uitstroom in voorgaande jaren (zie paragraaf 1.2.1.) lijken er in de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012 minder kort gedingzaken met betrekking tot een straat- en/of contactverbod te zijn behandeld. Het gemiddelde in het voorgaande decennium lag namelijk rond de 433 behandelde zaken per jaar.

Zoals aangegeven in paragraaf 1.2.1. vormen de bovengenoemde cijfers zowel een onderschatting als een overschatting van het daadwerkelijk aantal opgelegde beschermingsbevelen.³¹ Voor de onderschatting kan niet gecorrigeerd worden,³² maar de

³⁰ Zie p. 55 eerste deelrapport.

³¹ Zo is het bijvoorbeeld niet waarschijnlijk, dat in een drukbevolkte regio als Utrecht in de betreffende periode slechts vijf vonnissen zijn geweest, terwijl Assen maar liefst elf vonnissen telt. Ook de rechtbanken Maastricht en Arnhem komen opmerkelijk genoeg niet in de registratie van de Raad voor. Van Velthoven (2007, p. 66) constateert eveneens dat een aantal rechtbanken een nadere juridisch-inhoudelijke zaaktypering achterwege laat, dikwijls vanuit de wens om bepaalde procedures zo snel mogelijk af te doen. Een alternatieve verklaring is dat zich in dat jaar weinig relevante zaken voordeden bij bepaalde rechtbanken.

³² We hebben overwogen van alle rechtbanken een overzicht op te vragen van het totaal aantal kort gedingzaken die ze in de referentieperiode hebben behandeld. Van een aantal rechtbanken gaf de griffie aan dat ze wel consistent op zaakstypering registreren. Door nu van deze rechtbanken te berekenen welk percentage van de onrechtmatige daden een straat- of contactverbod betrof, kon voor de onderregistrerende rechtbanken wellicht een nauwkeuriger schatting worden gemaakt. De aanname was dan dat een vergelijkbaar percentage van de onrechtmatige daadzaken bij de onderregistrerende rechtbanken ook een straat- of contactverbod zal betreffen. Uiteindelijk is van deze aanpak afgezien, omdat deze was gebaseerd op een aantal aannames (wie garandeert dat deze percentages vergelijkbaar zijn?), maar bovenal doordat ook 'onrechtmatige daad' een zaakstypering bleek te zijn die niet door alle rechtbanken wordt vastgelegd.

overschatting kan met behulp van aanvullend dossieronderzoek van de bij de rechtbanken aanwezige procesdossiers worden bijgesteld (zie volgende paragraaf).

Tabel 2.1. Aantallen door de voorzieningenrechter afgedane zaken inzake een gebieds- en/of contactverbod in de periode 1-4-2011 t/m 1-4-2012

Gerecht	Aantal gebieds- en/of contactverboden
Alkmaar	15
Almelo	7
Amsterdam	47
Arnhem	0
Assen	11
Breda	24
Dordrecht	10
's-Gravenhage	31
Groningen	14
Haarlem	20
's-Hertogenbosch	24
Leeuwarden	21
Maastricht	0
Middelburg	5
Roermond	9
Rotterdam	59
Utrecht	5
Zutphen	7
Zwolle-Lelystad	29
Totaal:	338

2.3. Aantallen uit dossieronderzoek

2.3.1. Steekproeftrekking

Om te zien in hoeverre de gevraagde straat- en/of contactverboden worden toegewezen, is een dossieronderzoek verricht onder de bij de Raad voor de Rechtspraak geregistreerde, in de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012 afgedane zaken waarin een beschermingsbevel in het geding was. Omdat het binnen het tijdsbestek van het onderzoek onmogelijk was om alle negentien rechtbanken te bezoeken, is er een steekproef getrokken. Uiteindelijk zijn bij tien rechtbanken alle daar aanwezige dossiers opgevraagd.

Uitgangspunt voor de steekproeftrekking is de herziene gerechtelijke kaart.³³ Per 1 januari 2013 zijn diverse gerechten gefuseerd. De voormalige 19 rechtbanken zijn vanaf die datum samengevoegd tot 10 nieuwe rechtbanken. Vooruitlopend op de nieuwe gebiedsindeling, is besloten uit alle nieuwe arrondissementen één (oude) rechtbank te selecteren, namelijk de rechtbank die de meeste dossiers had liggen volgens de registratie van de Raad. Deze manier van steekproeftrekken garandeerde niet alleen een mooie geografische spreiding, maar ook een zo groot mogelijk aantal dossiers. De volgende gerechten werden geselecteerd:

- Amsterdam
- Breda
- Den Bosch
- Den Haag
- Haarlem
- Leeuwarden
- Lelystad
- Roermond
- Rotterdam
- Zutphen

2.3.2. Aantal opgelegde civiele beschermingsbevelen

Tabel 2.2 geeft een overzicht van het aantal opgevraagde, gescoorde en opgelegde beschermingsbevelen per rechtbank. Van de in totaal 273 opgevraagde dossiers, zijn er uiteindelijk 230 (84%) door de onderzoekers gescoord. In vier gevallen (1,5%) kon het dossier niet worden gevonden en in drieëndertig gevallen (12%) ontbrak het de onderzoekers aan tijd om alle opgevraagde dossiers te scoren. Verder ontbrak in een drie (1%) dossiers het vonnis en bleken drie (1%) dossiers bij nadere bestudering helemaal geen kort gedingzaak over een beschermingsbevel te betreffen.

Van alle onderzochte kort gedingzaken werd in de meerderheid van de gevallen (58%) het gevraagde beschermingsbevel toegewezen. In bijna een op de vijf zaken (19%) werd de vordering om een gebieds- of contactverbod afgewezen. In 23% van de gevallen eindigde het geding noch in een toewijzing, noch in een afwijzing van het beschermingsbevel, maar in een andere uitkomst. Dit betrof meestal een doorhaling van het geding, omdat partijen onderling tot een schikking of een vaststellingsovereenkomst waren gekomen: partijen beloofden voortaan bij elkaar uit de buurt te blijven of hadden zich intussen weer verzoend. In een enkel geval werd deze minnelijke schikking alsnog bestendigd in een vonnis.³⁴ Zie tabel 2.2.

³³ Zie Wijziging van de Wet op de rechterlijke indeling, de Wet op de rechtelijke organisatie en diverse andere wetten in verband met de vermindering van het aantal arrondissementen en ressorten (Wet herziening gerechtelijke kaart), *Kamerstukken I* 2011/12, 32 891, A.

³⁴ In dit soort gevallen werd de uitkomst van het vonnis als een toewijzing gerekend.

Tabel 2.2. Aantal toe- en afgewezen civiele beschermingsbevelen in 10 rechtbanken in de periode 1-4-2011 t/m 1-4-2012¹

Rechtbank	Totaal aantal opgevraagde dossiers	Totaal aantal gescoorde dossiers	Beschermingsbevel toegewezen	Beschermingsbevel afgewezen	Ander soort uitkomst
Amsterdam	47	46	28	4	14
Breda	24	17	12	3	2
Den Bosch	24	22	16	3	3
Den Haag	31	20	10	4	6
Haarlem	20	19	12	3	4
Leeuwarden	22	22	13	5	4
Lelystad	30	19	8	7	4
Roermond	9	9	5	1	3
Rotterdam	59	50	25	13	12
Zutphen	7	6	4	1	1
Totaal:	273	230	133 (58%)	44 (19%)	53 (23%)

2.3.3. Extrapolatie naar landelijke cijfers

Van de in totaal 338 afgedane zaken in de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012 zijn tijdens dit onderzoek 230 fysieke dossiers ingezien (bijna 70%). Uit het dossieronderzoek bleek dat in gemiddeld 58% van de zaken een beschermingsbevel wordt toegewezen, terwijl 19% van de zaken eindigt in een afwijzing. Wanneer we deze percentages extrapoleren naar het totaal aantal bij de Raad geregistreerde zaken (58% van 338 afgedane zaken), dan zijn er in Nederland in de referentieperiode ongeveer 196 beschermingsbevelen daadwerkelijk opgelegd.

2.4. Aard en inhoud civiele beschermingsbevelen

2.4.1. Kenmerken van zaken waarin een civiel beschermingsbevel is opgelegd

Tabel 2.3 geeft een overzicht van enkele kenmerken van de zaken waarin een beschermingsbevel is opgelegd. Hierbij valt op dat in negen van de tien zaken de gedaagde een man betreft. Slechts bij hoge uitzondering wordt er een beschermingsbevel opgelegd aan een vrouw. De man/vrouw-verhouding bij de eisende partij vormt hier een spiegelbeeld van: daar zijn vrouwen juist oververtegenwoordigd (ruim 80%).

Een verklaring voor deze spiegelbeeldige verhoudingen is wellicht te vinden in het feit dat het beschermingsbevel veelal wordt aangevraagd vanwege mishandeling, stalking en/of bedreiging in de relationele sfeer:³⁵ in meer dan 4/5^e van de zaken hebben de partijen een affectieve relatie (gehad). Dit zijn typisch zaken die volgens velen worden gekenmerkt door een bepaalde man/vrouw-verhouding, hoewel dit niet onomstreden is.³⁶

³⁵ De andere typen gedragingen die – al dan niet binnen het kader van een stalking campagne – voorkwamen waren: vernieling, huisvredebreuk en belediging (categorie ‘anders’).

³⁶ Zie voor de ‘gendered’ visie op huiselijk geweld bijvoorbeeld L.E.A. Walker, *The battered woman syndrome* (3rd ed.), New York: Springer 2009. Uit een overzicht van grootschalige bevolkingstudies bleek dat ook bij stalking vrouwen een grotere kans liepen op slachtofferschap (S. van der Aa, ‘Stalking as a form of (domestic)

Een andere opvallende bevinding is dat veel gedaagden al eens eerder een beschermingsbevel opgelegd hebben gekregen (30,1%). Hierbij moet worden gedacht aan een eerder civielrechtelijk beschermingsbevel, maar ook aan een huisverbod, een voorwaardelijke veroordeling of een voorwaardelijke schorsing van de voorlopige hechtenis. Soms (n=7) zijn deze bevelen opgelegd naar aanleiding van een en hetzelfde incident – denk bijvoorbeeld aan een huisverbod dat binnenkort afloopt, terwijl de achterblijver zich wil verzekeren van een langere beschermingsduur – maar vaak duidt het op een problematiek die al langer speelt en waarbij in een eerder stadium eveneens beschermingsbevelen zijn opgelegd (n=27).³⁷ Klaarblijkelijk hebben deze eerdere bevelen niet de beoogde rust gebracht.

Een laatste constatering betreft het doorgaans puur nationale karakter van veel zaken. Zowel de eisende als de gedaagde partijen bestaan hoofdzakelijk uit mensen die (mede) de Nederlandse nationaliteit bezitten.³⁸ En ook qua woonplaats zijn er weinig aanwijzingen voor een mogelijk internationale dimensie. Naast nationaliteit en woonplaats is er in de dossiers tevens gezocht naar andere aanwijzingen dat de zaak een internationale dimensie zou kunnen hebben (internationale dimensie ‘anderszins’). Deze variabele werd zo ruim mogelijk geïnterpreteerd. Dit leverde uiteindelijk vijf zaken op, waarin de gedaagde mogelijk naar het buitenland zou kunnen vertrekken.³⁹ Van vergelijkbare verhuis- of verblijfsplannen e.d. van de eiser werd echter niets teruggevonden in de dossiers.

violence against women: Two of a kind?’, *Rassegna Italiana di Criminologia*, (3) 2012, p. 174-187). Er zijn echter ook studies die uitgaan van tweezijdig geweld, waarbij zowel de man als de vrouw zich over en weer schuldig maken aan gewelddadigheden. Voor een weergave van deze discussie, zie bijvoorbeeld J. Langhinrichsen-Rohling, ‘Controversies involving gender and intimate partner violence in the United States’, *Sex Roles* (62) 2010, 179-193.

³⁷ In 6 zaken kon niet uit het dossier worden opgemaakt of het eerdere bevel was opgelegd naar aanleiding van hetzelfde incident of niet.

³⁸ Hoewel de nationaliteit van partijen vaak teruggevonden kon worden in de dossiers, is er geen garantie dat dit allemaal even nauwkeurig werd geregistreerd. Voor een civiel kort geding is deze informatie immers zelden relevant. Of een gedaagde/eiser de Nederlandse dan wel een dubbele nationaliteit bezit, is niet met zekerheid vast te stellen, vandaar dat de twee categorieën in de tabel zijn samengevoegd. Er bestaat natuurlijk een kans dat mensen met een dubbele nationaliteit eerder geneigd zijn om naar het buitenland te vertrekken.

³⁹ Zo dreigden drie mannen hun kinderen te ontvoeren naar het buitenland (niet EU), bevond één man zich ten tijde van het vonnis in Suriname en vertelde een andere man zijn familie in Iran dat hij zijn ex-vrouw terug wilde.

Tabel 2.3. Kenmerken van zaken waarin een civiel beschermingsbevel is opgelegd

Zaakkenmerken (n = 133)		Gemiddelde (in jaren)	Aantal (percentage van totaal aantal zaken n=133)
Geslacht gedaagde	Man		122 (91,7%)
	Vrouw		7 (5,3%)
	Anders ¹		4 (3,0%)
Geslacht eiser	Man		9 (6,8%)
	Vrouw		110 (82,7%)
	Anders ¹		14 (10,5%)
Leeftijd gedaagde		41 jaar	
Leeftijd eiser		38 jaar	
Nationaliteit gedaagde	NL of dubbel (waaronder NL)		72 (54,1%)
	Andere nationaliteit		9 (6,8%)
	Niet van toepassing ²		1 (0,8%)
	Niet in dossier		51 (38,3%)
Nationaliteit eiser	NL of dubbel (waaronder NL)		97 (73,0%)
	Andere nationaliteit		10 (7,5%)
	Niet van toepassing		3 (2,3%)
	Niet in dossier		23 (17,3%)
Woonplaats gedaagde	In Nederland		119 (89,5%)
	Woonplaats onbekend		9 (6,8%)
	Niet van toepassing ²		1 (0,8%)
	Niet in dossier		4 (3,0%)
Woonplaats eiser	In Nederland		130 (97,7%)
	Niet van toepassing ²		3 (2,3%)
Internationale dimensie (anderszins)	Ja		5 (3,8%)
	Nee		128 (96,2%)
Relatie gedaagde / eiser	Partners		2 (1,5%)
	Ex-partners		70 (52,6%)
	Gehuwden		11 (8,3%)
	Ex-gehuwden		28 (21,1%)
	Anders, namelijk...		22 (16,5%)
Kinderen	Ja, met gedaagde		82 (61,7%)
	Ja, maar niet met gedaagde		9 (6,8%)
	Nee		42 (31,6%)
Reden aanvraag beschermingsbevel ³	Mishandeling		49 (36,8%)
	Stalking		77 (57,9%)
	Verkrachting		6 (4,5%)
	Bedreiging		84 (63,2%)
	Anders		38 (28,6%)
Eerder beschermingsbevel ter bescherming eiser(es)	Ja		40 (30,1%)
	Nee		93 (69,9%)

¹ De categorie 'anders' bij geslacht betrof ofwel meerdere natuurlijke personen (bijv. een stel) ofwel een rechtspersoon (bijv. het UWV, een woonstichting, een basisschool).

² Waar de tabel een variabele 'niet van toepassing' verklaart, betreft het een rechtspersoon.

³ Bij 'reden aanvraag beschermingsbevel' is een combinatie van antwoorden mogelijk, waardoor de percentages optellen tot meer dan 100%.

2.4.2. Aard en inhoud civiele beschermingsbevelen

Type bevel

Contactverboden zijn de meest populaire typen beschermingsbevelen. In meer dan negen van de tien zaken wordt een dergelijk bevel opgelegd. Ze worden op de voet gevolgd door gebiedsverboden: deze worden in ruim 86% van de zaken toegewezen. Andere typen beschermingsbevelen komen ook voor, zij het veel minder. Zie tabel 2.4.

Tabel 2.4. Typen beschermingsbevelen

Type bevel (n=133)	Aantal	Percentage
Contactverbod	120	90,2%
Gebiedsverbod	115	86,5%
Overige	24	18,0%

Bij een veroordelend vonnis wordt er meestal een combinatie van een contactverbod met een gebiedsverbod opgelegd (n=91). Een enkele keer wordt er alleen een contactverbod (n=11), alleen een gebiedsverbod (n=7), alleen een ander verbod (n=2), een contactverbod in combinatie met een ander soort verbod (n=5), een gebiedsverbod in combinatie met een ander soort verbod (n=4) of een combinatie van een contact-, gebieds- en een ander soort verbod (n=13) opgelegd.

Verder wordt het beschermingsbevel meestal aan één persoon opgelegd. Slechts acht keer betrof het een wederzijds beschermingsbevel, waarbij zowel de eiser als de gedaagde – meestal na een eis in reconventie – zich voortaan aan bepaalde vrijheidsbeperkende voorwaarden moesten houden.

Inhoud bevel: contactverbod

Qua inhoud valt op dat de manier waarop een contactverbod wordt verwoord heel divers is: iedere rechtbank houdt er haar eigen manier van formuleren op na. Dit varieert van hele beknopte aanwijzingen ('op enigerlei wijze contact op te nemen met de vrouw') tot meer uitgebreide varianten:

(...) direct of indirect, persoonlijk, telefonisch of schriftelijk dan wel op een andere wijze in contact te treden met de vrouw, behoudens éénmaal per week telefonisch contact op een door de gezinsvoogd na overleg met partijen nader te bepalen tijdstip, om naar het welzijn van de kinderen te informeren.

Hierbij wordt rekening gehouden met het feit dat er soms ook gezamenlijke, minderjarige kinderen in het spel zijn of dat partijen vanwege een scheiding of anderszins nog contact met elkaar zullen moeten hebben. Vaak wordt het contactverbod dan ook opgelegd onder voorbehoud dat contact in het kader van een omgangsregeling en/of via een advocaat nog wel mogelijk moet zijn.

Ook weerspiegelen bepaalde contactverboden het gewraakte gedrag van de gedaagde, vermoedelijk om misverstanden te voorkomen. Zo wordt er naast de algemene formulering dat alle contact verboden is, soms ook nog expliciet de nadruk gelegd op specifieke gedragingen die niet langer geoorloofd zijn:

(...) op enigerlei wijze lastig te vallen en met haar in contact te treden, in het bijzonder door haar telefonisch te benaderen.

(...) anders dan via advocaat persoonlijk, schriftelijk, telefonisch of anderszins, direct en indirect, waaronder dus ook via de overburen is begrepen, contact op te nemen met eiseres.

De meeste contactverboden zijn bedoeld om een zo ruim mogelijke bescherming te bieden: de gedaagde dient zich, behoudens enkele gespecificeerde uitzonderingen, te onthouden van alle vormen van contact met eiser(s) en eventuele minderjarige kinderen. Soms worstelen de voorzieningenrechters echter met de precieze bewoordingen van het contactverbod om die maximale bescherming ook daadwerkelijk te bewerkstelligen. Zo laat het volgende contactverbod de gedaagde nog steeds ruimte om toch in contact te treden met de eiser:

(...) anders dan via zijn advocaat – middels telefoon, sms, Skype of andere moderne communicatiemiddelen contact met eiser op te nemen.

Doordat het vonnis enkel lijkt te zien op contact via (tele)communicatiemiddelen zou een vasthoudende gedaagde nog steeds mondeling, via derden of via gebaren in contact kunnen komen met de eiser. Dit terwijl de eiser de rechter nadrukkelijk had verzocht de gedaagde te verbieden 'op enigerlei wijze' contact te zoeken. Hetzelfde geldt voor het verbod om 'rechtstreeks contact te hebben met mevrouw'. Dit laat de mogelijkheid van middellijk contact onverlet.

Inhoud bevel: gebiedsverbod

Bij de 115 gebiedsverboden was grote variatie met betrekking tot de reikwijdte van het bevel. Het gebiedsverbod betrof in 18 gevallen een enkele straat; in 28 gevallen meerdere straten; in 33 gevallen een gebied begrensd door een aantal straten; in 14 gevallen een gebied afgebakend met behulp van een straal, in 13 gevallen meerdere gebieden omgrensd door bepaalde straten; in 6 gevallen een dorp of een gemeente; in 1 geval het traject van de Avondvierdaagse en in 1 geval zelfs een hele provincie.⁴⁰ Deze straten of dorpen werden in het vonnis bij naam genoemd en in 40 zaken werd het betreffende gebied ook nog eens voor de duidelijkheid gearceerd op een plattegrond.

In 14 vonnissen werd het gebiedsverbod vormgegeven met behulp van een straal van een bepaald aantal (kilo)meters rondom een bepaald woon- of werkadres. Zo werd het een gedaagde bijvoorbeeld verboden 'zich te bevinden binnen een straal van twee kilometer van de woning van de eiser'. In één zaak werd dit vonnis in hoger beroep gespecificeerd.⁴¹

Wat opvalt bij de inhoudelijke analyse van de gebiedsverboden is dat de rechters een zo klein mogelijke inbreuk op de vrijheden van gedaagde willen maken. Dit wordt dikwijls ook expliciet zo verwoord in de motivering. Het gevolg hiervan is dat omvangrijke vorderingen regelmatig worden gematigd om het verboden gebied zo klein mogelijk te houden. Een andere oplossing is om een (temporele) vrijstelling voor het betreffende gebied in het vonnis te verwerken. Zo werden in een bepaalde zaak de tien verboden straten waar een gedaagde zich gedurende werkdagen niet mocht bevinden in het weekend gereduceerd tot vijf straten. Ook werden gebiedsverboden zo

⁴⁰ Bij één gebiedsverbod ontbrak een toelichting in het SPSS bestand: het is door de onderzoekers abusievelijk niet genoteerd.

⁴¹ Er werd niet langer een straal opgelegd, maar de verboden straten werden expliciet genoemd.

verwoord dat eventuele omgangsregelingen, werkverplichtingen of sociale contacten niet (teveel) werden gedwarsboemd.⁴²

Hoewel veel rechters zich grote moeite getroosten om het gebiedsverbod zo helder en duidelijk mogelijk af te bakenen, ontbreekt het ook bij de formulering van de gebiedsverboden soms aan nauwkeurigheid. Zo roept het verbod 'zich te bevinden dan wel op te houden in de directe omgeving van het woonadres van eisers' wellicht vragen op. Wat valt nog binnen 'de directe omgeving' en wat niet?

