



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum

Cahier 2023-1

Het gebiedsverbod in perspectief

*Wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers
en ervaringen*

Samenvatting

Cahier 2023-1

Het gebiedsverbod in perspectief

*Wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers
en ervaringen*

Samenvatting

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

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

Cahier

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

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

Samenvatting

Achtergrond

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

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

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

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

Onderzoeksmethoden

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

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

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

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

Beantwoording onderzoeksvragen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Prevalentie

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

Achtergrondkenmerken justitiabelen

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

Type verboden gebied en radius

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

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

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

Beschermde personen

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

Voorwaarden ter voorkoming van een confrontatie

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

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

Overige bijzondere voorwaarden

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

Advisering en standpunten

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

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

Wijzigingen en schendingen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ Zoals deze naar voren komen in onderzoeksvraag 2.

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

d Hoe vaak worden de verschillende gebiedsverboden geschonden?

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

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

Conclusies

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

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

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

Reikwijdte resultaten, beperkingen daarbij en toekomstig onderzoek

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

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

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is het kennisinstituut voor het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het WODC doet zelf onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek of laat dit doen door erkende instituten en universiteiten, ter ondersteuning van beleid en uitvoering.

Meer informatie:

www.wodc.nl