

## Samenvatting

### 1.1. Inleiding en probleemstelling

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

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

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

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

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

De centrale probleemstelling van het onderzoek luidt:

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

Afgeleide onderzoeksvragen zijn:

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

## 1.2. Onderzoeksmethoden

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

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

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

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

---

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

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

### 1.3. Resultaten

#### 1.3.1. Het wettelijk kader

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

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

#### *Modaliteiten*

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

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

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

#### *Formele regulering handhaving*

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

---

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

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

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

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

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

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

### 1.3.2. De handhaving in de praktijk

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **1.4. Discussie**

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

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

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

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

INTERVICT, september 2012