Inhoud bevel: ander bevel

In 24 zaken werd er (tevens) een ander soort beschermingsbevel opgelegd. Negen keer betrof dit een verbod om de eiser te benaderen en/of te volgen. Meestal werden dit soort bevelen verduidelijkt door te werken met stralen of andere nadere specificeringen:

(...) wanneer hij zich op een afstand van minder dan 50 meter van eiseres bevindt, zich op haar eerste verzoek te verwijderen tot een afstand van meer dan 50 meter van eiseres.

(...) verbiedt gedaagde eiseres of waar eiseres zich ook maar mocht bevinden anders dan in haar woning (hinderlijk) te volgen en/of benaderen al dan niet te voet, per (brom)fiets, motorvoertuig of enig ander vervoer- en/of transportmiddel.

Zes keer werd het de gedaagde verboden zich lasterlijk, smadelijk of beledigend uit te laten over de eiser. Soms betrof het uitingen die rechtstreeks aan de eiser waren gericht, andere keren betrof het uitingen via internet, de media of derden:

(...) gedaagden zich te onthouden van het sturen van sms-berichten dan wel telefonische of anderszins schriftelijke berichten aan derden waarin gedaagden aangeven dat (...) zich schuldig zou hebben gemaakt aan enige vorm van misbruik van minderjarigen.

In zeven gevallen werd een locatieverbod opgelegd. In zes van deze gevallen werd gedaagde gesommeerd de (gezamenlijke) woning te verlaten of niet meer te betreden. Meestal vloeide dit toch al voort uit een tegelijkertijd opgelegd gebiedsverbod, maar wellicht diende het "huisverbod" ter verduidelijking. In het zesde geval werd het een lastige cliënt van een woningstichting verboden de beide kantoorpanden van de stichting te betreden.

In de laatste twee zaken werd het de ene gedaagde verboden zich binnen een straal van twee kilometer van de woning van de eiseres te vestigen en een andere gedaagde mocht niet langer tijdens bepaalde sportevenementen van de minderjarige zoon van partijen aanwezig zijn.

Wederom blijkt het ook bij dit type (andere) bevelen soms lastig om de verboden gedragingen dusdanig te formuleren dat ze niet voor meerdere interpretaties vastbaar zijn. Hoe ver moet bijvoorbeeld de gedaagde die het werd verboden 'zich te bevinden in de directe omgeving' van zijn ex nu precies uit haar buurt blijven?

Duur beschermingsbevel

⁴² Zo werd er voor een brandweerman een uitzondering gemaakt op het gebiedsverbod voor zover hij in verband met zijn werkzaamheden in die buurt moest zijn. Een andere gedaagde mocht zich niet in een bepaald gebied bevinden met uitzondering van de straat waar zijn zuster woonde. Dit om bezoek aan de zuster mogelijk te maken. Een andere rechter, daarentegen, bepaalde dat het gebiedsverbod ook de straat van gedaagdes broer omvatte, aangezien de broer net zo goed bij gedaagde thuis op bezoek kon komen.

Tabel 2.5 geeft een overzicht van de looptijd van de opgelegde beschermingsbevelen. Hieruit blijkt een voorliefde van de civiele rechters voor het opleggen van beschermingsbevelen voor de duur van een half of één jaar. De gemiddelde looptijd van een beschermingsbevel bedroeg elf maanden. Een enkele keer werd een beschermingsbevel opgelegd met een andere tijdsaanduiding (n=5). Zo werd het een gedetineerde bijvoorbeeld verboden contact te hebben met zijn ex-partner 'voor de duur van zijn detentie (niet zijnde een eventuele TBS)' en mocht een vader zijn ex-partner en kinderen niet contacteren voor de duur van de avondvierdaagse. Vijf keer stond er helemaal geen tijdsaanduiding in het vonnis.

Tabel 2.5. Exacte duur beschermingsbevelen in maanden¹

Duur beschermingsbevel in maanden (n=133)	Aantal	Percentage
3 maanden	8	0%
6 maanden	39	29,3%
9 maanden	1	0,8%
12 maanden	59	44,4%
24 maanden	14	10,5%
36 maanden	1	0,8%
Andere tijdsaanduiding	5	4,5%
Geen duur in vonnis/dossier	5	3,0%
Missing	1	0,8%

¹ Een enkele keer kwam het voor dat de rechter het contactverbod langer liet duren dan het gebiedsverbod (of andersom). In deze gevallen is altijd de hoogste tijdsduur meegenomen in de analyse.

Executiemiddelen

Aan een civiel beschermingsbevel wordt doorgaans een dwangsom verbonden. Lijfswang als enige, primaire of secundaire executiemiddel wordt slechts bij hoge uitzondering opgelegd (n=6). In acht gevallen werd het bevel niet versterkt met een executiemiddel. Zie tabel 2.6. De reden hiervoor is dat de eiser hier niet om heeft gevraagd (n=3) of de voorzieningenrechter 'acht onvoldoende grond aanwezig' voor het opleggen van een executiemiddel, bijvoorbeeld omdat de machtiging van de politie voldoende is of omdat de gedaagde heeft beloofd zich aan de verboden te zullen houden.

Tabel 2.6. Executiemiddelen

Executiemiddelen (n=133)	Aantal	Percentage
Dwangsom	116	87,2%
Lijfswang	3	2,3%
Dwangsom en/of lijfswang	3	2,3%
Geen executiemiddel	8	6,0%
Staat niet in dossier	3	2,3%

De gemiddelde hoogte van de dwangsom bedroeg €395 per overtreding of per dag dat gedaagde het verbod overtreedt (minimum €50, maximum €5.000). In 101 van de 119 gevallen waarin een dwangsom werd opgelegd werd ze bovendien gemaximeerd: boven een bepaald bedrag mogen er geen dwangsommen meer worden verbeurd. De maximering varieerde van €1.000 tot €50.000 en was gemiddeld €13.010. In achttien zaken werd de dwangsom niet gemaximeerd.

Verder verbindt een enkele rechter aan de executie de voorwaarde dat de rechter de dwangsom naar kan matigen 'voor zover handhaving daarvan naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn, mede in aanmerking genomen de mate waarin aan de veroordeling is voldaan, de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid'.

Ten slotte komt het bij één rechtbank in enkele zaken voor dat de rechter de beslissing aanhoudt tot een jaar na het vonnis. Als de eiser vóór die datum niet om voortzetting van de zaak heeft gevraagd, wordt de zaak ingetrokken. Met andere woorden: zodra de gedaagde het 'officieuze' verbod overtreedt, zal de eiser wederom een gang naar de rechter moeten maken om ervoor te zorgen dat het beschermingsbevel nu officieel wordt opgelegd.

Machtiging politie

De voorzieningenrechter kan eveneens de eiser op diens verzoek machtigen om met behulp van politie en/of justitie het beschermingsbevel te effectueren (denk bijvoorbeeld aan het escorteren van de gedaagde uit de verboden buurt). Dit gebeurde in de huidige steekproef in bijna de helft van de zaken (zie tabel 2.7). In de zaken waarin geen machtiging werd afgegeven, had de eiser hier meestal ook niet om verzocht. In elf gevallen, echter, werd het expliciete verzoek vanuit de eiser om machtiging niet gehonoreerd. Deze beslissing werd slechts eenmaal toegelicht: de betreffende voorzieningenrechter vond dat er in deze zaak – naast de opgelegde dwangsom – geen behoefte was aan 'een tweede dwangmiddel'.

Tabel 2.7. Machtiging politie

Machtiging politie (n=133)	Aantal	Percentage
Ja, politie wordt gemachtigd	61	45,9%
Nee, geen machtiging politie	71	53,4%
Missing	1	0,8%

Kostenveroordeling of compensatie

Ten slotte is informatie vergaard over de verdeling van de proceskosten. In de overgrote meerderheid van de zaken (68,4%) werden deze kosten gecompenseerd. Dit betekent dat iedere partij de eigen kosten moest dragen, vaak ondanks dat de eiser in het gelijk werd gesteld. Een enkele keer werden de kosten gecompenseerd, omdat beide partijen over en weer in het (on)gelijk waren gesteld – bijvoorbeeld bij een wederzijds beschermingsbevel – maar veel vaker gebeurde dit vanwege de (voormalige) relatie van partijen. Voor het overige moest vrijwel altijd de gedaagde – als de in het ongelijk gestelde partij – de proceskosten betalen (28,6%). Zie tabel 2.8.

Tabel 2.8. Kostenveroordeling of compensatie

Kostenveroordeling of compensatie (n=133)	Aantal	Percentage
De gedaagde moet alle kosten betalen	38	28,6%
De eiser moet alle kosten betalen	1	0,8%
Iedere partij moet de eigen kosten betalen (compensatie)	91	68,4%
Beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden tot bodemzaak	1	0,8%
Niet in dossier	2	1,5%

2.5. Verbanden tussen variabelen en toe- of afwijzen beschermingsbevel

2.5.1. Analyse

Omdat we bij de civiele beschermingsbevelen ook beschikten over informatie over zaken waarin het beschermingsbevel uiteindelijk werd *afgewezen*, was het mogelijk significante verschillen tussen de twee groepen (met en zonder beschermingsbevel) te achterhalen. Aangezien er nog weinig onderzoek is gedaan naar de achtergrond- en zakenmerken en het al dan niet toewijzen van een beschermingsbevel, zijn er van te voren geen hypothesen opgesteld over welke variabelen hierop mogelijk van invloed kunnen zijn. Dit gedeelte van het onderzoek heeft dan ook een verkennend karakter.

De data uit de dossiers zijn geanalyseerd met behulp van SPSS (versie 19.0). Om statistisch significante verschillen tussen bepaalde groepen – bijvoorbeeld wel of geen beschermingsbevel – te achterhalen is voornamelijk gebruik gemaakt van de chi-kwadraat toets (p-waarde .05). Wanneer de analyse ook continue variabelen bevatte (bijvoorbeeld leeftijd), werd gezocht naar een correlatie. Ten slotte zijn de significante variabelen meegenomen in een multivariabele logistische regressie analyse om het relatieve belang ('odds') van deze variabelen op de uitkomst van het rechterlijk vonnis te berekenen.

2.5.2. Resultaten

Het verband tussen bepaalde achtergrond- of zakenmerken en het toe- of afwijzen van een beschermingsbevel kon voor veel variabelen niet worden getoetst, omdat er te weinig variatie zat in de antwoorden. Hierdoor werden de assumpties van de chi-kwadraat analyse geschonden. Dit gold bijvoorbeeld voor het geslacht, de nationaliteit, en de woonplaats van zowel gedaagde als eiser, voor de betrokken rechtbank en voor de 'internationale dimensie' van zaken. Eenvoudig gezegd: er waren bijvoorbeeld te weinig vrouwelijke gedaagden (en te weinig mannelijke eisers) om een betekenisvolle vergelijking tussen de groepen te kunnen maken.⁴³

De overige variabelen konden wel worden getoetst, maar leverden over het algemeen geen significante verbanden op. Dit was anders voor de variabelen: 'meerdere slachtoffers', 'eerder beschermingsbevel' en 'verweer gedaagde'. Tabel 2.9 geeft de resultaten weer van de bivariate analyse van deze variabelen en de rechterlijke beslissing. Hieruit blijkt dat deze drie zakenmerken een significante relatie hebben met het toe- of afwijzen van een beschermingsbevel.

Wanneer het dossier melding maakt van meerdere slachtoffers – buiten de eiser zijn anderen eveneens aangevallen of bedreigd – dan is de kans groter dat de rechter een beschermingsbevel oplegt. Hetzelfde geldt voor een eerder beschermingsbevel: wanneer de gedaagde in een eerder stadium een beschermingsbevel opgelegd heeft gekregen, dan neemt de kans op toewijzing van een beschermingsbevel in de huidige civiele procedure eveneens toe.

Een laatste verband werd gevonden tussen de rechterlijke beslissing en een verstekvonnis, een contradictoir geding waarbij de gedaagde de vordering niet (inhoudelijk) betwistte en een contradictoir geding waarbij het feitenrelaas en/of de gevraagde beschermingsbevelen wel

⁴³ In SPSS terminologie: de minimum verwachte celfrequentie was in meer dan 20% van de cellen kleiner dan 5.

werden betwist door gedaagde.⁴⁴ Zoals blijkt uit tabel 2.9 doen gedaagden er verstandig aan om op de zitting te verschijnen en verweer te voeren als zij een beschermingsbevel willen voorkomen. Wanneer gedaagde niet verschijnt, is de kans op een beschermingsbevel negen op tien. Wanneer gedaagde wel verschijnt, maar aangeeft geen (inhoudelijke) bezwaren te hebben tegen een beschermingsbevel of wanneer gedaagde het feitenrelaas niet betwist wordt er zelfs in 100% van de gevallen een beschermingsbevel opgelegd. Dit verschilt nogal met de situatie waarin de gedaagde wel verweer voert, hetzij tegen de onderliggende feiten, hetzij tegen de geëiste beschermingsbevelen. In deze situatie is de uitkomst minder vanzelfsprekend en wordt de vordering in bijna de helft van de gevallen afgewezen.

Tabel 2.9. Het verband tussen zakenmerken en het toe-/afwijzen v/e beschermingsbevel

	Wel een beschermingsbevel	Geen beschermingsbevel
Meerdere slachtoffers (n=173)		
Ja	53 (85,5%)	9 (14,5%)
Nee	77 (69,4%)	34 (30,6%)
Chi-kwadraat (p-waarde) ¹	5,531 (.019)	
Eerder beschermingsbevel (n=177)		
Ja	40 (30,1%)	93 (69,9%)
Nee	6 (13,6%)	38 (86,4%)
Chi-kwadraat (p-waarde) ¹	4,645 (.031)	
Verweer gedaagde (n=110)		
Verstekvonnis	28 (90,3%)	3 (9,7%)
Geen (inhoudelijk) verweer	20 (100,0%)	0 (0,0%)
Wel (inhoudelijk) verweer	31 (52,2%)	28 (47,5%)
Chi-kwadraat (p-waarde)	23,924 (.00)	

In tabel 2.10 zijn de resultaten weergegeven van de multivariabele logistische regressie analyse, waarbij de drie bovengenoemde variabelen tegelijkertijd werden ingevoerd (chi-kwadraat = 31,59; df = 2; p < 0,0005). Hieruit blijkt dat de variabelen 'meerdere slachtoffers' (p = 0,363) en 'eerder beschermingsbevel' (p = 0,068) niet significant bijdragen aan de voorspellende waarde van het model. Alleen 'verweer gedaagde' is een factor die van invloed is op het al dan niet toewijzen van een beschermingsbevel. Dit valt deels te verklaren door het significante verband tussen 'meerdere slachtoffers' en 'verweer gedaagde': wanneer de gedaagde meerdere slachtoffers heeft gemaakt, dan is hij of zij minder snel geneigd om verweer te voeren (chi-square = 12,174, p = 0.00). Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat gedaagden die meerdere personen hadden benadeeld de kans op toewijzing van het beschermingsbevel zo groot achtten – er zijn immers meerdere getuigen – dat het voeren van verweer hen nutteloos toescheen.

⁴⁴ Deze variabele werd niet tijdens de inzage van de dossiers gescoord, maar werd achteraf – met behulp van een inhoudelijke analyse van het vonnis en/of door de onderzoekers genoteerde bijzonderheden – pas geconstrueerd. Enkel wanneer uit het vonnis of notities van de onderzoeker expliciet bleek dat het een verstekvonnis betrof of een vonnis waarbij gedaagde wel/geen verweer had gevoerd telde ze mee. Omdat dit voor veel zaken niet met 100% zekerheid kon worden achterhaald wijkt de N (= 110) van deze variabele enigszins af van die van de andere variabelen.

Een vergelijkbaar significant verband werd er tussen 'eerder beschermingsbevel' en 'verweer gedaagde' echter niet gevonden: het voeren van verweer hing niet samen met een beschermingsbevel dat in een eerder stadium was opgelegd.

Tabel 2.10. Logistische regressie van de relatieve kans (odds) op afwijzing beschermingsbevel¹

Variabelen	B (S.E.)	Odds ratio (Exp B)	95% betrouwbaarheidsinterval voor Exp B	
			Laagste	Hoogste
Meerdere slachtoffers	-0,608 (0,668)	1,836	0,495	6,808
Eerder beschermingsbevel	-1,299 (0,713)	3,666	0,906	14,832
Verweer gedaagde	2,517 (0,671)	12,393	3,324	46,210

¹ n=108 zaken na 'listwise deletion' gebaseerd op n=177

2.6. Samenvatting

De belangrijkste resultaten van dit hoofdstuk kunnen als volgt worden samengevat:

Aantallen civiele beschermingsbevelen:

1) Uit de registratie van de Raad voor de Rechtspraak blijkt dat er in de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012 in heel Nederland 338 kort gedingzaken zijn afgedaan waarbij een straat- of contactgebod werd geëist. Dit zijn minder zaken dan in de voorgaande jaren. Het gemiddelde in het voorgaande decennium lag namelijk rond de 433 behandelde zaken per jaar.

2) De registratie van de Raad is aan de ene kant een onderschatting van het aantal civiele beschermingsbevelen, vanwege de onderregistratie door bepaalde rechtbanken. Hier kon niet voor worden gecorrigeerd. Aan de andere kant is het ook een overschatting, omdat *alle* zaken waarin een civiel beschermingsbevel werd gevorderd in de lijst zijn opgenomen, ongeacht of het bevel ook daadwerkelijk is opgelegd of niet. Uit het aanvullende dossieronderzoek onder 230 dossiers, bleek dat ongeveer 58% van de behandelde zaken uiteindelijk resulteerde in een beschermingsbevel. Wanneer we dit percentage extrapoleren naar landelijke cijfers (58% van 338 zaken), dan zijn er in de referentieperiode in 196 zaken civiele beschermingsbevelen opgelegd. Nogmaals, dit is waarschijnlijk een onderschatting in verband met de onderregistratie. In de praktijk worden jaarlijks waarschijnlijk meer civiele beschermingsbevelen afgegeven.

Zaakkenmerken:

3) Civiele kort gedingzaken waarin een beschermingsbevel werd opgelegd kenmerkten zich door een opvallende man/vrouw-verhouding, zowel aan de kant van de gedaagden (91,7% man) als aan de kant van de eisers (82,7% vrouw). Wellicht zijn deze spiegelbeeldige verhoudingen te verklaren door het feit dat veel partijen (83,5%) een (voormalige) affectieve relatie met elkaar hadden.

4) Een andere opvallende bevinding is dat bijna 1/3^e van de gedaagden al eens eerder een beschermingsbevel opgelegd had gekregen. Sommige van deze bevelen zijn opgelegd naar

aanleiding van hetzelfde incident, maar anderen getuigen van een problematiek die al langer speelt en de ineffectiviteit van bepaalde eerdere beschermingsbevelen.

5) De dossiers geven verder weinig aanleiding om een stormloop op Europese civielrechtelijke beschermingsbevelen te verwachten, althans niet vanuit Nederland. De populatie lijkt voornamelijk te bestaan uit mensen met (mede) de Nederlandse nationaliteit en ook qua woonplaats van partijen zijn er geen aanwijzingen voor een mogelijke internationale dimensie. In de vijf zaken die wellicht toch een internationale dimensie zouden kunnen krijgen betrof het bovendien niet EU landen.

Aard en inhoud civiele beschermingsbevelen:

6) Contactverboden worden het vaakst opgelegd. In niet minder dan 90,2% van de zaken werd een contactverbod uitgesproken, op de voet gevolgd door de gebiedsverboden (86,5%).

7) De manier waarop civiele contactverboden worden geformuleerd kent een grote variatie. Het varieert van erg beknopte aanwijzingen ('op enigerlei wijze contact op te nemen met de vrouw'), tot verboden die het gewraakte gedrag van gedaagde tot in detail weergeven, allerlei voorbehouden in ogenschouw nemen en rekening houden met de omstandigheden van het geval. De meeste contactverboden zijn bedoeld om een zo ruim mogelijke bescherming te bieden (alle vormen van contact zijn verboden).

8) Ook de formulering van civiele gebiedsverboden varieert behoorlijk. De reikwijdte van een gebiedsverbod kan een enkele straat betreffen, maar ook een dorp, een gemeente of zelfs een hele provincie.

9) Naast contact- en gebiedsverboden werden ook andere verboden opgelegd, zoals benaderverboden, het verbod zich lasterlijk, smadelijk of beledigend over de eiser uit te laten, een locatieverbod, een verbod zich in een bepaald gebied te vestigen en een verbod om tijdens evenementen aanwezig te zijn.

10) De formulering van civiele beschermingsbevelen roept soms vraagtekens op. Zo is onduidelijk hoe een gebiedsverbod afgebakend door een straal kan worden gehandhaafd. En wanneer bevindt iemand zich precies 'in de directe omgeving' van iets of iemand?

11) De duur van het beschermingsbevel varieerde van minimaal 3 tot maximaal 36 maanden met een gemiddelde duur van 11 maanden. Een aantal keer stond er helemaal geen tijdsaanduiding in het vonnis.

12) Civiele beschermingsbevelen werden doorgaans versterkt met behulp van een dwangsom (87,2%). Lijfswang werd zelden opgelegd als executiemiddel (4,6%). In 6% van de zaken werd er helemaal geen executiemiddel opgelegd, ofwel omdat eiser hier niet om vroeg, ofwel omdat de voorzieningenrechter hier 'onvoldoende grond' voor aanwezig achtte.

13) In bijna de helft van de zaken (45,9%) van de zaken werd de eiser gemachtigd om met behulp van de sterke arm het beschermingsbevel ten uitvoer te leggen. In zaken waarin een dergelijke machtiging ontbrak, had de eiser hier dikwijls zelf niet om gevraagd. Toch waren er ook zaken waarin de eiser wel om een machtiging vroeg, maar die niet toegewezen kreeg.

14) In 68,4% van de zaken moesten de partijen de eigen proceskosten dragen (compensatie), vaak ondanks het feit dat de eiser in het gelijk was gesteld. Reden hiervoor was meestal gelegen in de (voormalige) relatie van partijen. In 28,6% moest de gedaagde – als de in het ongelijk gestelde partij – de proceskosten van beide partijen voldoen.

Verbanden tussen zakenmerken en toe- of afwijzen civiel beschermingsbevel

15) Met behulp van de chi-kwadraat toets en correlaties werd gezocht naar verbanden tussen zakenmerken en het toe- of afwijzen van een civiel beschermingsbevel. Vaak waren deze analyses onmogelijk, omdat er te weinig variatie in de dossiers was. Uit de analyses die wel konden worden uitgevoerd bleek dat enkele variabelen significant samenhangen met de uitkomst van het geding. In de volgende situaties wees de voorzieningenrechter het beschermingsbevel vaker toe:

- wanneer het dossier melding maakte van meerdere 'slachtoffers';
- wanneer de gedaagde in een eerder stadium ook al een beschermingsbevel opgelegd had gekregen;
- wanneer de gedaagde niet aanwezig was tijdens het vonnis, dan wel geen inhoudelijk verweer voerde.

