

## 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 verlop 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)<sup>1</sup>
- Roermond
- Rotterdam
- Zutphen

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

## 1.3. Conclusies

---

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

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?<sup>2</sup>

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:

<b>Modaliteit (totaal aantal opgelegd in referentie periode)</b>	<b>Contactverbod N (%)</b>	<b>Gebiedsverbod N (%)</b>
Vrijheidsbeperkende maatregel (n=1)	- (-)	- (-)
Voorwaardelijk sepot (n=572)	5 (0,9%)	0 (0%)
Schorsing voorlopige hechtenis met bijzondere voorwaarde (n=3817) <sup>1</sup>	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	- (-)	- (-)
<b>Totaal</b>	<b>1522</b>	<b>788</b>

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 sepo'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 beschermden 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 verlof 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 verbod 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 verlof 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 verbetering 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 overtreeders verdienen een andere aanpak.

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

Tilburg, februari 2013