16) Uit de daaropvolgende logistische regressie analyse waarbij alle drie de variabelen tegelijkertijd werden ingevoerd bleek dat alleen de variabele 'verweer gedaagde' overbleef als factor die van invloed was op de beslissing van de voorzieningenrechter.

Hoofdstuk 3: Strafrechtelijke beschermingsbevelen

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een inschatting gemaakt van het aantal strafrechtelijke beschermingsbevelen opgelegd in de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012. Ook worden de zakenmerken en de aard en inhoud van de opgelegde beschermingsbevelen weergegeven. Niet alle modaliteiten waarbinnen een strafrechtelijk beschermingsbevel kan worden opgelegd zijn meegenomen, maar enkel de bevelen die kunnen worden opgelegd als:

- Bijzondere voorwaarde bij een schorsing van de voorlopige hechtenis
- Voorwaarde bij een voorwaardelijk sepot
- Bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf
- Vrijheidsbeperkende maatregel
- Bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke invrijheidstelling
- Voorwaarde bij een verlot uit een penitentiaire inrichting

Voor wat betreft de eerste vijf modaliteiten vormde wederom een analyse van registratiesystemen het uitgangspunt, aangevuld met een dossieronderzoek bij 10 verschillende arrondissementsparketten. Voor de steekproeftrekking ten behoeve van het dossieronderzoek werd aangesloten bij de gerechten die al in het kader van de civiele dossiers waren geselecteerd (zie paragraaf 2.3.1). Dit bevorderde de interne consistentie van het rapport. Enkel het arrondissement Lelystad werd vervangen door Utrecht, omdat er in Lelystad te weinig relevante strafdossiers beschikbaar waren.⁴⁵

Bij het verlot uit een penitentiaire inrichting werd een andere aanpak gehanteerd. Daar werd op basis van de bestudering van de registratiebestanden en de digitale dossiers bij vier verschillende PI's onderzoek verricht.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt: In paragraaf 3.2. wordt een overzicht gegeven van de geraadpleegde registratiesystemen. De daaropvolgende paragrafen bieden een overzicht van de aantallen, de zakenmerken en de aard en de inhoud van de beschermingsbevelen die zijn opgelegd in het kader van: het voorwaardelijk sepot (§ 3.3), de schorsing van de voorlopige hechtenis (§ 3.4), de vrijheidsbeperkende maatregel (§ 3.5), de voorwaardelijke straf (§ 3.6), de voorwaardelijke invrijheidstelling (§ 3.7) en het verlot uit een penitentiaire inrichting (§ 3.8). Het hoofdstuk besluit met een samenvatting (§ 3.9).

3.2. De geraadpleegde registratiesystemen

3.2.1. LEVITA

In LEVITA, ofwel het Landelijke Executie Vonnissen Interface Taakstraffen, wordt informatie over principale en taakstraffen bewaard. Het systeem bevat informatie over de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en taakstraffen die bij het CJIB binnenkomen. Met behulp van LEVITA werd informatie verkregen met betrekking tot:

⁴⁵ Deze dossiers bevonden zich allemaal in Zwolle. Qua geografische spreiding was Utrecht een logische keuze: net als Lelystad bevindt het zich in het nieuwe arrondissement Midden-Nederland.

- Voorwaardelijke sepot
- Schorsingen van de voorlopige hechtenis
- De vrijheidsbeperkende maatregel
- Voorwaardelijke veroordelingen

3.2.2. *Robein*

Ook het bedrijfsprocessysteem Robein wordt door het CJIB beheerd. Het is een landelijk registratiesysteem voor het v.i.-proces. Via Robein wordt het CJIB door de CVvi geïnformeerd of en, zo ja, welke bijzondere voorwaarden zijn opgelegd bij de verschillende v.i.-zaken. Via Robein kon dus informatie worden ontsloten met betrekking tot:

- Bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke invrijheidstelling

3.2.3. *TULP*

Ten behoeve van de informatie over de verloven zijn per PI drie toepassingen van het databestand TULP geraadpleegd: TULP MIR, TULP GW en TULP Selectie. TULP MIR geeft de aantallen verloven over de referentieperiode weer en TULP GW bevat alle verloven die per gedetineerde zijn toegekend. De lijst gegenereerd uit TULP GW bevat ook het detentienummer en de naam van de (ex) gedetineerde en is gebruikt om de individuele verlofdossiers uit het programma TULP Selectie op te vragen. TULP Selectie is een breed programma waarmee door verschillende functionarissen in de inrichting informatie kan worden verkregen over de gedetineerden. Met een speciale functie ('gearchiveerde dossiers') kan ook informatie over gedetineerden die reeds in vrijheid zijn gesteld worden geraadpleegd. Een verlofaanvraag is een van de informatieonderdelen die geraadpleegd kan worden in dit programma.

3.3. Voorwaarde bij een voorwaardelijk sepot

3.3.1. *Aantallen uit registratiesysteem (LEVITA)*

Als voorwaarde bij een sepot kan een beschermingsbevel worden opgelegd (artikel 167 lid 2 Sv). Vrijheidsbeperkende bevelen zoals een meldplicht, een contactverbod of een gebiedsverbod behoren tot de mogelijkheden,⁴⁶ althans in theorie. In de praktijk blijkt namelijk dat deze modaliteit hoogst zelden wordt gebruikt om een beschermingsbevel op te leggen.

Van de 572 keer dat er in de periode 1 april 2011 tot en met 1 april 2012 voorwaardelijk werd geseponeerd, werd er 5 maal een contactverbod opgelegd. Met andere woorden, slechts 0,9% van het totaal aantal voorwaardelijk sepoten bevatte een beschermingsbevel. Zie tabel 3.1.

⁴⁶ Bleichrodt (2011), p. 34.

Tabel 3.1. Aantallen contactverboden, gebiedsverboden en locatiegeboden bij voorwaardelijk sepot in de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012

N = 572	Aantal	Percentage
Contactverbod	5	0,9%
Gebiedsverbod	0	0%
Locatiegebod	0	0%
Totaal	5	0,9%

3.3.2. Aard en inhoud beschermingsbevelen

Van de vijf voorwaardelijke sepoten werd slechts één zaak geseponneerd in een geselecteerd parket (zie paragraaf 2.3.1). De overige vijf sepotbeslissingen werden allen in andere parketten genomen en konden derhalve niet worden meegenomen in het onderzoek. Ook deze ene sepotbeslissing die wel in de steekproef was opgenomen kon uiteindelijk niet inhoudelijk worden geanalyseerd – nog daargelaten of dat enig nut had gehad gezien het geringe aantal – omdat het sepotdossier om onbekende redenen op het betreffende parket ontbrak.⁴⁷

3.4. Bijzondere voorwaarde bij de schorsing van de voorlopige hechtenis

3.4.1. Aantallen uit registratiesysteem (LEVITA)

In het bestand dat ter beschikking is gesteld door het CJIB is de *startdatum* van de schorsing van de voorlopige hechtenis als uitgangspunt genomen. Dit bestand bood de mogelijkheid om te selecteren op: contactverboden ('verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen'), gebiedsverboden⁴⁸ ('verbod om zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden') en locatiegeboden ('verplichting om op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn').⁴⁹

In de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012 werden in totaal in 3817 zaken de voorlopige hechtenis geschorst onder oplegging van *bijzondere* voorwaarden.⁵⁰ Deze zaken bevatten 1306 contactverboden, 673 gebiedsverboden en 279 locatiegeboden. Zie tabel 3.2.

⁴⁷ Het enige wat we van de vijf dossiers weten is dat alle contactverboden werden opgelegd voor de duur van twee jaar en dat slechts één verdachte afkomstig was uit het buitenland (Mauritanië).

⁴⁸ Overigens hanteert LEVITA de term 'locatieverbod' in plaats van 'gebiedsverbod'. Of het hier daadwerkelijk een locatieverbod betreft of dat het in werkelijkheid eerder om een gebiedsverbod gaat, kan enkel uit de dossierstudie worden opgemaakt.

⁴⁹ De categorie 'andere voorwaarden, het gedrag van de verdachte betreffende' omvat mogelijk ook enkele beschermingsbevelen, maar deze categorie was te onbepaald om mee te nemen en is buiten beschouwing gelaten.

⁵⁰ Hoeveel schorsingen van de voorlopige hechtenis er in totaal waren (dus inclusief de schorsingen waarbij enkel algemene voorwaarden werden gesteld) kon niet uit het registratiebestand worden opgemaakt. Bij het CJIB worden namelijk enkel die schorsingszaken geregistreerd waarbij tevens bijzondere voorwaarden worden opgelegd.

Tabel 3.2. Aantallen contactverboden, gebiedsverboden en locatiegeboden bij schorsing van de voorlopige hechtenis gestart in de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012

N = 3817	Aantal	Percentage op zaakniveau
Contactverbod	1306	32,8%
Gebiedsverbod	673	17,0%
Locatiegebod	279	6,6%
Totaal	2258	-

Bij deze cijfers kunnen twee kanttekeningen worden geplaatst:

1) Vaak worden er in één zaak een *combinatie* van beschermingsbevelen opgelegd. Een verdachte kan bijvoorbeeld een contactverbod plus een gebiedsverbod opgelegd krijgen als voorwaarde bij de schorsing van de voorlopige hechtenis. Ook is het mogelijk dat in één zaak meerdere keren hetzelfde type beschermingsbevel wordt opgelegd, bijvoorbeeld tweemaal een contactverbod. Dit is het geval wanneer de schorsing van de voorlopige hechtenis afloopt en moet worden verlengd. Hierdoor kunnen de in tabel 3.2 weergegeven aantallen beschermingsbevelen niet zo maar worden afgezet (gepercenteerd) tegen het totaal aantal schorsingen waarbij een bijzondere voorwaarde is opgelegd. Om dat te kunnen doen moeten de beschermingsbevelen op *zaakniveau* worden bekeken. Via LEVITA kon niet op zaakniveau worden geselecteerd, daarom is handmatig nagegaan in welk percentage van de schorsingszaken er een beschermingsbevel voorkwam.⁵¹ Zie de tweede kolom van tabel 3.2. Op zaakniveau kwamen de volgende (combinaties van) beschermingsbevelen voor:

- Bij de schorsingen die niet werden verlengd: 664 maal een enkel contactverbod, 119 maal een enkel gebiedsverbod, 115 maal een enkel locatiegebod, 435 maal een contactverbod in combinatie met een gebiedsverbod, 52 maal een contactverbod in combinatie met een locatiegebod, 18 maal een gebiedsverbod in combinatie met een locatiegebod en 58 maal een combinatie van alle drie beschermingsbevelen

- Bij de schorsingen die wel werden verlengd: 25 maal een enkel contactverbod, 2 maal een enkel gebiedsverbod, 4 maal een enkel locatiegebod, 15 maal een combinatie van een contact- en een gebiedsverbod, 3 maal een combinatie van een contactverbod en een locatiegebod, 1 maal een combinatie van alle drie beschermingsbevelen.

In totaal werden in ongeveer 1547 schorsingszaken een beschermingsbevel opgelegd. Dit komt neer op 40,5% van het totaal aantal schorsingen van de voorlopige hechtenis met een bijzondere voorwaarde.

2) Een tweede beperking is dat uit het bestand niet kan worden achterhaald of het hier überhaupt wel beschermingsbevelen betreft – ter bescherming van een specifiek persoon – of dat de bevelen een ander doel dienen. Vooral bij de locatiegeboden is denkbaar dat ze eerder strekken

⁵¹ De genoemde percentages kunnen in werkelijkheid nog enigszins afwijken, omdat bij het handmatig tellen enkele zaken over het hoofd gezien zijn. Zo kwam het totaal aantal contactverboden in de handmatige telling uit op 1297 in plaats van 1306, de gebiedsverboden op 666 in plaats van 673 en de locatiegeboden op 259 in plaats van 279. Deze afwijkingen zijn marginaal.

tot bescherming van de openbare orde of ter verzekering van het toezicht, maar ook contact- of gebiedsverboden kunnen andere belangen op het oog hebben.⁵²

3.4.2. Aantallen uit dossieronderzoek

De steekproef werd getrokken uit het bestand van het CJIB. Er werd enkel geselecteerd op contact- en gebiedsverboden, omdat de inclusie van locatiegeboden naar verwachting teveel andersoortige (niet-bescherming) bevelen zou opleveren. Aan de hand van de parketnummers konden de parketten waar de desbetreffende dossiers zich bevonden worden gelokaliseerd. In tabel 3.3 staan het totaal aantal contact- en/of gebiedsverboden opgelegd per arrondissement in de genoemde tijdsperiode.

Niet alle dossiers konden worden gescoord. Per parket werden 15 dossiers opgevraagd.⁵³ Er van uitgaande dat ongeveer 5 dossiers niet konden worden ingezien, zou dit neerkomen op 10 dossiers per parket. Dit aantal werd – samen met 10 dossiers waarin een voorwaardelijke veroordeling was opgelegd – nog net haalbaar geacht om door één onderzoeker binnen één werkdag te scoren. Gaandeweg het onderzoek bleek helaas dat dusdanig veel zaken ‘onder de rechter’ waren (n=77), dat het aantal van 10 zaken per arrondissement niet voor alle parketten is gehaald.⁵⁴ Parketmedewerkers in Amsterdam en Den Bosch gaven tijdig aan dat een groot aantal dossiers niet aanwezig was, waardoor in deze parketten 8 extra dossiers konden worden opgevraagd. Voor de andere parketten was dit echter te laat. Uiteindelijk is het dossieronderzoek gebaseerd op 79 correct gescoorde dossiers (zie tabel 3.3).⁵⁵

Uit de tabel blijkt dat een groot percentage (92%) van de opgelegde contact- en gebiedsverboden daadwerkelijk een beschermingsbevel betreft. Slechts in vijf zaken hadden de bevelen een ander doel op het oog.⁵⁶ In de laatste zaak, ten slotte, werd in de akte van de schorsing van de voorlopige hechtenis helemaal geen melding gemaakt van enig relevant bevel (contact- of gebiedsverbod).

⁵² Zo kan verdachte in het kader van het opsporingsbelang bijvoorbeeld worden verboden om contact op te nemen met zijn medeverdachten.

⁵³ Uiteraard werd bij de selectie van deze 15 dossiers per parket rekening gehouden met de temporele spreiding in de zin dat de dossiers zo evenwichtig mogelijk over de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012 werden verdeeld. In Amsterdam betekende dit bijvoorbeeld dat ieder 11^e dossier in de steekproef werd opgenomen. Hierdoor bevat de steekproef niet alleen dossiers uit april, mei en juni 2011, maar ook uit de andere maanden t/m 1 april 2012.

⁵⁴ Dit probleem kwam vooral bij de voorlopige hechtenisdossiers voor. Omdat de dossiers betrekking hadden op schorsingen van de voorlopige hechtenis met een startdatum tussen 1 april 2011 en 1 april 2012 waren veel van deze zaken ten tijde van het onderzoek in behandeling.

⁵⁵ De onderzoekers hadden in 3 gevallen onvoldoende tijd om de dossiers te scoren en in 2 gevallen bevatte het dossier geen informatie over de voorlopige hechtenis. Hierdoor zijn in eerste instantie slechts 84 dossiers gescoord. Van deze 84 dossiers vielen ten slotte nog eens 5 dossiers af, omdat bij het opschonen van het databestand bleek dat enkele variabelen verkeerd waren gescoord. Hierdoor was niet duidelijk of er in deze dossiers nu wel of geen beschermingsbevel was opgelegd. Deze dossiers zijn in het vervolg van het onderzoek buiten beschouwing gelaten.

⁵⁶ Tweemaal beoogde het bevel het onderzoeksbelang te beschermen (geen contact met medeverdachten) en driemaal beoogde het bevel de openbare orde te beschermen (algemeen horecaverbod, verbod om zich in een buurt te begeven waar diefstallen waren gepleegd).

Tabel 3.3. Aantallen beschermingsbevelen bij schorsing voorlopige hechtenis

	Totaal aantal contact- of gebiedsverboden	Totaal aantal opgevraagde VH dossiers	Totaal aantal correct gescoorde dossiers	Bevel ter bescherming specifieke persoon	Ander soort bevel	Geen schorsing VH onder voorwaarde contact- of gebiedsverbod
Amsterdam	157	23	11	11	0	0
Breda	309	15	9	7	1	1
Den Bosch	134	23	8	7	1	0
Den Haag	322	15	7	7	0	0
Haarlem	63	15	5	5	0	0
Leeuwarden	42	15	10	10	0	0
Roermond	20	15	11	10	1	0
Rotterdam	212	15	6	6	0	0
Utrecht	116	15	4	3	1	0
Zutphen	95	15	8	7	1	0
Totaal	1470	166	79	73 (92%)	5 (6%)	1 (1%)

3.4.3. Extrapolatie naar landelijke cijfers

Nu blijkt dat ongeveer 92% van de zaken die in LEVITA geregistreerd staan als een contact- of gebiedsverbod ook daadwerkelijk een beschermingsbevel betreffen, kunnen we de landelijke cijfers berekenen. Uit tabel 3.2 bleek dat er in de betreffende periode volgens LEVITA 1306 + 673 = 1979 contact- en gebiedsverboden zijn opgelegd bij voorwaardelijke schorsing van de voorlopige hechtenis. Dit komt neer op 1820 beschermingsbevelen zoals bedoeld in onderhavige studie.⁵⁷ Zie tabel 3.4.

Tabel 3.4. Extrapolatie naar landelijke cijfers

N = 3817	Aantal	Aantal na extrapolatie (Aantal x 0,92)
Contactverbod	1306	1201
Gebiedsverbod	673	619
Totaal	1979	1820

3.4.4. Zaakkenmerken

In tabel 3.5 zijn de kenmerken van de schorsingszaken waarin een beschermingsbevel is opgelegd weergegeven. Wederom valt op dat de overgrote meerderheid van de verdachten (95,9%) van het mannelijke geslacht is en dat de beschermden eerder van het vrouwelijke geslacht zijn (56,2%).⁵⁸ Wat ook relatief vaak voorkwam is dat de rechter-commissaris het bevel ter bescherming van meerdere personen opstelde (31,5%).

⁵⁷ Let wel: dit is waarschijnlijk een onderschatting, omdat de categorie 'locatiegeboden' en 'andere voorwaarden het gedrag van de verdachte betreffend' mogelijk ook nog beschermingsbevelen bevatten.

⁵⁸ Alleen in de zaken waarin één slachtoffer werd beschermd werd het geslacht structureel genoteerd. Dit betekent dat voor een betrouwbaarder inschatting van de man/vrouwverhouding het percentage vrouwelijke beschermden (één beschermden) afgezet moet worden tegen het percentage mannelijke beschermden (één beschermden). Tegenover 9 mannelijke stonden 41 vrouwelijke beschermden (18% respectievelijk 82%).

Een andere opvallende constatering is dat de verdachte en de beschermde dikwijls een affectieve relatie hebben (gehad). In meer dan 71% van de gevallen waren de verdachte en de beschermde (voormalige) partners van elkaar. In de andere dossiers betrof het vreemden, buren, (ex-schoon)familieleden, of kennissen. Verder was er in ruim 38% van de gevallen sprake van (gezamenlijke) kinderen. Deze waren in 75% van de gevallen nog minderjarig.

In het kader van het Europees beschermingsbevel (internationale dimensie) kan hier nog vermeld worden dat een klein percentage van de verdachten (5,5%) en de beschermden (6%) een andere dan de Nederlandse nationaliteit bezat. Ook woonden één verdachte en één slachtoffer in het buitenland.⁵⁹ Verder waren er in de dossiers geen aanwijzingen voor een mogelijke internationale dimensie.

Het type misdrijven naar aanleiding waarvan de voorlopige hechtenis wordt geschorst betreft in ruim $\frac{3}{4}$ van de gevallen (poging tot) toebrengen van (ernstig) lichamelijk letsel of mishandeling, op de voet gevolgd door bedreigingen (42,5%). Andersoortige misdrijven komen veel minder vaak voor.⁶⁰

Ten slotte is van belang te melden dat ruim 75% van de verdachten al eerder met justitie in aanraking is geweest. In drie gevallen betrof het hier enkel een (of meerdere) overtreding(en) van de Wegenverkeerswet, maar de andere zaken kenmerkten zich veelal door een uitgebreid strafblad van verdachte. Ook hadden 12 (16,4%) verdachten al eens eerder beschermingsbevelen opgelegd gekregen – bijvoorbeeld een huisverbod of een eerdere schorsing van de voorlopige hechtenis – die in 8 gevallen werden overtreden.

⁵⁹ Waar precies, is niet nader gespecificeerd.

⁶⁰ Bij de categorie 'overig' kwamen de volgende delicten voor: zedendelicten, overtreding van artikel 11 Wv, afpersing, vrijheidsberoving, belediging, overtreding van de Opiumwet, onttrekking van een kind aan het wettelijk gezag, wederspanning en diefstal.

Tabel 3.5. Kenmerken van schorsingszaken waarin een beschermingsbevel is opgelegd

Zaakkenmerken (n=73)		Gemiddelde in jaren	Aantal (percentage van totaal aantal zaken n=73) ¹
Geslacht verdachte	Man		70 (95,9%)
	Vrouw		3 (4,1%)
Geslacht beschermde	Man		9 (12,3%)
	Vrouw		41 (56,2%)
	Meerdere beschermden		23 (31,5%)
Leeftijd verdachte		35	
Leeftijd beschermde		33	
Nationaliteit verdachte	NL of dubbel (waaronder NL)		68 (93,2%)
	Andere nationaliteit		4 (5,5%)
	Nationaliteit onbekend		1 (1,4%)
Nationaliteit beschermde	NL of dubbel (waaronder NL)		45 (90,0%)
	Andere nationaliteit		3 (6,0%)
	Niet in dossier		2 (4,0%)
Woonplaats verdachte	In Nederland		69 (94,5%)
	In het buitenland		1 (1,4%)
	Woonplaats onbekend		3 (4,1%)
Woonplaats beschermde	In Nederland		48 (96,0%)
	In het buitenland		1 (2,0%)
	Niet in dossier		1 (2,0%)
Internationale dimensie (anderszins)	Ja		0 (0,0%)
	Nee		73 (100,0%)
Relatie verdachte / (primair) beschermde ²	Partners		18 (24,7%)
	Ex-partners		25 (34,2%)
	Gehuwden		8 (11,0%)
	Ex-gehuwden		1 (1,4%)
	Anders		21 (28,8%)
Kinderen	Ja, met verdachte		21 (28,8%)
	Ja, maar niet met verdachte		7 (9,6%)
	Nee		44 (60,3%)
	Niet in dossier		1 (1,4%)
Reden vordering voorlopige hechtenis ³	(Poging) (zwaar) lichamelijk letsel/ mishandeling		55 (75,3%)
	Bedreiging		31 (42,5%)
	Vernieling		8 (11,0%)
	(Poging) moord of doodslag		5 (6,8%)
	Belaging		4 (5,5%)
	Overig		16 (21,9%)
Antecedenten verdachte	Eerder strafblad		56 (76,7%)
	Blanco strafblad		17 (23,3%)
Eerder bevel ten behoeve van beschermde	Ja		12 (16,4%)
	Nee		58 (79,5%)
	Missing		3 (4,1%)

¹ Voor de berekening van de leeftijd, de nationaliteit en de woonplaats van de beschermde zijn enkel zaken waarin één beschermde werd genoemd meegenomen. Hierdoor zijn deze aantallen en gemiddelden gebaseerd op een totaal van n=50 zaken.

² Er is niet met 100% zekerheid te zeggen of de categorie 'partners' of 'ex-partners' misschien toch (ex)gehuwden bevat. In de tabel is uitgegaan van de informatie uit het dossier.

³ Het totale percentage bij deze categorie is hoger dan 100%, omdat sommige verdachten van meer dan één misdrijf worden verdacht.

3.4.5. Aard en inhoud beschermingsbevelen

Het bestand verstrekt door het CJIB verschaft geen informatie over de precieze inhoud van de beschermingsbevelen. Verder dan de aanduiding dat het een contact- of locatieverbod betrof ging het bestand niet. Met behulp van de analyse van de dossiers kon dit wel achterhaald worden.

Type bevel

Ook in onze steekproef bestond de grootste groep beschermingsbevelen uit contactverboden (97,3%). Slechts in twee zaken werd geen contactverbod opgelegd. De contactverboden worden gevolgd door de gebiedsverboden (37%) en de overige beschermingsbevelen (16,4%). Zie tabel 3.6.

Tabel 3.6. Typen beschermingsbevelen

Type bevel (n=73)	Aantal	Percentage
Contactverbod	71	97,3%
Gebiedsverbod	28	37,0%
Overige	12	16,4%

Uit de dossiers kon ook worden afgeleid welke combinaties van beschermingsbevelen het meest populair waren. De voorwaarde die het meest frequent werd opgelegd was een enkel contactverbod (n=34), gevolgd door een contactverbod in combinatie met een gebiedsverbod (n=23). Andere combinaties of 'enkele' beschermingsbevelen kwamen veel minder vaak voor.

Inhoud bevel: contactverbod

De precieze manier waarop de contactverboden zijn geformuleerd varieert per zaak, maar valt over het algemeen op door de beknoptheid in vergelijking met de civiele contactverboden. Vaak volstaat de rechter-commissaris met te zeggen dat de verdachte 'op geen enkele manier contact op zal nemen met', gevolgd door de naam van het slachtoffer. Een enkele rechter-commissaris getroost zich meer moeite bij het formuleren van het contactverbod, maar dit zijn duidelijk uitzonderingen.⁶¹

Hierbij wordt vaak bepaald dat de verdachte geen contact mag *opnemen* met het slachtoffer. Een grote minderheid verbiedt het de verdachte om (ook) contact te *hebben* of te *onderhouden* met

⁶¹ Zo lijkt één parket te werken met een standaardformulering die veel uitgebreider is. Daar werd de voorlopige hechtenis standaard geschorst onder de voorwaarde dat verdachte 'geen contact zal opnemen, zoeken of hebben – in welke vorm dan ook, ook niet via derden – met de in deze strafzaak genoemde en aan de verdachte bekende, bij een algeheel contactverbod belanghebbende persoon (naam slachtoffer) een en ander met dien verstande dat onder dit contactverbod niet vallen contacten van of door tussenkomst van de advocaat van verdachte met genoemde persoon'.

het slachtoffer. Dit sluit ook contact geïnitieerd door het slachtoffer uit. Eén R-C houdt hier bijvoorbeeld expliciet rekening mee:

Zowel indirect als direct contact met slachtoffer, ook niet als die persoon zelf dat contact zoekt.

Eveneens wijken de rechters-commissarissen nogal eens af in het al dan niet opnemen van de frase 'middellijk noch onmiddellijk contact' of vergelijkbare formuleringen waarmee wordt aangeduid dat ook contact via derden is verboden. Een meerderheid sluit alleen onmiddellijk contact expliciet uit en laat de mogelijkheid van middellijk contact bewust of onbewust achterwege.

Verder is er in vergelijking met de civiele dossiers weinig oog voor het contact van de verdachte met zijn of haar minderjarige kinderen gedurende de schorsing. Slechts in twee dossiers besteedden de rechters-commissarissen hier aandacht aan.⁶²

Ten slotte zijn er ook de contactverboden waarbij er mogelijk iets verkeerd is gegaan bij het formuleren van de verboden gedraging. Zo bepaalde één rechter-commissaris bijvoorbeeld dat:

Verdachte gedurende de schorsing op geen enkele wijze contact opneemt met mw (naam slachtoffer), noch schriftelijk, noch elektronisch.

Hoewel de rechter-commissaris in zijn of haar beschikking alle contact lijkt te willen verbieden, zou er door de toevoeging 'noch schriftelijk, noch elektronisch' verwarring kunnen ontstaan. Deze toevoeging zou kunnen worden opgevat als beoogde zij de verboden vormen van contact te beperken tot schriftelijk en elektronisch contact. In deze lezing zou contact in persoon bijvoorbeeld nog wel mogelijk zijn.

Inhoud bevel: gebiedsverbod

De meeste gebiedsverboden zijn eenvoudig geformuleerd en bestaan uit het verbod een bepaalde straat te betreden, namelijk de straat waar het slachtoffer woont. Een typisch gebiedsverbod luidt als volgt:

Verdachte zal zich gedurende de schorsing niet begeven in de (straatnaam) te (naam stad)

In 13 gevallen bestond het verboden gebied uit een enkele straat; in 2 gevallen uit meerdere straten; in 5 gevallen een gebied afgebakend met behulp van een straat; in 2 gevallen een gebied afgebakend met behulp van de omliggende straten; en in 6 gevallen een omvangrijker gebied (drie dorpen, twee gemeenten, en een stad).

In vrijwel alle gevallen werd het gebiedsverbod onverkort opgelegd. Slechts in twee beschikkingen waren ook situaties opgenomen waarin de verdachte vrijgesteld werd van de verplichting zich aan het gebiedsverbod te houden: één verdachte mocht wel met de bus door het dorp rijden (maar niet in het dorp uitstappen) en één verdachte mocht zich wel in een bepaalde gemeente bevinden ten behoeve van een medische behandeling door zijn huisarts.

⁶² In één zaak werd het de vader toegestaan om door tussenkomst contact te onderhouden met zijn kinderen. In de andere zaak was contact met het slachtoffer toegestaan met betrekking tot de omgangsregeling. Dit contact mocht alleen plaatsvinden in bijzijn van een advocaat of een door de reclassering aan te wijzen derde.

Inhoud bevel: overige

Van de overige 12 beschermingsbevelen ging het in 9 gevallen om een locatieverbod. Het merendeel van deze locatieverboden betrof een huisverbod, waarbij het de verdachte verboden werd om zich tot de behandeling van de zaak ter zitting op te houden in zijn eigen woning (n=5).⁶³ Verder werden in de dossiers aangetroffen: een benaderverbod ('verdachte zal zich niet in de buurt begeven van slachtoffer'), en twee locatiegeboden.⁶⁴

Duur beschermingsbevel

De duur van het beschermingsbevel dat in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis wordt opgelegd blijkt meestal niet uit het dossier. Dit is vaak ook niet nodig, aangezien het bevel doorgaans geldt voor de duur van de schorsing. Slechts in vier zaken werd een nadere tijdsaanduiding gevonden.⁶⁵

Toezicht vanuit reclassering

In 3 op de 4 schorsingszaken werd reclasseringstoezicht opgelegd. Zie tabel 3.7.

Tabel 3.7. Reclasseringstoezicht¹

Reclassering (n=65)	Aantal	Percentage
Ja	49	75,4%
Nee	16	24,6%

¹ In 8 zaken ontbrak informatie over reclasseringstoezicht (missing).

Elektronisch toezicht

In geen enkele zaak uit de steekproef werden de opgelegde beschermingsbevelen versterkt met een vorm van elektronisch toezicht.

⁶³ In de overige gevallen is het niet duidelijk welk huis verdachte niet meer mag betreden (n=2), mocht verdachte niet meer bij zijn ouders over de vloer komen (n=1) of mocht verdachte een bepaald bedrijfsterrein niet meer betreden (n=1).

⁶⁴ In één zaak moest de verdachte tijdens de schorsing bij zijn tante verblijven, terwijl de verdachte in de andere zaak in een bepaalde gemeente – een andere gemeente dan het slachtoffer – moest gaan wonen.

⁶⁵ In één zaak werd bepaald dat, hoewel het contactverbod voor de duur van de schorsing gold, het huisverbod slechts 7 dagen hoefde te worden nageleefd. In een andere zaak bepaalde de rechter-commissaris dat de opgelegde beschermingsbevelen slechts voor de eerste twee maanden van de schorsing golden. In weer een andere zaak diende de verdachte zich voor de duur van drie maanden van elk contact met zijn voormalige partner en dochtertje te onthouden 'of zoveel eerder als zijn zaak op zitting zal zijn behandeld' en in de laatste zaak werd expliciet de zittingsdatum vermeld ('zich tot de zitting van 24 februari zal onthouden van enig contact, direct of indirect, met 'naam slachtoffer').

3.5. Vrijheidsbeperkende maatregel

3.5.1. Aantallen uit registratiesysteem (LEVITA)

In de periode 1 april 2012 t/m 1 oktober 2012 werd de vrijheidsbeperkende maatregel slechts één keer opgelegd. Er kon niet in het bestand worden teruggevonden of het hier een contact- en/of gebiedsverbod betrof. Evenmin was bekend of de maatregel werd opgelegd ter bescherming van een natuurlijke/rechtspersoon of ten behoeve van een ander doel. Er wordt hier dus niet verder ingegaan op de inhoudelijke kenmerken van deze zaak.

3.6. Bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling

3.6.1. Aantallen uit registratiesysteem (LEVITA)

Ook de aantallen bij voorwaardelijke veroordeling opgelegde contactverboden, gebiedsverboden en locatiegeboden die in de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012 startten konden uit LEVITA worden gehaald. In tabel 3.8 zijn de resultaten weergegeven. Hieruit blijkt dat in de 6453, in die periode geweest, voorwaardelijke veroordelingen met een bijzondere voorwaarde er 307 maal een contactverbod, 163 maal een gebiedsverbod en 38 maal een locatiegebod werd opgelegd.

Tabel 3.8. Aantallen contactverboden, gebiedsverboden en locatiegeboden bij voorwaardelijke veroordeling in de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012.

N = 6453	Aantal	Percentage
Contactverbod	307	4,8%
Gebiedsverbod	163	2,5%
Locatiegebod	38	0,6%
Totaal	508	-

Ook bij voorwaardelijke veroordeling kunnen meerdere beschermingsbevelen in één zaak worden opgelegd. De volgende combinaties kwamen voor: 205 maal een enkel contactverbod, 100 maal een combinatie van een gebieds- en een contactverbod, 62 maal een enkel gebiedsverbod, 35 maal een enkel locatiegebod, 2 maal een combinatie van een contactverbod met een locatiegebod en 1 maal een combinatie van een gebiedsverbod met een locatiegebod. In totaal kwamen er in 405 zaken – 6,3% van het totaal aantal voorwaardelijke veroordelingen met een bijzondere voorwaarde – een contactverbod, gebiedsverbod en/of locatiegebod voor.

Er kan echter – net als bij de schorsingszaken – niet uit het bestand worden opgemaakt welk percentage van deze ge- en verboden nu daadwerkelijk een beschermingsbevel betreft en welk percentage niet de bescherming van een (groep) perso(o)n(en) op het oog heeft.⁶⁶

3.6.2. Aantallen uit dossieronderzoek

Voor het dossieronderzoek werd wederom een steekproef uit de totale aantallen contact- en straatverboden in de 10 arrondissementen. Kijken we naar tabel 3.9 dan zien we dat het dossieronderzoek is gebaseerd op 113 dossiers waarin een voorwaardelijke veroordeling werd

⁶⁶ Zie paragraaf 3.4.1.

uitgesproken.⁶⁷ De contact- en gebiedsverboden die in deze zaken werden opgelegd konden in 91,2% van de gevallen worden aangemerkt als een beschermingsbevel. In 6,2% van de gevallen beoogde de bijzondere voorwaarde een ander doel⁶⁸ en in 2,7% van de zaken werd er helemaal geen beschermingsbevel opgelegd of was er te weinig informatie beschikbaar om te bepalen of het een beschermingsbevel betrof.

Tabel 3.9. Aantallen beschermingsbevelen uit dossieronderzoek voorwaardelijke veroordelingen

	Totaal aantal contact-gebiedsverboden	Totaal aantal opgevraagde dossiers ¹	Totaal aantal gescoorde dossiers	Bevel ter bescherming specifiek(e) (groep) perso(n)en	Bevel ten behoeve van ander doel	Geen bevel opgelegd of bevel onduidelijk
Amsterdam	37	23	15	13	2	0
Breda	26	15	15	14	1	0
Den Bosch	43	23	14	11	2	1
Den Haag	34	15	12	12	0	0
Haarlem	25	16	12	12	0	0
Leeuwarden	8	7	7	7	0	0
Roermond	17	12	8	8	0	0
Rotterdam	39	15	8	6	2	0
Utrecht	21	15	13	11	0	2
Zutphen	15	12	9	9	0	0
Totaal	265	153	113	103 (91,2%)	7 (6,2%)	3 (2,7%)

¹Soms zijn er minder dan 15 dossiers opgevraagd. Doordat de beschermingsbevelen soms in combinatie werden opgelegd (meerdere typen beschermingsbevelen in één dossier) was het totaal aantal relevante dossiers bij enkele parketten namelijk minder dan 15.

3.6.3. Extrapolatie naar landelijke cijfers

Ervan uitgaande dat slechts 91,2% van alle contact- en gebiedsverboden genoemd in § 3.6.1 beschermingsbevelen zijn zoals bedoeld in dit onderzoek, dan komt dat neer op een aantal van 429 beschermingsbevelen (contact- en gebiedsverboden) opgelegd bij een voorwaardelijke veroordeling.⁶⁹ Zie tabel 3.10.

Tabel 3.10. Extrapolatie naar landelijke cijfers

N = 6453	Aantal	Percentage	Aantal na extrapolatie (aantal x 0,912)	Percentage na extrapolatie
Contactverbod	307	4,8%	280	4,3%
Gebiedsverbod	163	2,5%	149	2,3%
Totaal	470	-	429	-

⁶⁷ In totaal is dus 73,9% van de 153 opgevraagde dossiers gescoord. Van de 40 dossiers die wel zijn opgevraagd, maar niet zijn gescoord, waren er 30 niet aanwezig op de dag van het onderzoek (het dossier was bijvoorbeeld nog in behandeling) en voor 10 dossiers hadden de onderzoekers te weinig tijd.

⁶⁸ Deze bevelen beoogden bijvoorbeeld de openbare orde te beschermen (stadionverbod of verbod om een station te betreden) of ze probeerden de veroordeelde te weerhouden contact op te nemen met criminele vrienden.

⁶⁹ Ook hierbij zijn de locatiegeboden en de 'andere voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende' dus niet meegenomen. Hierdoor zou het gevonden aantal een onderschatting kunnen zijn.

3.6.4. Zaakkenmerken

Net als bij de schorsingszaken bestaat de meerderheid van de veroordeelden uit mannen (ruim 95%), terwijl de verhoudingen bij de beschermden zijn omgekeerd: daar zijn de vrouwen in de ruime meerderheid (iets meer dan 56% vrouwen tegenover iets meer dan 11% mannen). De overige bevelen dienden niet ter bescherming van één individu, maar beoogden meerdere personen te beschermen (26,2%) of (de medewerkers van) een rechtspersoon (4,9%).

Wederom geven de dossiers blijk van problemen in de relationele sfeer. In ruim de helft van de zaken hadden de verdachte en de beschermdde een affectieve relatie met elkaar (gehad) waaruit één of meerdere gezamenlijke kinderen waren geboren (17,5% van de zaken). In 15 zaken (14,6%) waren er wel kinderen betrokken, maar deze kwamen niet voort uit de relatie tussen veroordeelde en beschermdde. Van alle betrokken kinderen was 72,7% minderjarig (n=24). De zaken waarin verdachte en beschermdde geen (voormalige) relatie hadden, bestonden onder andere uit: burens, familieleden, cliënten, kennissen of onbekenden.

Ook bij de voorwaardelijke veroordelingen waren weinig aanwijzingen voor een internationale dimensie. Slechts enkele veroordeelden hadden niet de Nederlandse nationaliteit (6,8%) en geen van hen woonde in het buitenland. Bij de beschermden waren vergelijkbare uitkomsten te vinden. Wel waren er in twee zaken aanwijzingen dat de zaak internationale trekken zou kunnen krijgen.⁷⁰ Geen van beide zaken had echter betrekking op een ander Europees land.

Kijken we naar de delicten die aanleiding gaven tot de veroordeling, dan valt op dat het hier in vergelijking met de schorsingen vaker belaging- en zedenzaken betreft (18,4% en 13,6% tegenover 5,5% en 2,7% bij de schorsingen). Het toebrengen van lichamelijk letsel of mishandeling kwam verhoudingsgewijs dan weer minder vaak voor (40,8% tegenover 75,3% bij de schorsingen).

Verder kwam 67,0% van de veroordeelden voor in de justitiële documentatie en had 12,6% een eerder beschermingsbevel opgelegd gekregen. Van de eerder opgelegde beschermingsbevelen werd in 9 van de 13 (69,2%) dossiers melding gemaakt van een overtreding.

⁷⁰ In één zaak maakte het dossier melding van het feit dat de veroordeelde een voorlopige verblijfsvergunning had en in een andere zaak had de Marokkaanse veroordeelde geen geldig paspoort.

Tabel 3.11. Kenmerken van voorwaardelijke veroordelingen met een beschermingsbevel

Zaakkenmerken (n=103)		Gemiddelde in jaren	Aantal (percentage van totaal aantal zaken n=103) ¹
Geslacht veroordeelde	Man		98 (95,1%)
	Vrouw		5 (4,9%)
Geslacht beschermde	Man		12 (11,7%)
	Vrouw		58 (56,3%)
	Meerdere beschermden		27 (26,2%)
	(Medewerkers) rechtspersoon		5 (4,9%)
	Missing		1 (1,0%)
Leeftijd veroordeelde		39	
Leeftijd beschermde ¹		35	
Nationaliteit veroordeelde	NL of dubbel (waaronder NL)		93 (90,3%)
	Andere nationaliteit		7 (6,8%)
	Niet in dossier		2 (1,9%)
	Missing		1 (1,0%)
Nationaliteit beschermde ¹	NL of dubbel (waaronder NL)		66 (93,0%)
	Andere nationaliteit		3 (4,2%)
	Niet in dossier		1 (1,4%)
	Missing		1 (1,4%)
Woonplaats veroordeelde	In Nederland		100 (97,1%)
	Woonplaats onbekend		3 (2,9%)
Woonplaats beschermde ¹	In Nederland		69 (97,2%)
	Niet in dossier		2 (2,8%)
Internationale dimensie (anderszins)	Ja		2 (1,9%)
	Nee		101 (98,1%)
Relatie veroordeelde / (primair) beschermde	Partners		10 (9,7%)
	Ex-partners		38 (36,9%)
	Gehuwden		5 (4,9%)
	Ex-gehuwden		2 (1,9%)
	Anders		46 (44,7%)
	Niet in dossier		2 (1,9%)
Kinderen	Ja, met veroordeelde		18 (17,5%)
	Ja, maar niet met veroordeelde		15 (14,6%)
	Nee		70 (68,0%)
Reden veroordeling ²	Bedreiging		45 (43,7%)
	(Poging) (zwaar) lichamelijk letsel/ mishandeling		42 (40,8%)
	Belaging		19 (18,4%)
	Zedendelicten		14 (13,6%)
	Vernieling		13 (12,6%)
	Overig		33 (32,0%)
Antecedenten veroordeelde	Eerder strafblad		69 (67,0%)
	Blanco strafblad		32 (31,1%)
	Missing		2 (1,9%)
Eerder bevel t.b.v. beschermde	Ja		13 (12,6%)
	Nee		90 (87,4%)

¹ Voor de berekening van de leeftijd, de nationaliteit en de woonplaats van de beschermde zijn enkel zaken waarin één beschermde (natuurlijke persoon) werd genoemd meegenomen. Deze berekeningen hebben dan ook betrekking op n=71 zaken.

² Het totale percentage bij deze categorie is hoger dan 100%, omdat sommigen voor meer dan één misdrijf zijn veroordeeld.

3.6.5. Aard en inhoud beschermingsbevelen

Type bevel

Ook bij de voorwaardelijke veroordelingen waren de contactverboden populair. Meer dan 86% van de vonnissen waarin een beschermingsbevel werd opgelegd bevatte een contactverbod. Gebiedsverboden werden met 42,7% veel minder vaak opgelegd. Zie tabel 3.12.

Tabel 3.12. Typen beschermingsbevelen

Type bevel (n=103)	Aantal	Percentage
Contactverbod	89	86,4%
Gebiedsverbod	44	42,7%
Overige	10	9,7%

In bijna de helft van de gevallen bestond het beschermingsbevel enkel uit een contactverbod (49,5%), gevolgd door de combinatie van een contactverbod met een gebiedsverbod (32,0%). Andere 'geïsoleerde' of combinaties van beschermingsbevelen kwamen beduidend minder vaak voor.⁷¹

Inhoud bevel: contactverbod

Ook bij de voorwaardelijke veroordelingen zijn de contactverboden heel verschillend verwoord. Wat meteen opvalt is dat deze verboden vaak nauwkeuriger zijn geformuleerd dan de contactverboden opgelegd bij een schorsing van de voorlopige hechtenis. Hoewel rechters ook hier nog regelmatig volstaan met de bepaling dat veroordeelde 'op geen enkele wijze, direct of indirect, contact zal hebben met' het slachtoffer, zijn veel uitspraken gedetailleerder en wordt er regelmatig aandacht besteed aan het noodzakelijke contact via advocaten, bijvoorbeeld in verband met de kinderen:

veroordeelde zal gedurende de proeftijd geen contact opnemen, middellijk of onmiddellijk, met zijn ex-partner (naam) en haar kinderen (namen). Uitzondering hierop vormen contacten m.b.t. (naam gezamenlijk kind), zoon van verdachte en (naam slachtoffer), met dien verstande dat verdachte t.a.v. de omgang van (naam gezamenlijk kind) de proeftijd slechts middellijk contact met opnemen met (naam slachtoffer), d.w.z. via haar advocaat.

Sommige formuleringen komen zo vaak – en verspreid over zoveel verschillende rechtbanken – voor dat er sprake lijkt te zijn van een standaardformulering. Dat geldt met name voor het volgende contactverbod:

⁷¹ Enkel een gebiedsverbod (8,7%); enkel een 'overige' (2,9%); contactverbod plus overige (4,9%); gebiedsverbod plus 'overige' (1,0%) en de combinatie contact- en gebiedsverbod plus 'overige' (1,0%).

dat veroordeelde geen contact zal opnemen, zoeken of hebben – in welke vorm dan ook, ook niet via derden – met de in deze strafzaak genoemde en aan verdachte bekende, bij een algeheel contactverbod belanghebbende persoon (naam slachtoffer), een en ander met dien verstande dat onder dit contactverbod niet vallen contacten van of door tussenkomst van de advocaat van verdachte met genoemde persoon

Wel richtten ook veel voorwaardelijke veroordelingen zich enkel op het ‘opnemen’ van contact met het slachtoffer. Uit de dossiers valt niet op te maken of rechters bewust de mogelijkheid tot het ‘hebben’ van contact – bijvoorbeeld contact geïnitieerd door het slachtoffer – open wilden laten of dat het hier een omissie betreft.

Hoewel de voorwaardelijke veroordelingen over het algemeen iets completer zijn dan de schorsingen – er wordt vaker gesproken over zowel direct als indirect contact, over regelingen met betrekking tot de kinderen en over noodzakelijke contacten die via reclassering dienen te lopen – zijn ook de vonnissen soms voor meerdere interpretaties vatbaar. Zo is het maar de vraag of de rechter die bepaalde dat de veroordeelde:

noch mondeling, noch schriftelijk, contact zal opnemen met (naam 1), (naam 2) en (naam 3)

zich realiseerde dat de betrokkene nog steeds contact via derden kan opnemen.

Inhoud bevel: gebiedsverbod

De gebiedsverboden hadden een reikwijdte variërend van een gebied van 25 meter rondom de woning van het slachtoffer tot en met hele dorpen en steden. Hierbij kan een onderverdeling worden gemaakt in: een enkele straat (n=13), meerdere straten (n=2), een gebied (n=20), meerdere gebieden (n=5), of een andersoortig, dikwijls omvangrijk, gebiedsverbod (n=4).⁷²

Opvallend is dat de strafrechters in hun voorwaardelijke veroordeling veel gebruik maakten van stralen om het verboden gebied af te bakenen. Veroordeelden mochten zich in de huidige steekproef niet binnen een straal variërend van 25 t/m 10.000 meter van het huis van het slachtoffer bevinden. In maar liefst 18 zaken ging de strafrechter op deze manier te werk.

Een andere opvallende bevinding is dat in 8 zaken de rechters een exacte afbakening van het verboden gebied helemaal achterwege lieten. Ze gebruikten termen als ‘in de directe nabijheid’ of ‘in de omgeving van’. Een mooi voorbeeld is het volgende:

dat hij zich niet zal ophouden bij of rond de woning, de straat of in de directe nabijheid van de school van de dochter van de voornoemde (naam slachtoffer).

Onnodig te zeggen dat dit verwarring kan creëren. Welke afstand moet de veroordeelde bijvoorbeeld bewaren voordat hij zich ‘in de omgeving van het skatepark’ bevindt? Deze verwarring wordt alleen groter, wanneer blijkt dat één en dezelfde rechtbank de term ‘directe nabijheid’ in twee zaken heel verschillend interpreteerde: in de ene zaak mag de veroordeelde zich niet binnen een straal van 300 meter van de woning van het slachtoffer ophouden, terwijl in de andere zaak de ‘directe nabijheid’ slechts 25 meter beslaat.

⁷² Deze laatste categorie bestond uit: een gemeente, een stad, een dorp en een stadsdeel. Verder ontbrak in het bestand van twee gebiedsverboden de exacte omvang (‘missing’).

Inhoud bevel: overige

De categorie 'overige' bestond uit: 6 locatieverboden, 1 verbod om dansles te geven aan verstandelijk gehandicapten, 1 verbod om websites en profielen op naam van een ex-partner aan te maken, 1 benaderverbod en 1 verplichting om bij het aangaan van een nieuwe relatie de partner in te lichten over de risico's vanwege de pedoseksuele voorkeur van veroordeelde.

Ook bij deze bevelen viel een en ander af te dingen op de helderheid waarmee de verboden werden omschreven. Neem bijvoorbeeld de aanwijzing 'mag zich niet in de omgeving van deze drie personen bevinden' of 'zal zich niet bevinden in of in de directe omgeving van pizzeria/snackbar'.

Duur beschermingsbevel

De duur van de proeftijd varieerde van 1 maand (minimum) tot 120 maanden (maximum) en bedroeg gemiddeld 24,3 maanden.⁷³ Een proeftijd van 2 jaar was het meest gebruikelijk: dit werd in maar liefst 69,9% van de gevallen opgelegd. De uiteindelijke proeftijd kan in sommige zaken enigszins afwijken. De rechter bepaalde namelijk een enkele keer dat het beschermingsbevel gold voor de proeftijd 'of voor zolang de reclassering het nodig acht.' In de praktijk kan de proeftijd dus lager uitvallen.

Tabel 3.13 Duur beschermingsbevel opgelegd bij voorwaardelijke veroordeling in maanden

Duur beschermingsbevel in maanden (n=103)	Aantal	Percentage
1 maand	1	1,0%
5 maanden	1	1,0%
6 maanden	2	1,9%
12 maanden	10	9,7%
24 maanden	72	69,9%
36 maanden	8	7,8%
60 maanden	1	1,0%
120 maanden	1	1,0%
Missing	7	6,8%

Reclasseringstoezicht

In bijna $\frac{3}{4}$ van de zaken stelde de rechter de veroordeelde onder toezicht van reclassering (tabel 3.14). Dit is vergelijkbaar met het percentage reclasseringstoezicht bij de schorsingszaken.

⁷³ Deze duur is berekend over n=96 zaken. In de overige 7 cases ontbrak informatie over de duur van de proeftijd ('missing').

Tabel 3.14. Reclasseringstoezicht

Reclassering (n=103)	Aantal	Percentage
Ja	77	74,8%
Nee	25	24,3%
Missing	1	1,0%

Elektronisch toezicht

Elektronisch toezicht werd slechts in één zaak opgelegd. Met behulp van een GPS enkelband kon de reclassering in de gaten houden of de veroordeelde zich wel aan het locatieverbod (huis moeder) hield. Dit bleek niet zo te zijn.⁷⁴

3.7. Bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke invrijheidstelling*3.7.1. Aantallen uit registratiesysteem (Robein)*

Binnen het kader van de 521 voorwaardelijke invrijheidstellingen *met bijzondere voorwaarden* die in de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012 startten werd er 39 (7,5%) keer een contactverbod, 18 (3,5%) keer een gebiedsverbod en 17 (3,4%) keer een locatiegebod opgelegd.⁷⁵ Zie tabel 3.15.

Tabel 3.15. Aantallen contactverboden, gebiedsverboden en locatiegeboden bij voorwaardelijke invrijheidstelling in de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012.

N = 521	Aantal	Percentage
Contactverbod	39	7,5%
Gebiedsverbod	22	4,2%
Locatiegebod	17	3,3%
Totaal	78	-

De volgende (combinaties van) beschermingsbevelen kwamen voor: in 27 gevallen betrof het enkel een contactverbod, in 13 gevallen enkel een locatiegebod, in 10 gevallen een combinatie van een contact- en een gebiedsverbod, in 9 gevallen enkel een gebiedsverbod, in 2 gevallen een gebiedsverbod in combinatie met een locatiegebod, in 1 geval een contactverbod in combinatie met een locatiegebod, en in 1 geval een combinatie van alle drie de beschermingsbevelen.

Vervolgens kunnen we op zaaksniveau berekenen in welk percentage van het totaal aantal v.i.-zaken er een beschermingsbevel is opgelegd. Van de in totaal 521 v.i.-zaken die in de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012 zijn gestart werd er in 59 gevallen (11,3%) een gebieds- en/of contactverbod en/of locatiegebod opgelegd als bijzondere voorwaarde.

⁷⁴ Uit het dossier bleek dat de zoon na veroordeling 6x op het verboden adres was geweest en zich regelmatig buiten het bereik van de zender van de GPS enkelband had begeven.

⁷⁵ Let op! Het betreft hier dus enkel de voorwaardelijke invrijheidstellingen *met bijzondere voorwaarden*. De v.i. die enkel algemene voorwaarden bevatten zijn hier niet bij inbegrepen. In totaal (dus inclusief v.i. met enkel algemene voorwaarden) werden in de betreffende periode 1245 voorwaardelijke invrijheidstellingen uitgevaardigd.

3.7.2. Aantallen uit dossieronderzoek

Uit Robein kon niet worden opgemaakt of het contact- of gebiedsverbod daadwerkelijk een beschermingsbevel – ter bescherming van een persoon – betrof of dat het bevel werd opgelegd vanuit een andere overweging. Hiervoor was aanvullend dossieronderzoek vereist.

Ten behoeve van dit dossieronderzoek werden bij de Centrale Voorziening v.i. (CVvi) alle 46 dossiers met een contact- of gebiedsverbod opgevraagd. Omdat 9 dossiers niet aanwezig waren – deze dossiers waren in behandeling of waren om een andere (onbekende) reden niet aanwezig in het archief – zijn uiteindelijk in totaal 37 dossiers gescoord. Zie tabel 3.16.

Van de 37 opgelegde contact- of gebiedsverboden werden er 34 daadwerkelijk opgelegd ter bescherming van een of meerdere natuurlijke personen. Bij vier van deze bevelen betrof de beschermde geen natuurlijke persoon, maar een rechtspersoon. De v.i.-gestelde mocht bijvoorbeeld niet in de buurt van de snackbar komen die hij had overvallen. In één zaak leek het bevel vooral recidive van v.i.-gestelde te willen voorkomen, zonder dat een bepaalde natuurlijke of rechtspersoon werd beschermd. Deze persoon mocht zich gedurende de proeftijd niet in horecagelegenheden in het centrum van een bepaalde gemeente bevinden en moest zich bovendien tussen 23.00 en 6.00 uur 's nachts op zijn huisadres bevinden. Bij twee bevelen kon uit het dossier niet worden opgemaakt wie of wat er nu precies werd beschermd (en dus ook niet of het een daadwerkelijk beschermingsbevel betrof). Zie tabel 3.16.

Tabel 3.16. Aantallen beschermingsbevelen uit dossieronderzoek v.i.-stellingen

	Totaal aantal dossiers met een contact- en/of gebiedsverbod	Totaal aantal opgevraagde dossiers ¹	Totaal aantal gescoorde dossiers	Bevel ter bescherming specifiek(e) (groep) perso(n)en	Bevel behoeve ten van ander doel	Doel bevel blijkt niet uit dossier
CVvi	46	46	37	34 (91,9%)	1 (2,7%)	2 (5,4%)

3.7.3. Extrapolatie naar landelijke cijfers

Dankzij het feit dat we bij de v.i.-dossiers ook informatie op zaakniveau hebben, kunnen hier twee verschillende landelijke schattingen worden gegenereerd:

De eerste schatting betreft de vraag in welk percentage van de v.i.-dossiers een beschermingsbevel werd opgelegd (zaakniveau). Uitgaande van een percentage van 91,9% van de dossiers waarin de beschermde een specifieke natuurlijke of rechtspersoon betreft is naar schatting in $0,919 \times 46 = 42$ v.i.-zaken een beschermingsbevel als bedoeld in het huidige onderzoek te vinden. In de overige 4 dossiers dient het bevel een ander doel of blijkt het doel van het bevel niet uit de dossiers. Dit betekent dat in ongeveer 8,1% van het totale aantal v.i.-zaken een of meerdere beschermingsbevel(en) werd opgelegd.⁷⁶

⁷⁶ Dit percentage werd verkregen door de 42 daadwerkelijke beschermingsdossiers te delen door het totaal aantal van 521 v.i.-dossiers en dit getal te vermenigvuldigen met 100.

De andere schatting vindt plaats op het niveau van de individuele beschermingsbevelen (gebieds- en contactverboden). Deze resultaten zijn weergegeven in tabel 3.17. Hieruit blijkt dat er in totaal 56 beschermingsbevelen zoals bedoeld in de onderhavige studie binnen de v.i. zijn opgelegd gedurende de referentieperiode. Zie tabel 3.17.

Tabel 3.17. Extrapolatie naar landelijke cijfers

N = 521	Aantal	Percentage	Aantal na extrapolatie (aantal x 0,919)	Percentage na extrapolatie
Contactverbod	39	7,5%	36	6,9%
Gebiedsverbod	22	4,2%	20	3,8%
Totaal	61	-	56	-

3.7.4. Zaakkenmerken

Met behulp van het dossieronderzoek kon voorts een idee worden verkregen van de kenmerken van de v.i.-zaken waarin een beschermingsbevel werd opgelegd (zie tabel 3.18).

Daarbij valt op dat de v.i.-gestelden enkel van het mannelijke geslacht zijn, maar ook dat er – anders dan bij de andere civiel- en strafrechtelijke modaliteiten – een evenwichtiger man/vrouwverdeling bij de groep beschermden is. Het aantal mannelijke en vrouwelijke beschermden is ongeveer gelijk. Ook het percentage mensen met een voormalige affectieve relatie is veel kleiner dan bij de andere modaliteiten (17,6%). Veel v.i.-gestelden kenden hun slachtoffer niet voor het incident of ze hadden een ander soort band met het slachtoffer (bijvoorbeeld (schoon)familie, burenen).

Wellicht weinig verrassend is dat de v.i.-gestelden over het algemeen een (uitgebreide) registratie in de justitiële documentatie hebben, variërend van een enkele veroordeling wegens het beledigen van een ambtenaar in functie tot en met een strafblad van vele pagina's. Ook de gemiddelde tijd dat een v.i.-gestelde onvoorwaardelijk in de gevangenis moet blijven is lang: bijna 3,4 jaar (bijna 41 maanden).

Eerdere beschermingsbevelen komen in de v.i.-dossiers ongeveer net zoveel voor als bij de andere strafrechtelijke modaliteiten (14,7%). Anders dan bij de andere strafrechtelijke modaliteiten betreffen de eerdere beschermingsbevelen in de v.i.-dossiers zonder uitzondering een vrijheidsbeperking die tijdens het verlof uit detentie werd opgelegd. Vaak worden deze beperkingen overgenomen in de v.i.-beslissing. Er zijn geen aanwijzingen in de dossiers voor het overtreden van de bijzondere voorwaarden tijdens het verlof.

Een andere constatering is dat in de v.i.-dossiers beduidend minder informatie kan worden gevonden over het slachtoffer. Zo kon van slechts één slachtoffer de leeftijd worden berekend en ontbrak regelmatig informatie over de nationaliteit of de woonplaats van de slachtoffers. In de executiefase van een strafprocedure wordt deze informatie waarschijnlijk minder relevant (geacht) en hoeft in Robein ook niet verplicht te worden vastgelegd.⁷⁷ Hierdoor kon niet met zekerheid worden uitgesloten dat zaken internationale trekken hebben. De informatie die wel kon worden teruggevonden in de dossiers leek in ieder geval niet op een internationale dimensie te wijzen:

⁷⁷ Inmiddels is het overigens beleid om vaker slachtofferinformatie op te nemen in Robein, aldus mr. Elisabeth Julsing (medewerker CVvi).

v.i.-gestelden en beschermden hadden zonder uitzondering (mede) de Nederlandse nationaliteit, ze woonden allemaal in Nederland en ook in de rest van het dossier waren geen aanwijzingen voor grensoverschrijdende kwesties.

Tabel 3.18. Kenmerken van v.i.-zaken waarin een beschermingsbevel is opgelegd

Zaakkenmerken (n=34)		Gemiddelde in jaren	Aantal (percentage van totaal aantal zaken n=34)
Geslacht v.i.-gestelde	Man		34 (100,0%)
	Vrouw		0 (0,0%)
Geslacht beschermde	Man		10 (29,4%)
	Vrouw		11 (32,4%)
	Meerdere beschermden		7 (20,6%)
	Niet van toepassing ¹		5 (14,7%)
	Niet in dossier		1 (2,9%)
Leeftijd v.i.-gestelde		33 jaar	
Leeftijd beschermde		-	
Nationaliteit v.i.-gestelde	NL of dubbel (waaronder NL)		32 (94,1%)
	Andere nationaliteit		0 (0,0%)
	Niet in dossier		2 (5,9%)
Nationaliteit beschermde	NL of dubbel (waaronder NL)		1 (2,9%)
	Niet van toepassing ¹		12 (35,3%)
	Niet in dossier		21 (61,8%)
Woonplaats v.i.-gestelde	In Nederland		33 (97,1%)
	Niet in dossier		1 (2,9%)
Woonplaats beschermde	In Nederland		15 (44,1%)
	Niet van toepassing ¹		12 (35,3%)
	Niet in dossier		7 (20,6%)
Internationale dimensie (anderszins)	Ja		0 (0,0%)
	Nee		34 (100,0%)
Relatie v.i.-gestelde / beschermde	Ex-partners		5 (14,7%)
	Ex-gehuwden		1 (2,9%)
	Anders		25 (73,5%)
	Niet in dossier		3 (8,8%)
Kinderen	Ja, met v.i.-gestelde		3 (8,8%)
	Nee		31 (91,2%)
Reden veroordeling ²	(Poging) (zwaar) lichamelijk letsel / mishandeling		9 (26,5%)
	(Poging) moord of doodslag		9 (26,5%)
	Diefstal (met geweld)		11 (32,4%)
	Zedenmisdrijf		7 (20,6%)
	Overig		17 (50,0%)
Antecedenten v.i.-gestelde	Eerder strafblad		32 (94,1%)
	Blanco strafblad		2 (5,9%)
Onvoorwaardelijke gevangenisstraf		3,4 jaar	
Eerder bevel ten behoeve van beschermde	Ja		5 (14,7%)
	Nee		29 (85,3%)

¹ Hier betrof het meerdere beschermden of een rechtspersoon. Bij meerdere beschermden zijn bepaalde sociaal demografische variabelen niet apart genoteerd.

² Het totale percentage bij deze categorie is hoger dan 100%, omdat sommige v.i.-gestelden voor meer dan één misdrijf zijn veroordeeld.

3.7.5. Aard en inhoud beschermingsbevelen

Het door het CJIB verstrekte overzicht bevatte enkel een onderscheid tussen contact- en locatieverbod, zonder aanvullende informatie met betrekking tot de aard en inhoud van deze verboden. Met behulp van de dossiers kon de inhoud van deze beschermingsbevelen meer diepgaand worden geanalyseerd.

Type bevel

Wederom bestaat de grootste groep beschermingsbevelen uit contactverboden. In bijna 9 op de 10 onderzochte zaken werd een contactverbod opgelegd. Hierna volgen de gebiedsverboden (29,4%) en de overige beschermingsbevelen, in dit geval twee locatiegeboden en een locatieverbod (8,8%).⁷⁸ Zie tabel 3.19.

Tabel 3.19. Typen beschermingsbevelen

Type bevel (n=34)	Aantal	Percentage
Contactverbod	30	88,2%
Gebiedsverbod	10	29,4%
Overige	3	8,8%

Meestal wordt er enkel een contactverbod als bijzondere voorwaarde opgelegd (n=22). Soms bestaat de bijzondere voorwaarde uit een combinatie van een contact- en een gebiedsverbod (n=7), enkel een gebiedsverbod (n=2), enkel een locatieverbod (n=1), een locatiegebod en een gebiedsverbod (n=1) of een contactverbod in combinatie met een locatiegebod (n=1).

Inhoud bevel: contactverbod

Een inhoudelijke analyse van de contactverboden bracht een aantal bevindingen aan het licht. Allereerst het feit dat de contactverboden in vergelijking met de civiele beschermingsbevelen doorgaans zeer beknopt zijn verwoord. Een vrij gangbare formulering is de volgende:

Het is betrokkene verboden om op enigerlei wijze contact te zoeken en/of te hebben met het slachtoffer, (naam slachtoffer).

Verder konden ook bij de v.i.-dossiers grote verschillen worden gevonden in het hebben of zoeken van contact. In vier dossiers werd het de v.i.-gestelde enkel verboden om contact met het slachtoffer te *hebben* en in vijftien dossiers mocht betrokkene geen contact *zoeken*.⁷⁹ Of het OM in deze vijftien dossiers bewust de mogelijkheid heeft opengelaten om wel contact met het slachtoffer te *hebben* is niet duidelijk. Eén medewerker van de CVvi lijkt hier wel rekening mee te hebben gehouden. Deze bepaalde niet alleen dat het betrokkene verboden is contact te (laten)

⁷⁸ Van deze laatste categorie bevelen is overigens niet zeker of ze worden opgelegd ter bescherming van een specifieke persoon (zie 'inhoud bevel: locatiegebod').

⁷⁹ Ook synoniemen voor het zoeken van contact komen voor, bijvoorbeeld 'contact opnemen' of 'contact leggen'.

leggen met het slachtoffer, maar ook dat betrokkene het direct dient te melden bij reclassering wanneer het slachtoffer contact legt met betrokkene.

In slechts vijf v.i.-dossiers werd ook het indirecte of middellijke contact expliciet uitgesloten ('het is betrokkene verboden contact te (laten) leggen') en in drie zaken werd het contactverbod gematigd om contact tussen een vader en zijn minderjarige kind(eren) mogelijk te maken. De meest uitgebreide beslissing luidde als volgt:

Betrokkene mag gedurende de proeftijd op geen enkele wijze contact hebben met (naam slachtoffer). Een uitzondering op dit verbod geldt voor noodzakelijke contacten voor de verzorging van hun kind. De contacten met betrekking tot hun kind lopen, voor zover mogelijk, via jeugdzorg. Wanneer blijkt dat het noodzakelijk is dat betrokkene contact heeft met (naam slachtoffer) vanwege de verzorging van hun kind dient er (voor elk contact) goedkeuring te zijn van de toezichthouder en/of jeugdzorg.

De andere twee beslissingen bepaalden enkel dat 'eventuele communicatie t.a.v. een omgangsregeling van hun zoon via derden' dient te verlopen en dat het 'betrokkene verboden (is) om op andere wijze dan door tussenkomst van Bureau Jeugdzorg contact te hebben met zijn kinderen'.

Het verdient hierbij nog vermelding dat het v.i.-besluit doorgaans geen adres of woonplaats van het slachtoffer bevat. Volgens medewerkers van de CVvi gebeurt dit bewust, omdat deze gegevens anders bij de v.i.-gestelde terecht zouden komen, maar uit de dossiers blijkt dat het soms ook voor de toezichthouders problemen veroorzaakt.⁸⁰

Inhoud bevel: gebiedsverbod

Net als bij de andere modaliteiten varieert de reikwijdte van de gebiedsverboden enorm. De gebiedsverboden met het kleinste bereik – dikwijls ook de verboden die het meest beknopt zijn verwoord – zijn die waarin betrokkene wordt geboden 'uit de buurt c.q. directe omgeving van de woon- en werkplaats van (naam slachtoffer)' te blijven. Deze bepaling werd in drie dossiers gebruikt. Slechts in één van deze dossiers werd hieraan toegevoegd dat 'de tijd, afstand en plaats' nader diende te worden bepaald door de toezichthouder.

In één zaak mocht de v.i.-gestelde zich niet langer in de straat bevinden waar de slachtoffers wonen, noch in het nabijgelegen winkelcentrum. De reclassering kreeg de opdracht deze voorwaarde zo spoedig mogelijk te concretiseren, door in ieder geval de straatnaam en de naam van het winkelcentrum toe te voegen. Verder stond het de reclassering vrij om de periode, tijd of locatie van deze bijzondere voorwaarde aan te passen 'met het oog op de doelmatige uitvoering van (het toezicht op) deze bijzondere voorwaarde.

De gebiedsverboden die werden opgelegd ter bescherming van (medewerkers van) een rechtspersoon besloegen één keer 'de directe nabijheid van (winkel)', één keer een wijk afgebakend met de omliggende straten en één keer mocht v.i.-gestelde zich niet langer 'in de buurt van de snackbar bevinden die hij overvallen heeft'.

⁸⁰ Zo berichtte de politie in twee gevallen dat zij geen gehoor konden geven aan hun toezichtopdracht, aangezien hier geen NAW gegevens van dader en slachtoffer in stonden. Blijkbaar genereert Robein automatisch een toezichtopdracht aan de politie zodra er een gebiedsverbod wordt opgelegd. Hierbij wreekt zich wellicht het feit dat het invullen van informatie met betrekking tot het slachtoffer niet verplicht is. Overigens is het huidige beleid van de CVvi om dergelijke slachtofferinformatie wel vaker in Robein op te nemen, aldus mr. Elisabeth Julsing.

De (mogelijk) meest omvangrijke gebiedsverboden betroffen telkens een of meerdere gemeente(n) of het centrum van een gemeente. Dit kwam drie keer voor. In één geval mocht de betrokkene in bijzondere gevallen een verzoek om ontheffing vragen bij de CVvi en in één geval mocht reclassering de tijd of locatie aanpassen indien zij dat nodig achtte.

Inhoud bevel: locatiegebod

Slechts in twee dossiers werd een locatiegebod opgelegd. Hierbij werd het in één zaak overgelaten aan de reclassering of en, zo ja, waar en wanneer de v.i.-gestelde aan een locatiegebod moest voldoen. In de andere zaak gaf het OM aan dat de v.i.-gestelde zich 'op nader overeen te komen tijdstippen' in een klooster moest bevinden, al mocht de reclassering deze specifieke plaats indien nodig aanpassen.

Duur beschermingsbevel:

De beschermingsbevelen in de onderzochte dossiers werden voor een gemiddelde duur van 403 dagen opgelegd. De proeftijd varieerde van minimaal 37 tot maximaal 730 dagen.

Toezicht vanuit reclassering:

In vrijwel alle zaken (n=31; 91,2%) kreeg de v.i.-gestelde naast het beschermingsbevel ook de opdracht zich binnen enkele dagen te melden bij de reclassering. Deze meldplicht bij de reclassering heeft (onder meer) 'tot doel de betrokkene te kunnen begeleiden en controleren bij het naleven van de opgelegde bijzondere voorwaarden'. In de overige drie zaken werd er in twee gevallen helemaal geen reclasseringstoezicht opgelegd, terwijl het besluit in het andere geval wel voorschreef dat op de bijzondere voorwaarde toezicht wordt uitgeoefend door (unit) reclassering. Er was dus wel reclasseringstoezicht, maar de v.i.-gestelde hoefde zich niet binnen zoveel dagen na de invrijheidstelling te melden.⁸¹

Elektronisch toezicht:

In zes gevallen (17,6%) opende het OM de mogelijkheid om de naleving van de bijzondere voorwaarden met behulp van elektronisch toezicht te controleren. In vier zaken bepaalde de het OM zelf dat betrokkene mee diende te werken aan een GPS aansluiting, terwijl het OM het in de overige twee gevallen aan het oordeel van de reclassering overliet of er al dan niet gebruik wordt gemaakt van GPS of Radio Frequency Identification (RFID).

3.8. Voorwaarde bij verlof uit een penitentiaire inrichting

3.8.1. Aantallen uit (digitaal) dossieronderzoek

Zoals eerder aangegeven houdt het hoofdkantoor van DJI geen gegevens bij over het aantal beschermingsbevelen dat als beperkende voorwaarde aan een verlof wordt verbonden. Om in kaart te kunnen brengen over welke aantallen we spreken was een bezoek aan de afzonderlijke PI's nodig.

⁸¹ In dit laatste geval blijkt uit het dossier dat er – wellicht hierdoor? – wat verwarring ontstond over wie het toezicht nu precies gaat uitoefenen.

Uit de 29 PI's werd een steekproef van 5 PI's getrokken.⁸² Omdat enkele PI's gaandeweg afvielen, werden uiteindelijk de volgende 4 PI's meegenomen in de studie:

- PI Achterhoek (locatie Zutphen)
- PI Almere
- PI Dordrecht
- PI Zuid-Oost (locaties Roermond en Maashegge)

Voorafgaand aan het bezoek van de onderzoekers werd aan de PI's gevraagd om een uitdraai te maken met het aantal verloven en het aantal gedetineerden in de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012. Voor wat betreft de verloven is het resultaat te zien in tabel 3.20. Tevens zijn het totaal aantal plaatsen per PI in de tabel weergegeven.⁸³ Een overzicht van het aantal gedetineerden dat in de genoemde periode in de PI's verbleef kon echter niet worden gegenereerd.⁸⁴

Omdat het voor de verlofdossiers niet mogelijk is om te filteren op dossiers met een beperkende voorwaarde, werd er in eerste instantie op moment van het bezoek aan de PI's ad random een selectie gemaakt van de AVG dossiers die werden ingezien.⁸⁵ Al snel bleek echter dat in twee van de geselecteerde PI's de verlofregistratie onvolledig was. Hierdoor kon niet met zekerheid worden vastgesteld welke dossiers nu wel en welke dossiers geen beschermingsbevel bevatten. Om deze reden is uiteindelijk alleen in de PI Almere berekend welk percentage van de onderzochte AVG dossiers een beschermingsbevel bevatte (zie tabel 3.20).⁸⁶

Tabel 3.20. Aantallen beschermingsbevelen bij verlof

Penitentiaire inrichting	Totaal aantal plaatsen	Totaal aantal AVG	Aantal verlofdossiers ingezien	Aantal beschermingsbevelen ¹	Percentage van aantal verlofdossiers ²
PI Achterhoek	203	58	26	2	-
PI Almere	360	-	30	6	23,3%
PI Zuid-Oost	246	47	24	-	-
PI Dordrecht	372	116	20	10	-

¹ In PI Zuid-Oost was geen informatie met betrekking tot eventuele beschermingsbevelen te vinden.

² Het percentage beschermingsbevelen van het totaal aantal verlofdossiers kon alleen in Almere worden berekend. De overige PI's registreerden deze informatie niet (volledig) of zijn uit methodologische overwegingen niet meer voor de berekening van dit percentage meegenomen (zie bijlage).

⁸² Voor een uitgebreide beschrijving van de gevolgde methode voor de steekproeftrekking wordt verwezen naar de bijlage.

⁸³ Deze informatie is te vinden via www.dji.nl.

⁸⁴ Niet alle gedetineerden hebben in de tijdspanne van het onderzoek de volledige tijd in de PI doorgebracht. Er is verloop: gedetineerden kunnen uitstromen en nieuwe gedetineerden kunnen instromen. De gegevens voor het totaal aantal gedetineerde in deze periode per PI zijn hierdoor moeilijk te achterhalen. Een mogelijkheid is om de celbezetting in de periode handmatig te bekijken. Helaas kon een overzicht van de celbezetting niet door iedere PI worden geleverd.

⁸⁵ Omdat het digitale dossiers betrof was het niet noodzakelijk om vooraf door te geven welke dossiers de onderzoekers wilden bekijken. Er hoefden namelijk geen fysieke dossiers te worden gelicht.

⁸⁶ In de PI Dordrecht werd deze informatie eveneens correct geregistreerd, maar aangezien tegen de tijd van het bezoek aan deze PI duidelijk was dat de extrapolatie naar landelijke cijfers op te weinig PI's kon worden gebaseerd is er in deze PI voor gekozen enkel aandacht te besteden aan de kenmerken en de aard en inhoud van de verloven met een beschermingsbevel.

3.8.2. Extrapolatie naar landelijke cijfers

Gezien het geringe aantal PI's waar een betrouwbare indicatie van het percentage verlopen met een beschermingsbevel kon worden verkregen, is hier afgezien van het genereren van landelijke cijfers. Het risico is namelijk te groot dat de gegevens uit Almere niet gegeneraliseerd kunnen worden. Voor meer informatie omtrent de (on)mogelijkheden van onderzoek naar verlofdossiers, zie bijlage.

3.8.3. Zaakkenmerken

De 18 verlofdossiers met een beschermingsbevel die – soms met veel kunst en vliegwerk – konden worden getraceerd zijn gescoord op bepaalde zaakkenmerken. Helaas bleek de itemlijst die vooraf was opgesteld ten behoeve van de dossierstudie veel onderdelen te bevatten die in de verlofdossiers niet terug te vinden waren. Zo ontbrak vrijwel alle informatie over het slachtoffer in de digitale dossiers. Hierdoor was de relatie met het slachtoffer niet bekend en was ook vaak onduidelijk of er kinderen in het spel waren. Enkel indien de kinderen ook binnen het bereik van het beschermingsbevel vielen werd er iets over genoemd. Nu is deze informatie misschien ook niet direct relevant voor de PI's. Verrassend is wel dat ook veel informatie met betrekking tot het feit waarvoor gedetineerde vastzit ontbrak. De variabelen waarover wel informatie was terug te vinden in de dossiers zijn in tabel 3.21 weergegeven.

Het enige wat uit de dossiers valt op te maken is dat de steekproef enkel bestond uit mannelijke gedetineerden. Dit is vanzelfsprekend, omdat er geen PI's met vrouwelijke gedetineerden zijn bezocht. Verder was ruim 83% van de gedetineerden geboren in Nederland en hadden ze allemaal een Nederlandse nationaliteit en woonplaats. In geen van de verlofdossiers werd melding gemaakt van een internationale dimensie, maar dat zou ook te maken kunnen hebben met onvolledige registratie.

Tabel 3.21 Kenmerken van verlopen waarbij een beschermingsbevel werd opgelegd

Zaakkenmerken (n = 18)		Gemiddelde in jaren	Aantal (percentage van totaal aantal zaken n=18)
Geslacht gedetineerde	Man		18 (100%)
	Vrouw		0 (0%)
Leeftijd gedetineerde		30	
Geboorteland gedetineerde	Nederland		15 (83,3%)
	Buiten Nederland		3 (16,7%)
Nationaliteit gedetineerde	Nederlandse		18 (100%)
	Anders		0 (0%)
Woonplaats gedetineerde	Nederland		18 (100%)
	In het buitenland		0 (0%)
Internationale dimensie	Ja		0 (0%)
	Nee		18 (100%)

3.8.4. Aard en inhoud beschermingsbevelen

Type bevel

Ook informatie omtrent de aard en inhoud van de betreffende beschermingsbevelen wordt nauwelijks geregistreerd. Wederom blijken de contactverboden het meest populair (2/3^e van de dossiers), gevolgd door de gebiedsverboden. Een ander type beschermingsbevel werd niet opgelegd. Zie tabel 3.22.

Tabel 3.22. Typen beschermingsbevelen

Type bevel (n=18)	Aantal	Percentage
Contactverbod	12	66,7%
Gebiedsverbod	8	44,4%
Overige	0	0%

In 10 zaken werd er alleen een contactverbod opgelegd; in 6 zaken alleen een gebiedsverbod en in twee dossiers was er sprake van een combinatie van een contact- en een gebiedsverbod.

Inhoud bevel: contactverbod

Na het bovenstaande is het wellicht weinig verrassend dat de verlofdossiers in vergelijking met de overige strafrechtelijke modaliteiten de meest summier omschrijvingen van beschermingsbevelen bevatten. Representatieve voorbeelden zijn:

- (...) *mits betrokkene geen contact opneemt met het slachtoffer.*
- *Betrokkene mag onder geen beding contact opnemen met het slachtoffer.*
- (...) *dat betrokkene geen contact op mag nemen met de slachtoffers in zijn zaak.*

Veel uitgebreider dan dit wordt het niet, althans niet in de dossiers die door de onderzoekers zijn bestudeerd. Nodeloos te zeggen, dat deze verboden weinig duidelijkheid verschaffen. Bovendien verwijzen ze allen enkel naar het 'opnemen' van contact, niet het 'hebben' van contact. Verder wordt slechts in één dossier expliciet de naam van het slachtoffer vermeld.

Inhoud bevel: gebiedsverbod

Ook bij het gebiedsverbod wordt in de meeste dossiers enkel bepaald dat de gedetineerde 'zich niet in (plaatsnaam) mag vertonen' of dat de gedetineerde 'een locatieverbod [heeft] voor de gemeente (naam)'. Een enkel verbod geeft wat uitgebreidere instructies of gaat dieper in op de beweegredenen achter het beschermingsbevel:

Tijdens verlof niet in (plaats 1) begeven dan enkel het volgens van de kortste route per openbaar vervoer van pi in (plaats 1) naar (plaats 2).

Betrokkene is veroordeeld voor een poging tot doodslag naar 1 van de buurtbewoners, dit delict heeft volgens de politie (plaats) een grote impact op de slachtoffers en de buurtbewoners gehad. Naar aanleiding hiervan zal betrokkene een eventueel toegekend verlof niet in (plaats) doorbrengen, dit om spanningen en onrust in de buurt te voorkomen.

Duur beschermingsbevel

Het beschermingsbevel geldt enkel voor de duur van het verlof. Over het algemeen was dit de voor algemene verloven gebruikelijke 48 uur. Soms kregen de gedetineerden wel verlof, maar dan op voorwaarde dat zij geen overnachting mochten hebben. In deze gevallen was de duur van het bevel korter. De gemiddelde duur van het AVG was 39 uur (min. 12 uur, max. 48 uur).

3.9. Samenvatting

De belangrijkste resultaten van dit hoofdstuk kunnen als volgt worden samengevat:

Aantallen strafrechtelijke beschermingsbevelen

1) Op basis van de registratiesystemen LEVITA en Robein kon een inschatting worden gemaakt van het totaal aantal opgelegde beschermingsbevelen opgelegd in de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012 binnen de volgende strafrechtelijke modaliteiten: het voorwaardelijk sepot, de schorsing van de voorlopige hechtenis, de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Ook het aantal vrijheidsbeperkende maatregelen kon uit LEVITA worden gehaald, maar daarvoor gold een andere referentieperiode: 1 april 2012 t/m 1 oktober 2012. Op basis van de registratiesystemen werden er in de betreffende periode in totaal 1657 contactverboden, 858 gebiedsverboden en 334 locatiegeboden opgelegd (zie de tweede kolom van tabel 3.23).

2) Omdat het bestand geen onderscheid maakte tussen een bevel opgelegd ter bescherming van een persoon en een contact- of gebiedsverbod opgelegd ten behoeve van een ander doel werd aanvullend dossieronderzoek verricht. Uit dit dossieronderzoek bleek inderdaad dat een bepaald percentage van de contact- en gebiedsverboden niet als een beschermingsbevel als bedoeld in dit onderzoek kon worden gekwalificeerd. Per modaliteit werd vervolgens het aantal contact- en gebiedsverboden uit de registratiesystemen gecorrigeerd met behulp van het gevonden percentage beschermingsbevelen.⁸⁷ De gevonden resultaten zijn weergegeven in de laatste kolom van tabel 3.23. Hieruit blijkt dat er in de betreffende periode 1517 + 5 (sepots) = 1522 contactverboden en 788 gebiedsverboden zijn opgelegd.

⁸⁷ Dus aantal uit registratiebestand x (percentage echte beschermingsbevelen uit dossieronderzoek / 100).

Tabel 3.23. Totaal aantal opgelegde strafrechtelijke beschermingsbevelen in referentieperiode

Modaliteit (totaal aantal opgelegd in NL)	Aantal en percentage op basis van registratiesystemen			Aantal en percentage op basis van extrapolatie m.b.v. dossieronderzoek	
	Contactverbod	Gebiedsverbod	Locatiegebod	Contactverbod	Gebiedsverbod
Vrijheidsbeperkende maatregel (n=1)	-	-	-	-	-
Voorwaardelijk sepot (n=572)	5 (0,9%)	0 (0%)	0 (0%)	-	-
Schorsing voorlopige hechtenis (n=3817) ¹	1306 (32,8%)	673 (17,0%)	279 (6,6%)	1201 (30,2%)	619 (15,6%)
Voorwaardelijke veroordeling (n=6453)	307 (4,8%)	163 (2,5%)	38 (0,6%)	280 (4,3%)	149 (2,3%)
Voorwaardelijke invrijheidsstelling (n= 521)	39 (7,5%)	22 (4,2%)	17 (3,3%)	36 (6,9%)	20 (3,8%)
Totaal	1657	858	334	1517	788

¹ Voor de berekening van de percentages van de schorsingen, zie paragraaf 3.4.1.

3) Het komt regelmatig voor dat er in één zaak meerdere beschermingsbevelen worden opgelegd. Bij het voorwaardelijk sepot, de schorsing van de voorlopige hechtenis, de voorwaardelijke invrijheidstelling en de voorwaardelijke veroordeling waren de aantallen en percentages beschermingsbevelen op zaakniveau exact te bepalen. Uit het onderzoek bleek dat 5 sepotzaken, 1547 schorsingszaken, 405 voorwaardelijke veroordelingen en 59 v.i.-zaken een of meerdere beschermingsbevelen bevatten.⁸⁸ Zij vormden 0,9% respectievelijk 40,5%, 6,3% en 11,3% van het totaal aantal opgelegde voorwaardelijke sepot, schorsingen van de voorlopige hechtenis met bijzondere voorwaarden, voorwaardelijke veroordelingen met bijzondere voorwaarden en voorwaardelijke invrijheidstellingen met bijzondere voorwaarden in dat jaar.

4) De vrijheidsbeperkende maatregel en het voorwaardelijk sepot worden vrijwel nooit gebruikt om een beschermingsbevel op te leggen.

5) Het totaal aantal beschermingsbevelen opgelegd bij een verlov uit een penitentiaire inrichting viel op basis van de huidige onderzoeksmethode niet te achterhalen. De enige aanwijzing die we hebben is dat in PI Almere in ongeveer 23,3% van de AVG's een beschermingsbevel werd opgelegd.

Zaakkenmerken

6) Net als de civielrechtelijke beschermingsbevelen kenmerkten ook de strafzaken met een beschermingsbevel zich door de scheve man/vrouw-verhoudingen: bij alle modaliteiten zijn de personen aan wie het beschermingsbevel is opgelegd hoofdzakelijk van het mannelijke geslacht (> 95%), terwijl de beschermden merendeels uit vrouwen of een groep personen bestonden. De

⁸⁸ Bij de sepoten kon niet worden gecontroleerd met welk doel de bevelen werden opgelegd en of het hier beschermingsbevelen als bedoeld in het huidige onderzoek betrof (zie paragraaf 3.3).

enige uitzondering hierop vormt de voorwaardelijke invrijheidstelling: bij deze modaliteit waren het aantal mannelijke en vrouwelijke beschermde ongeveer gelijk (29,4% mannen en 32,4% vrouwen).

7) Ook weken de v.i.-zaken af waar het aankwam op de relatie tussen v.i-gestelde en beschermde. Waar bij alle andere strafrechtelijke modaliteiten de beide partijen vaak een (voormalige) affectieve relatie hadden – namelijk 71% bij de schorsingen en 53% bij de voorwaardelijke veroordelingen – daar was er bij de v.i.-zaken veel vaker sprake van misdrijven waarbij geen sprake was van geweld in de relationele sfeer (ruim 73%).

8) Typische misdrijven naar aanleiding waarvan de bevelen werden opgelegd waren: mishandeling, bedreiging, belaging- en zedenzaken. Bij een vergelijking op het niveau van de modaliteiten viel op dat bij de voorwaardelijke veroordelingen relatief veel zeden- en belagingsdelicten voorkwamen, terwijl er bij de v.i.-zaken juist weer relatief veel (pogingen tot) moord en doodslag of diefstal met geweld waren.

9) Verder was bij alle modaliteiten een groot aantal justitiabelen al eens eerder met justitie in aanraking geweest. Hoewel een enkeling slechts een enkele keer in de justitiële documentatie voorkwam hadden velen een uitgebreid strafblad. Bovendien had ongeveer 12,6% (voorwaardelijke veroordeling) tot 14,7% (voorwaardelijke invrijheidstelling) in een eerder stadium al eens een beschermingsbevel opgelegd gekregen. Uit de voorlopige hechtenis en de voorwaardelijke veroordeling dossiers bleek dat deze eerdere beschermingsbevelen nogal eens werden overtreden.

10) Slechts weinig zaken hadden een 'internationale dimensie'. Het percentage verdachten of veroordeelden met een niet-Nederlandse nationaliteit schommelde zo rond de 5-7%, terwijl dit voor de slachtoffers ongeveer tussen de 4-6% lag. Verder woonde vrijwel niemand in het buitenland. Ook andere aanwijzingen dat de zaak wellicht grensoverschrijdende trekken zou kunnen krijgen werden in de dossiers niet teruggevonden. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat in de v.i. en verlofdossiers regelmatig informatie omtrent het slachtoffer ontbrak.

11) Over de verloven is vanwege de beperkte registratie weinig substantieels te zeggen. Enkel dat de zaken geen 'internationaal' karakter lijken te hebben.

Aard en inhoud strafrechtelijke beschermingsbevelen

12) Contactverboden genieten de grootste populariteit: in 66,7% (verlof) tot 97,3% (schorsing voorlopige hechtenis) van de dossiers met een beschermingsbevel werd een contactverbod teruggevonden. Daarna volgden de gebiedsverboden met 29,4% (v.i.) tot 44,4% (verlof).

13) Net als bij de civiele variant bestaat er bij de strafrechtelijke modaliteiten een grote variatie in de manier waarop de contactverboden zijn geformuleerd. Op enkele uitzonderingen na – waar gebruikt lijkt te zijn gemaakt van een standaardformulering – houdt iedere OvJ, R-C of rechter er zijn of haar eigen methode op na. Hierbij valt op dat de bevelen die bij de schorsing van de voorlopige hechtenis en de v.i. zijn opgelegd, doorgaans minder gedetailleerd zijn dan de bevelen die bij vonnis in eerste aanleg zijn uitgesproken. De meest summiere omschrijvingen zijn te vinden in de verlofdossiers.

14) De gebiedsverboden varieerden qua reikwijdte van een enkele straat of 25 meter rondom de woning van het slachtoffer tot en met hele steden. Hierbij viel op dat geen enkele keer het

verboden gebied werd aangegeven met behulp van een plattegrond. Ook viel het veelvuldige gebruik van 'stralen' en 'vage' termen om de reikwijdte van het gebiedsverbod te duiden op, vooral bij de voorwaardelijke veroordelingen.

15) Naast de contact- en gebiedsverboden werden ook nog andere beschermingsbevelen opgelegd. Dikwijls betrof het hier een locatieverbod (bijv. huisverbod) of een locatiegebod, maar enkele ketenpartners legden behoorlijk wat creativiteit aan de dag. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de verplichting toekomstige partners op de hoogte te brengen van de pedoseksuele neigingen van de veroordeelde.

16) Reclasseringstoezicht werd regelmatig opgelegd (> 74% van de zaken). Handhaving met behulp van elektronisch toezicht kwam echter maar zelden voor. Alleen bij de voorwaardelijke invrijheidstelling werd het beschermingsbevel in 17,6% met GPS of RFID versterkt.

17) Ten slotte ontbrak het ook in de strafrechtelijke dossiers soms aan nauwkeurigheid en helderheid. Zo werd bijvoorbeeld heel vaak 'middellijk contact', dus contact via derden, niet expliciet uitgesloten. Voorts verboden de ketenpartners vaak enkel het 'opnemen' of 'zoeken' van contact, zodat het 'hebben' van contact nog was toegestaan. Uit de dossiers kon niet worden opgemaakt of het hier een omissie of een bewuste keuze betrof. Een andere keer was er duidelijk sprake van een vergissing of werd het verbod niet helder afgebakend ('directe nabijheid').

Hoofdstuk 4: Conclusie

4.1. Inleiding

In dit rapport stonden de aard en de omvang van beschermingsbevelen in Nederland centraal. Het doel was om met behulp van de landelijke registratiesystemen van het CJIB, de CVvi, de Raad voor de Rechtspraak en aanvullend dossieronderzoek een antwoord te formuleren op de vraag hoeveel civiel- en strafrechtelijke beschermingsbevelen naar schatting op jaarbasis in Nederland worden opgelegd. Een ander doel was om de zakenmerken en de inhoud van de opgelegde beschermingsbevelen in kaart te brengen. Deze doeleinden werden nader geconcretiseerd in de onderstaande drie onderzoeksvragen:

1. Hoeveel civiel- en strafrechtelijke beschermingsbevelen zijn in de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012 naar schatting opgelegd?
2. Wat zijn de kenmerken van de zaken waarin beschermingsbevelen werden opgelegd?
3. Wat is de inhoud van deze beschermingsbevelen?

4.2. Aantallen beschermingsbevelen

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Hoeveel civiel- en strafrechtelijke beschermingsbevelen zijn in de periode 1 april 2011 t/m 1 april 2012 naar schatting opgelegd? |
|--|

Voor het schatten van de aantallen civiele beschermingsbevelen opgelegd in kort geding werd allereerst de centrale registratie van de Raad voor de Rechtspraak geraadpleegd. Uit deze registratie bleek dat in de genoemde periode 338 zaken zijn afgedaan waarin een straat- en/of contactverbod centraal stond. Dit aantal is beduidend lager dan de aantallen in de jaren ervoor (gemiddeld 433 afgedane zaken per jaar). Een mogelijke verklaring hiervoor is misschien te vinden in de inwerkingtreding van de Wet tijdelijk huisverbod op 1 januari 2009. Wellicht heeft de Wth een substituerende werking en worden bepaalde zaken die voordien in aanmerking zouden komen voor een civiel straat- of contactverbod er in een eerder stadium 'uitgefilterd' en opgelost middels een tijdelijk huisverbod.

Omdat de rechtbanken niet verplicht zijn om op het niveau van de zaaktypering te registreren geeft de registratie van de Raad aan de ene kant een *onderschatting* van het daadwerkelijke aantal opgelegde beschermingsbevelen weer. Tegelijkertijd vormen de aantallen in de bestanden van de Raad een *overschatting*, omdat de Raad alleen bijhoudt welke zaken zijn afgedaan: niet bekend is of de vordering tot een straat- of contactverbod uiteindelijk is toe- of afgewezen. Aanvullend dossieronderzoek van 230 dossiers bij 10 verschillende rechtbanken toonde aan dat in ongeveer 58% van de afgedane zaken een beschermingsbevel werd opgelegd. In 19% van de zaken werd de vordering afgewezen en 23% van de zaken eindigde in een andere uitkomst, bijvoorbeeld doorhaling van het geding. Wanneer we dit percentage toepassen op de bij de Raad geregistreerde 338 zaken, dan werd er in Nederland in ongeveer 196 civiele kort gedingzaken een beschermingsbevel opgelegd. In de praktijk worden per jaar vanwege de onderregistratie waarschijnlijk meer beschermingsbevelen opgelegd.

Het schatten van de aantallen strafrechtelijke beschermingsbevelen gebeurde enkel voor de volgende zes modaliteiten:

- Bijzondere voorwaarde bij een schorsing voorlopige hechtenis
- Voorwaarde bij een voorwaardelijk sepot
- Bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf
- Vrijheidsbeperkende maatregel
- Bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke invrijheidstelling
- Voorwaarde bij een verlof

In tabel 4.1 zijn de resultaten weergegeven. Hieruit blijkt dat in Nederland per jaar op basis van de vijf onderzochte modaliteiten ongeveer 1517 + 5 (sepots) contactverboden en 788 gebiedsverboden ter bescherming van een natuurlijke of rechtspersoon worden opgelegd. Hierbij valt op dat het voorwaardelijk sepot en de vrijheidsbeperkende maatregel zelden worden gebruikt om een beschermingsbevel op te leggen.

Tabel 4.1. Totaal aantal opgelegde civiel- en strafrechtelijke beschermingsbevelen in referentieperiode

Modaliteit (totaal aantal opgelegd in NL)	Aantal en percentage op basis van registratiesystemen			Aantal en percentage op basis van extrapolatie m.b.v. dossieronderzoek	
	Contactverbod	Gebiedsverbod	Locatiegebod	Contactverbod	Gebiedsverbod
Vrijheidsbeperkende maatregel (n=1)	-	-	-	-	-
Voorwaardelijk sepot (n=572)	5 (0,9%)	0 (0%)	0 (0%)	-	-
Schorsing voorlopige hechtenis (n=3817) ¹	1306 (32,8%)	673 (17,0%)	279 (6,6%)	1201 (30,2%)	619 (15,6%)
Voorwaardelijke veroordeling (n=6453)	307 (4,8%)	163 (2,5%)	38 (0,6%)	280 (4,3%)	149 (2,3%)
Voorwaardelijke invrijheidsstelling (n= 521)	39 (7,5%)	22 (4,2%)	17 (3,3%)	36 (6,9%)	20 (3,8%)
Totaal	1657	858	334	1517	788

¹ Voor de berekening van de percentages bij de schorsingen, zie paragraaf 3.4.1.

Bovenstaande resultaten hebben allemaal betrekking op de afzonderlijke beschermingsbevelen. Het zegt nog niets over het aantal beschermingsbevelen op zaakniveau. Vaak wordt in één zaak namelijk een combinatie van beschermingsbevelen opgelegd. In 0,9%, respectievelijk 40,5%, 6,3% en 11,3% van het totaal aantal opgelegde voorwaardelijke sepots, schorsingen van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden, voorwaardelijke veroordelingen met bijzondere voorwaarden en beslissingen v.i. met bijzondere voorwaarden werd een beschermingsbevel opgelegd.

Van de verloven is uiteindelijk alleen van de PI Almere bekend welk percentage van de algemene verloven een beschermingsbevel bevat, namelijk 23,3%. Dit resultaat is (wellicht) zo PI specifiek, dat is besloten het niet naar landelijke cijfers te extrapoleren.

4.3. Zaakkenmerken

2. Wat zijn de kenmerken van de zaken waarin beschermingsbevelen werden opgelegd?

De inhoudelijke analyse van de verschillende dossiers bracht verscheidene opvallende bevindingen aan het licht. Zo werden zowel binnen het civiele recht als binnen het strafrecht de beschermingsbevelen in de overgrote meerderheid van de gevallen aan een man opgelegd (vaak meer dan 90%). De groep beschermden bestond daarentegen weer onevenredig vaak uit vrouwen (bij civiele zaken bijvoorbeeld 82,7%). Deze typische man/vrouw-verhouding werd bij alle modaliteiten gevonden, met uitzondering van de v.i.-dossiers. Daar was het aantal mannelijke en vrouwelijke beschermden ongeveer gelijk.

Een mogelijke verklaring voor deze genderverschillen is wellicht te vinden in het feit dat beschermingsbevelen over het algemeen werden opgelegd in zaken die te maken hadden met mishandeling, bedreiging, belaging en zedendelicten binnen de relationele sfeer. Deze vormen van huiselijk geweld worden door velen geassocieerd met de man als pleger en de vrouw als slachtoffer, hoewel deze zienswijze zeker niet onomstreden is.⁸⁹ Wederom vormt de v.i. de uitzondering op de regel. In de v.i. dossiers waren de veroordeelde en de beschermde vaak onbekenden van elkaar of ze deelden een andere dan een affectieve relatie.

Een ander kenmerk van de beschermingsdossiers – zowel civiel- als strafrechtelijk – is dat een groot aantal gedaagden, veroordeelden of verdachten al eens eerder een beschermingsbevel opgelegd hadden gekregen. Soms werden deze bevelen opgelegd naar aanleiding van één en hetzelfde incident – denk bijvoorbeeld aan een straatverbod opgelegd als voorwaarde bij de voorlopige hechtenis dat vervolgens wordt overgenomen in de voorwaardelijke veroordeling – maar vaak duidde het op een problematiek die al langer speelde en waarbij de eerdere beschermingsbevelen niet het gewenste effect hadden gesorteerd. Bij de civielrechtelijke dossiers werd in 30,1% van de zaken en bij de strafrechtelijke dossiers tussen de 12,6% en 14,7% van de zaken in een eerder stadium een beschermingsbevel opgelegd.

Verder werden in de dossiers weinig aanwijzingen gevonden voor een internationale dimensie. Slechts weinigen hadden een niet-Nederlandse nationaliteit en de overgrote meerderheid van de betrokken personen – zowel beschermden als gedaagden, veroordeelden en verdachten – woonde in Nederland. De enkele keer dat een dossier wel indicaties voor grensoverschrijdende problematiek bevatte – bijvoorbeeld vaders die dreigden hun kinderen naar het buitenland te

⁸⁹ Zie voor de ‘gendered’ visie op huiselijk geweld bijvoorbeeld L.E.A. Walker, *The battered woman syndrome* (3rd ed.), New York: Springer 2009. Ook voor stalking bleek uit een overzichtsstudie van grootschalige bevolkingstudies dat vrouwen een groter risico lopen om slachtoffer (S. van der Aa, ‘Stalking as a form of (domestic) violence against women: Two of a kind?’, *Rassegna Italiana di Criminologia*, (3) 2012, p. 174-187). Er zijn echter ook studies die uitgaan van tweezijdig geweld, waarbij zowel de man als de vrouw zich over en weer schuldig maken aan gewelddadigheden. Voor een weergave van deze discussie, zie J. Langhinrichsen-Rohling, ‘Controversies involving gender and intimate partner violence in the United States’, *Sex Roles* (62) 2010, 179-193.

ontvoeren – betrof het bovendien vaak landen van buiten de EU. Deze bevinding is interessant met het oog op de naderende omzetting van het Europees beschermingsbevel. Op basis van de dossiers is geen stormloop aan aanvragen voor een Europees beschermingsbevel te verwachten, althans niet vanuit Nederland.

Bij de civiele dossiers werd ten slotte nog een stapje verder gegaan. Naast beschrijvende data, werd daar ook geprobeerd verbanden te vinden tussen bepaalde achtergrondkenmerken van de zaak en het toe- en afwijzen van een beschermingsbevel. Uit deze explorerende studie bleek dat wanneer het dossier melding maakt van meerdere ‘slachtoffers’, wanneer de gedaagde in een eerder stadium ook al een beschermingsbevel opgelegd heeft gekregen en wanneer de gedaagde niet ter zitting verschijnt of geen inhoudelijk verweer voert, dat de kans op toewijzing van de vordering groter is. Een logistische regressie toonde aan dat uiteindelijk enkel de variabele ‘geen verweer’ een impact had op de beslissing van de voorzieningenrechter.

4.4 Aard en inhoud beschermingsbevelen

3. Wat is de inhoud van deze beschermingsbevelen?

Algemeen

Het dossieronderzoek bood ten slotte zicht op de aard en inhoud van de opgelegde beschermingsbevelen. Allereerst op het type bevel dat werd opgelegd. Bij alle straf- en civielrechtelijke modaliteiten genoot het contactverbod de grootste populariteit. Dit type bevel werd bij alle modaliteiten in ruim 90% van de dossiers teruggevonden. Enkel bij de verloven werd ‘slechts’ in 66,7% van de gevallen een contactverbod opgelegd. De contactverboden werden op de voet gevolgd door de gebiedsverboden. De percentages van de dossiers met een gebiedsverbod varieerden van 29,4% (voorwaardelijke invrijheidstelling) tot 86,5% (civiele kort gedingzaken). Overige beschermingsbevelen, zoals locatiegeboden of benaderverboden, kwamen verhoudingsgewijs minder vaak voor.

Verder bleek uit de dossiers dat veel beschermingsbevelen in combinatie met elkaar worden opgelegd. Hierbij valt op dat in de civiele dossiers in de overgrote meerderheid van de zaken de combinatie contact- plus gebiedsverbod wordt opgelegd. Het enkel toewijzen van een contactverbod komt veel minder vaak voor. Bij de strafrechtelijke zaken bestaat de grootste groep voor alle modaliteiten uit alleen een contactverbod. Dit zou erop kunnen wijzen dat wanneer benadeelden het ‘zelf voor het zeggen hebben’ ze de voorkeur geven aan een contact- plus een gebiedsverbod, in plaats van enkel een contactverbod.

Qua inhoud viel bovenal op dat de manier waarop de beschermingsbevelen worden verwoord heel divers is. Het varieert van hele beknopte aanwijzingen (‘op enigerlei wijze contact op te nemen met de vrouw’) tot bevelen die een halve pagina beslaan, waarbij niet alleen alle vormen van contact expliciet worden uitgesloten, maar er ook uitgebreide voorbehouden worden gemaakt met betrekking tot het noodzakelijke contact in verband met gezamenlijke kinderen of de scheiding, of waarin suggesties worden gedaan over wat te doen wanneer de beschermde zelf contact opneemt.

De civiele beschermingsbevelen en de bevelen opgelegd bij een voorwaardelijke straf waren doorgaans het meest gedetailleerd. De bevelen die in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis en de voorwaardelijke invrijheidstelling werden toegepast waren over het algemeen een stuk minder uitgebreid. Het meest summier waren de bevelen die werden uitgevaardigd bij een verlov uit een penitentiaire inrichting. Veel meer dan dat de betrokkene 'geen contact mag opnemen met slachtoffer' hield het beschermingsbevel vaak niet in.

Vooraf bij de contactverboden is deze variatie opvallend. Hoewel veel rechters een zo ruim mogelijke bescherming lijken te willen bieden, komt deze maximale bescherming door een onvolledige of onduidelijke afbakening van de verboden gedraging mogelijk juist in het gedrang. Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:

- Het niet (expliciet) verbieden van middellijk contact (contact via derden).
- Het enkel verbieden van het 'opnemen' van contact in plaats van het 'opnemen en hebben' van contact.
- Het geven van een niet-uitputtende opsomming van verboden vormen van contact.
- Het niet vermelden van de duur van het contactverbod (civiele dossiers).

Bij de gebiedsverboden werden de volgende aandachtspunten gevonden:

- Het aangeven van een gebied met behulp van een straal. Vooral de strafrechters in eerste aanleg maakten hier veelvuldig gebruik van. Volgens de professionals zijn dit soort beschermingsbevelen echter moeilijk te handhaven.⁹⁰ Beter is het om met omringende straten en liefst ook nog een plattegrond te werken.
- Het gebruik van vage termen, zoals 'in de directe omgeving', 'in de nabijheid van', enzovoort.
- Het niet vermelden van de duur van een gebiedsverbod (civiele dossiers).

Kijken we naar de inhoud van de gebiedsverboden dan valt verder op dat de reikwijdte van de verboden gebieden enorm uiteenloopt. Het bereik van de gebiedsverboden varieert van 25 meter rondom de woning van het slachtoffer tot en met hele dorpen en steden. In het meest extreme geval werd het een gedaagde in een civiele zaak zelfs verboden zich in een provincie te bevinden. Meestal, echter, mag de gedaagde, verdachte of veroordeelde zich voor een bepaalde periode niet in één of meerdere straten bevinden.

In veel dossiers werd naast een contact- en gebiedsverbod ook nog een ander beschermingsbevel opgelegd. Dit waren meestal huisverboden, benaderverboden, locatiegeboden, en smaad- en lasterverboden. Bijzonder waren het verbod om websites en profielen op naam van de ex-partner aan te maken en de verplichting om toekomstige partners op de hoogte te brengen van de pedoseksuele neigingen van veroordeelde. Aan creativiteit dus geen gebrek. Of deze beschermingsbevelen allemaal even gemakkelijk te handhaven zijn is de vraag: deze beschermingsbevelen waren soms eveneens voor meerdere interpretaties vatbaar.

Ook qua duur variëren de beschermingsbevelen enorm. Soms ligt de duur van een beschermingsbevel min of meer vast – denk aan de 39 uur van een gemiddeld AVG of de duur van de schorsing van de voorlopige hechtenis – maar in andere gevallen hebben de rechters en rechters-commissarissen meer vrijheid. Gemiddeld duurden de beschermingsbevelen opgelegd bij een voorwaardelijke straf het langst (24,3 maanden), gevolgd door de voorwaardelijke invrijheidstelling (13,2 maanden) en de civiele beschermingsbevelen (11 maanden).

⁹⁰ Zie eerste deelrapport, pagina's 78 en 104.

Civiele beschermingsbevelen

Specifiek voor de civiele beschermingsbevelen kan hier nog worden vermeld dat de meeste beschermingsbevelen (87,2%) werden versterkt met een dwangsom. Lijfswang kwam zeer zelden voor (4,6%). In 6% van de gevallen werd er helemaal geen executiemiddel verbonden aan het beschermingsbevel. Ook vallen de verschillende mores met betrekking tot de maximering van de dwangsom op: veel rechters maximeren de dwangsom, terwijl anderen dit achterwege laten. Een enkeling oordeelt dat de executie van de dwangsom 'naar redelijkheid en billijkheid' gematigd kan worden.

Verder werd in bijna de helft van de gevallen (45,9%) de eiser gemachtigd om het beschermingsbevel te handhaven met behulp van de sterke arm. Indien deze machtiging ontbrak, dan had dit meestal te maken met het feit dat eiser hier ook niet om had gevraagd. In een aantal zaken, echter, werd het expliciete verzoek om machtiging niet gehonoreerd. Strikt genomen is een dergelijke machtiging overbodig, maar de politie kan het zien als een rechtvaardiging voor een eventueel optreden.⁹¹

Ten slotte werden de proceskosten in de overgrote meerderheid van de gevallen (68,4%) gecompenseerd – dat wil zeggen dat iedere partij de eigen proceskosten moet dragen – dikwijls met een verwijzing naar de (voormalige) relatie tussen partijen. Dit terwijl eisers vaak in het gelijk gesteld waren *en* expliciet om een kostenveroordeling hadden gevraagd. In slechts 28,6% van de zaken moest de gedaagde, als de in het ongelijk gestelde partij, de kosten dragen.

Strafrechtelijke beschermingsbevelen

Voor de strafrechtelijke modaliteiten is voorts onderzocht in hoeveel gevallen er reclasseringstoezicht werd opgelegd. Dit bleek in een groot aantal zaken te gebeuren: bij de schorsingen van de voorlopige hechtenis en bij een voorwaardelijke veroordeling ongeveer in 75% van de zaken en bij de v.i.-zaken zelfs in meer dan 90% van de gevallen.

Een laatste bevinding is dat elektronisch toezicht slechts zelden lijkt te worden toegepast. Bij de schorsingen van de voorlopige hechtenis werd deze mogelijkheid überhaupt niet gebruikt, maar ook bij de voorwaardelijke veroordelingen en de voorwaardelijke invrijheidstellingen kwam ze zelden voor (1, respectievelijk 6 keer).

4.5. Discussie

4.5.1. Nut en noodzaak Europees beschermingsbevel

Deze eerste, verkennende resultaten roepen de vraag op naar het nut en de noodzaak van het Europees beschermingsbevel. Het instrument dat alom wordt geprezen als een belangrijke stap in de bescherming van slachtoffers zal naar verwachting slechts een zeer kleine groep

⁹¹ Zie eerste deelrapport, pagina 57.

slachtoffers van dienst zijn.⁹² Er zijn althans in de onderzochte dossiers weinig aanwijzingen voor een grensoverschrijdende problematiek. Uiteraard zegt dit niet alles: ex ante toetsing is lastig, dus misschien wordt er in de toekomst toch vaker gebruik van gemaakt dan de huidige studie doet vermoeden. Bovendien werden dubbele nationaliteiten niet systematisch vastgelegd, waardoor de mogelijk daarmee samenhangende internationale mobiliteit van de betrokkenen in deze studie wellicht werd onderbelicht. Desondanks is er op basis van deze eerste studie slechts een bescheiden vraag naar Europese beschermingsbevelen te verwachten.

4.5.2. Handhaving, afbakening en oplegging van nationale beschermingsbevelen

Wat dat betreft lijkt een verbetering van de toepassing en handhaving van nationale beschermingsbevelen urgenter. Zo maken de dossiers regelmatig melding van overtredingen van (eerdere) beschermingsbevelen. Blijkbaar maakten deze bevelen onvoldoende indruk op de gedaagde, verdachte of veroordeelde om de beoogde bescherming te bewerkstelligen. Dit maakt de handhaving van beschermingsbevelen van cruciaal belang.

Hoewel uit de dossiers zelden kon worden opgemaakt welke eventuele reactie volgde op de overtreding van de beschermingsbevelen, is het veelzeggend dat er in de strafdossiers slechts sporadisch elektronisch toezicht werd opgelegd. Volgens de experts is dit juist één van de weinige manieren waarop een beschermingsbevel daadwerkelijk, proactief kan worden gehandhaafd.⁹³

Bij de civiele dossiers vielen de zaken op waarin helemaal geen executiemiddel werd opgelegd of de zaken waarin de eiser – ondanks een verzoek daartoe – geen machtiging kreeg om het vonnis met behulp van de politie te executeren. Dit soort bewuste of onbewuste omissies maken het de eiser lastiger om de naleving van het opgelegde verbod af te dwingen. Hetzelfde geldt voor het gebruik om het vonnis op te schorten en pas bij overtreding van het ‘voorlopige’ verbod de zaak alsnog voor te geleiden en het bevel ‘definitief’ op te leggen. Wat resteert, is een tandenloos bevel.

De handhaving van beschermingsbevelen lijkt verder gebaat bij een zo helder mogelijke afbakening van de beschermingsbevelen. De experts geven zelf aan dat de handhaving van beschermingsbevelen staat of valt met een juiste formulering en dat bijvoorbeeld gebiedsverboden die worden afgebakend met behulp van een straal in de praktijk zeer moeilijk te handhaven zijn.⁹⁴ Ondanks het feit dat enkele professionals in het eerste deelrapport vonden dat er tegenwoordig meer aandacht wordt besteed aan de formulering van beschermingsbevelen blijkt uit dit tweede deelrapport dat er nog een verbeterslag te maken valt.

Niet alleen voor eisers en slachtoffers, maar ook voor gedaagden, verdachten of veroordeelden is aandacht voor de omschrijving van beschermingsbevelen van belang. Het schept ook voor hen meer duidelijkheid en voorkomt dat zij per ongeluk verboden overtreden. Een tweede voordeel is dat er wellicht meer oog is voor onnodige beperkingen van de bewegingsvrijheid. Soms worden er (ogenschijnlijk) lichtvaardig behoorlijk ingrijpende beschermingsbevelen opgelegd. Wat meer consideratie voor de belangen van beide partijen zou misschien kunnen resulteren in iets ‘evenwichtiger’ bevelen. Mooie voorbeelden hiervan zijn te vinden in de civiele dossiers, waarbij de inbreuk op de vrijheden van de gedaagde zoveel mogelijk werd beperkt, zonder de

⁹² Zie ook S. van der Aa & J. Ouwerkerk, ‘The European protection order: No time to waste or a waste of time?’, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* (19) 2011, p. 267-287.

⁹³ Zie eerste deelrapport, pagina’s 103 en 105.

⁹⁴ Zie eerste deelrapport, pagina 104

bescherming van de eiser in het gedrang te brengen (zie § 2.4.2. onder 'inhoud bevel: gebiedsverbod').

Het verdient dan ook aanbeveling om beschermingsbevelen dusdanig te formuleren dat ze niet voor meerdere interpretaties vatbaar zijn. Dit alles hoeft niet veel extra tijd te kosten. Bij de contactverboden kan prima met een standaardformulering worden gewerkt, bijvoorbeeld de volgende:

Verdachte/veroordeelde zal geen contact opnemen, zoeken of hebben – in welke vorm dan ook, ook niet via derden – met de in deze zaak genoemde en aan de verdachte/veroordeelde bekende, bij een algeheel contactverbod belanghebbende persoon (naam) een en ander met dien verstande dat onder dit contact niet vallen contacten van of door tussenkomst van de advocaat van verdachte/veroordeelde met genoemde persoon.

Het voordeel is dat deze formulering een zo compleet mogelijke bescherming biedt, al staat het de rechters uiteraard vrij om maatwerk te leveren en de standaardformulering aan te passen naargelang de omstandigheden van het geval. Hoewel er ook iets te zeggen valt voor een simpeler formulering – in principe zou de bepaling dat 'iedere vorm van contact is uitgesloten' moeten volstaan – is het de vraag of hardnekkige stalkers zich door een dergelijk verbod laten weerhouden. Omdat middellijk contact bijvoorbeeld niet expliciet wordt uitgesloten, zou hier een misverstand over kunnen ontstaan. Ook de vraag of enkel het 'opnemen' of ook het 'hebben' van contact is verboden is met bovenstaande formulering beantwoord. Bij de huidige beschermingsbevelen – waarbij veel rechters enkel het opnemen van contact verbieden – is het vaak onduidelijk of zij met opzet contact geïnitieerd door het slachtoffer niet onder het verbod hebben willen scharen of dat hier sprake is van een onbewuste omissie. Het werken met een standaardformule heeft als voordeel dat rechters bewust kiezen voor ofwel het enkel opnemen van contact (dus initiatief gedaagde, verdachte of veroordeelde) ofwel het opnemen en het hebben van contact (initiatief van beide partijen).

Bij gebiedsverboden is een standaardformulering wellicht wat moeilijker te maken, maar het scheelt al veel wanneer het gebruik van stralen wordt uitgesloten en gebiedsverboden alleen nog maar met behulp van omringende straten worden aangegeven.⁹⁵ Nog beter is het wanneer er ook een plattegrond aan het vonnis of de beslissing wordt gehecht waarop het verboden gebied is gearceerd. Dit hoeft niet per definitie veel extra tijd te kosten. Slachtoffers zouden hier een grotere rol in kunnen spelen, bijvoorbeeld door ze een en ander – al dan niet met behulp van een standaardformulier – te laten voorbereiden.

Ook vage formuleringen zoals 'in de directe nabijheid' of 'in de omgeving van' dienen terughoudend te worden toegepast. Als het mogelijk is deze bepalingen te specificeren, dan verdient dat met het oog op de handhaving de voorkeur. Ter illustratie: de woorden 'in de directe nabijheid' werden door een rechtbank in één zaak vertaald met 300 meter en in een andere met 25 meter. Als de rechtbanken het al niet eens zijn over de reikwijdte van een dergelijk bevel, hoe moeten de handhavende instanties dan weten wanneer ze moeten ingrijpen?

Overigens dient het hierboven beschrevene genuanceerd te worden. Soms zal het bijvoorbeeld niet meevallen om beschermingsbevelen ondubbelzinnig te verwoorden. Denk aan een benaderverbod. Zonder het werken met stralen ('verdachte mag niet binnen 50 meter rondom

⁹⁵ In Amsterdam is dit overigens al beleid.

slachtoffer komen') of niet nader geconcretiseerde bewoordingen ('in de directe nabijheid') zullen dit type beschermingsbevelen waarschijnlijk moeilijk vormgegeven kunnen worden.⁹⁶ Bovendien is nog nooit empirisch onderzocht of een onduidelijke formulering van beschermingsbevelen de handhaving daadwerkelijk belemmert.

Ook verdient de oplegging van beschermingsbevelen de aandacht. Vooral de verschillende mores met betrekking tot de maximering van de dwangsom en de neiging van voorzieningenrechters tot kostencompensatie dienen nog eens onder de loep te worden genomen. Hoewel een uitgebreide bespreking van deze onderwerpen hier te ver voert,⁹⁷ doet alleen al het feit dat verschillende rechtbanken er hun eigen beleid op nahouden de vraag rijzen naar de betekenis van de rechtsgelijkheid in dezen. Welke uitkomst een fundamentele discussie over beide kwesties ook mag hebben, de aanbeveling lijkt gerechtvaardigd dat ook op dit gebied landelijke afspraken moeten worden gemaakt, waarvan zonodig in een concrete zaak kan worden afgeweken.

4.5.3. Registratie en suggesties voor toekomstig onderzoek

We sluiten af met enkele aanbevelingen met betrekking tot toekomstig onderzoek. Het landschap waarbinnen de beschermingsbevelen kunnen worden opgelegd verandert continu. Recent is de vrijheidsbeperkende maatregel geïntroduceerd en binnenkort kan ook bij strafbeschikking een beschermingsbevel worden opgelegd. Momenteel worden er relatief weinig beschermingsbevelen opgelegd bij voorwaardelijk sepot, maar dat zou kunnen veranderen met de (volledige) introductie van de strafbeschikking. Gezien het feit dat deze procedure met minder waarborgen is omkleed dan bijvoorbeeld een schorsing van de voorlopige hechtenis of een voorwaardelijke veroordeling, blijft het belangrijk deze ontwikkelingen op de voet te volgen.

Ook zou toekomstig onderzoek zich kunnen richten op beschermingsbevelen die in het kader van de TBS kunnen worden opgelegd. In 2009 werd 40 maal een TBS met voorwaarden opgelegd en in 2010 werden 118 TBS zaken voorwaardelijk beëindigd. Cijfers over het verlot uit een TBS kliniek zijn er niet. De TBS viel buiten het bereik van de huidige studie, maar zeker gezien de toegenomen aandacht voor bescherming van slachtoffers van TBS-gestelden is dit mogelijk heel interessant.

Verder valt op dat de incidenten die aan een vordering van civiele beschermingsbevelen ten grondslag liggen – mishandeling, stalking, bedreiging – niet alleen een civielrechtelijke onrechtmatige daad kunnen vormen, maar juist ook een misdrijf. Indien dergelijke feiten daadwerkelijk hebben plaatsgevonden is het opvallend dat toch nog zoveel slachtoffers uitwijken naar het civiele recht. Waarom deze personen uiteindelijk voor de civiele weg kozen – Wilden ze de gedaagde het stigma van een strafrechtelijke veroordeling besparen? Wilden ze de regie in eigen handen houden? Werden ze bij de politie niet gehoord? Was er te weinig bewijs voor een strafzaak? – blijkt zelden uit de dossiers. Toekomstig onderzoek zou zich moeten richten op de vraag of de keuze voor het civiele recht vrijwillig of noodgedwongen tot stand is gekomen.

Een laatste opmerking betreft de registratie van beschermingsbevelen. Een goede registratie maakt het mogelijk iemands *track record* op het gebied van beschermingsbevelen te achterhalen.

⁹⁶ Overigens was dit voor één rechter in het eerste deelrapport reden om dergelijke benaderverboden niet langer op te leggen (zie p.78)

⁹⁷ Voor een uitgebreide discussie omtrent de kostencompensatie, zie S. van der Aa & P. Sluiter, 'Belaging en de proceskosten in familierechtelijke relaties: Compensatie als misplaatste compassie?' *Nederlands Juristenblad*, (84) 2009, 2476-2482.

Voor een rechter of een Officier van Justitie kan het van doorslaggevend belang zijn om te weten of de betrokkene al eens eerder een beschermingsbevel opgelegd heeft gekregen en, zo ja, of deze persoon zich aan dat bevel heeft gehouden. Notoire overtreeders verdienen een andere aanpak. Wanneer deze informatie verloren gaat, bijvoorbeeld in het geval van de verlofdossiers, dan is dat een gemiste kans. Ook toekomstig onderzoek zou gebaat zijn bij een iets nauwkeuriger registratie van beschermingsbevelen.

English summary

Bijlagen

1. Steekproeftrekking penitentiaire inrichtingen

Om een beeld te kunnen krijgen van het aantal verloven met een beschermingsbevel als beperkende voorwaarde is een steekproef getrokken uit de 29 PI's in Nederland. Net als bij de civiele dossiers en de strafrechtelijke modaliteiten vormde de Herziene Gerechtelijke Kaart (10 arrondissementen) het uitgangspunt voor de steekproeftrekking. Binnen het kader van de onderhavige studie was het echter slechts mogelijk om 5 PI's te bezoeken, dus de 10 nieuwe arrondissementen werden onderverdeeld in 5, geografisch gespreide, groepen, te weten:

- Noord Nederland
- Oost Nederland
- Zeeland-West Brabant, Rotterdam en Den Haag
- Amsterdam, Noord-Holland en Midden-Nederland
- Limburg Oost Brabant

Vervolgens werden random nummers toegekend aan de verschillende PI's. Dit is een automatische optie in Excel. Per groep werd de PI met het hoogste getal geselecteerd als 'eerste keus'. Per groep werd ook een 'tweede' en een 'derde keus' (respectievelijk het op één na en op twee na hoogste getal) geselecteerd, die dienden als back-up wanneer onderzoek in een van de eerst gekozen PI's niet mogelijk was. Dit resulteerde in de volgende steekproef:

- Hoogeveen (reserve: Veenhuizen)
- Achterhoek (reserve: Zwolle, 2^e reserve: Almelo)
- Rotterdam (reserve: Dordrecht)
- Almere (reserve: Amsterdam, 2^e reserve: Heerhugowaard Alkmaar)
- Zuid-Oost (reserve: Grave)

Door allerlei omstandigheden zijn enkele 'eerste keuze' PI's uiteindelijk afgefallen.⁹⁸ Eén van deze PI's kon worden vervangen door een reserve inrichting, maar voor de andere PI was dit gezien de looptijd van het onderzoek te laat. Uiteindelijk zijn de volgende vier PI's bezocht:

- PI Achterhoek (Zutphen)⁹⁹
- PI Almere
- PI Dordrecht
- PI Zuid-Oost (Roermond)

⁹⁸ Het huidige onderzoek had wat dat betreft een ongelukkige timing. Vanwege de Herziening van de Gerechtelijke kaart en de sluiting van enkele PI's waren veel medewerkers drukbezet en minder goed bereikbaar.

⁹⁹ Van PI Zuid-Oost is ook de locatie Maashegge bezocht, maar daar bleek uiteindelijk niets meer terug te halen voor wat betreft informatie rondom verloven en beschermingsbevelen.

2. Kanttekeningen bij de gebruikte onderzoeksmethoden

Kanttekeningen bij de civiele beschermingsbevelen

Bij de in hoofdstuk 2 gebruikte onderzoeksmethoden zijn enkele kanttekeningen te plaatsen. De problemen in verband met de onvolledige registratie in de primaire procesbestanden en daarmee de centrale database van de Raad voor de Rechtspraak zijn in paragraaf 1.2.1 al behandeld. Het gevolg is dat de cijfers vanuit de Raad waarschijnlijk zowel een onderschatting (vanwege onderregistrerende rechtbanken) als een overschatting (enkel afgedane zaken) zijn. De overschatting kon enigszins gecorrigeerd worden met behulp van het dossieronderzoek, maar op de eventuele onderschatting kon niet gecontroleerd worden.

Een andere beperking is dat ook het documenteren en archiveren van de fysieke (papieren) dossiers onder de verantwoordelijkheid van de decentrale gerechten valt. Mogelijk zijn er ook fouten gemaakt bij het registreren van (niet direct relevante) informatie in de dossiers en ontbreekt er bijvoorbeeld informatie. Ook dit kon niet gecontroleerd worden.

Verder kan het feit dat slechts tien rechtbanken werden geselecteerd een vertekend beeld opleveren. Mogelijk zijn deze rechtbanken niet representatief voor de gehele populatie. Toch is dit bezwaar zoveel mogelijk ondervangen door de manier van selecteren (geografische spreiding) en door het feit dat meer dan de helft van de rechtbanken zijn meegenomen in het onderzoek.

Bovendien kan de gekozen referentieperiode (1 april 2011 t/m 1 april 2012) van invloed zijn geweest op de gevonden uitkomsten. Wellicht was het een uitzonderlijk jaar waarvan de resultaten niet gegeneraliseerd kunnen worden naar andere (voorbij of toekomstige) jaren. Een aanwijzing hiervoor is misschien te vinden in het feit dat er in vergelijking met de voorgaande tien jaren aanzienlijk minder zaken met betrekking tot een beschermingsbevel zijn afgedaan.

Ten slotte zijn ook de problemen die per definitie samenhangen met dossieronderzoek niet geheel uit te sluiten. Typische valkuilen – zoals een afwijkende interpretatie van bepaalde variabelen of het per ongeluk verkeerd invoeren van een score – werden zoveel mogelijk ondervangen. Zo kregen de onderzoekers van te voren uitgebreide instructies, werden een tiental dossiers door meerdere onderzoekers gescoord en werden minder ervaren onderzoekers de eerste keer bijgestaan door onderzoekers met meer ervaring op het gebied van (juridisch) dossieronderzoek. Ook bestond het scoreformulier veelal uit ondubbelzinnige variabelen en werden variabelen die achteraf toch voor meerdere interpretaties vatbaar bleken (bijvoorbeeld of er tijdens de relatie sprake was van huiselijk geweld) niet meegenomen in de uiteindelijke analyse. Verder werden de ruwe data gecontroleerd op kennelijke vergissingen en geschoond. Desondanks kunnen er toch nog fouten in het uiteindelijke SPSS bestand zijn geslopen.

Kanttekeningen bij de strafrechtelijke beschermingsbevelen

De hierboven gemaakte voorbehouden met betrekking tot het documenteren en archiveren van de fysieke dossiers, de selectie van 10 arrondissementen, de gekozen referentieperiode en de meer algemene beperkingen van dossieronderzoek gelden onverkort voor de strafdossiers.

Een extra moeilijkheid bij de strafrechtelijke beschermingsbevelen was dat bepaalde informatie, zoals het aantal beschermingsbevelen op zaakniveau, niet automatisch kon worden gegenereerd (zie paragraaf 3.4.1). Hierdoor moesten deze zaken handmatig worden geteld, waardoor marginale afwijkingen in de totale aantallen werden veroorzaakt.

Verder zeggen de gevonden percentages uit LEVITA en Robein die betrekking hebben op de schorsingen van de voorlopige hechtenis, de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling enkel iets over de schorsingen, veroordelingen en invrijheidstellingen met bijzondere voorwaarden, niet het totale aantal schorsingen, voorwaardelijke veroordelingen of invrijheidstellingen. Schorsingen, voorwaardelijke veroordelingen en invrijheidstellingen met enkel algemene voorwaarden worden namelijk niet via het CJIB gerouteerd of geregistreerd.

Kanttekeningen bij de verlofdossiers

De registratie programma's TULP MIR en TULP GW bevatten geen mogelijkheid om te filteren op verlofdossiers waaraan een beschermingsbevel gekoppeld is. Het is dus niet mogelijk om in een handomdraai het aantal verloven met een beperkende voorwaarde in de vorm van een beschermingsbevel te selecteren. Om een inschatting te krijgen van het aantal verloven met een beschermingsbevel moeten de verlofdossiers één voor één handmatig worden bekeken.

Sinds een kleine 2 jaar wordt dit binnen de verschillende PI's digitaal bijgehouden in het programma TULP Selectie. Hierin worden de verlofaanvragen verwerkt, de adviezen van de verschillende organen (MDO¹⁰⁰, Politie, OM, directeur en/of selectiefunctionaris) opgenomen en de uiteindelijke goed- of afkeuring plus (soms) extra informatie omtrent het verlof vermeld. Deze extra informatie kan onder andere een opgelegd beschermingsbevel zijn. Tijdens de dossierstudie is gebleken dat nog niet iedere PI deze registratie van het begin af aan goed heeft kunnen bijhouden. Hierdoor was het voor 2 PI's niet mogelijk te achterhalen of de goedgekeurde verlofaanvragen gepaard gingen met een beschermingsbevel.

In principe zouden er nog anderen manieren zijn om te achterhalen of een verlof gepaard gaat met een beschermingsbevel. Eén daarvan is het kijken in het elektronisch gedetineerden dossier CDD-PLUS. Hierin worden ook gegeven omtrent het verlof opgenomen. Echter de PI kan een half jaar nadat een gedetineerde is vertrokken deze gegevens niet meer opvragen. Ook de verlofkaarten of gedetineerdendossiers worden korte tijd (6 weken) na het vertrek van de gedetineerde vernietigd. De referentieperiode van de onderhavige studie (1 april 2011 t/m 1 april 2012) bleek voor dossierstudie in een PI ongelukkig gekozen, aangezien het onderzoek meer dan een half jaar na het einde van de referentieperiode werd uitgevoerd.

Ook de beveiligingsgraad van een PI speelt een rol in de registratie van een beschermingsbevel bij een verlof. In een halfopen inrichting als Maashegge (Zuid-Oost), is er sprake van een regimair verlof, waarbij gedetineerden om de 2 of 4 weken met verlof gaan. Hierbij wordt niet keer op keer een aanvraag gedaan en wordt dus ook niet voor elk verlof geregistreerd of de betrokkene zich aan een gebieds- of contactverbod moet houden. De directeur van de PI kan bij binnenkomst in de halfopen inrichting opnemen dat er een beperkende voorwaarde zal hangen aan elk verlof van een gedetineerde. Dit wordt dan in het gedetineerdendossier en op de verlofkaart geregistreerd, maar zoals gezegd zijn na vrijlating van de gedetineerde beide documenten niet meer te achterhalen.

Dit alles maakte dat het op het moment van het onderzoek niet mogelijk was om in kaart te brengen bij hoeveel verloven een beschermingsbevel als beperkende voorwaarde werd gesteld. Toekomstig onderzoek naar beschermingsbevelen binnen verloven kan dan ook het beste prospectief worden vormgegeven of betrekking hebben op een periode die net is afgesloten. Verder zou een verandering in registratie ook kunnen bijdragen tot een betere bestudeerbaarheid

¹⁰⁰ Multi- Disciplinair Overleg

van deze gegevens (bijvoorbeeld een verplicht invulveld om aan te geven of er bij een verlof sprake is van een beperkende voorwaarde en zo ja, welke).