

## Inleiding

Op tal van plaatsen in Nederland zijn eeuwenoude zogeheten banpalen te vinden. Ze markeren de oude grenzen van de banne, het rechtsgebied van de stad. Wie in vroeger tijden werd gestraft met verbanning, werd tot voorbij de banpaal gebracht en geacht zich niet meer binnen de stadsgrenzen te begeven. Op overtreding stond een lange gevangenisstraf of de doodstraf. Zoals duidelijk naar voren komt in dit themanummer van Justitiële verkenningen, diende verbanning niet enkel als instrument om wetsovertreders te straffen met uitsluiting uit de gemeenschap. Het was tevens een manier om het probleem van overvolle gevangnissen aan te pakken en de kolonisering van veroverde gebieden (bijvoorbeeld Australië, Noord-Amerika, Guyana) te bevorderen. In die gevallen ging het dus om deportatie naar een specifieke plek. Ook werd het instrument verbanning al in de vroegmoderne tijd ingezet om af te komen van zwervers en berooide immigranten die hun toevlucht hadden gezocht in de stad.

Het zijn echter niet enkel de oude banpalen die doen herinneren aan deze klassieke vorm van straffen. In het afgelopen decennium zijn nieuwe vormen van verbanning of uitsluiting steeds populairder geworden in Nederland. Het gaat dan om gebiedsontzeggingen, openbaar-vervoerverboden, stadionverboden en (collectieve) toegangsverboden tot winkels en horeca. Dergelijke toegangsverboden vertonen veel overeenkomsten met *banning orders* die in het Verenigd Koninkrijk door partijen als woningbouwverenigingen in samenwerking met de politie worden uitgedeeld. Het bijzondere van deze maatregelen is dat ze in de meeste gevallen niet strafrechtelijk van aard zijn, maar door de bestuursrechter of door private partijen worden opgelegd, al dan niet in samenwerking met de politie. Bij het binnengaan van een café, stadion, winkel(centrum), trein of tram gelden namelijk huisregels en gaan mensen stilzwijgend een contract aan dat zij zich naar behoren zullen gedragen. Het overtreden van de huisregels, en de contractbreuk die daarmee gepaard gaat, leidt zo tot een overtreding in bestuursrechtelijke of in civielrechtelijke zin.

Wat verklaart de groeiende populariteit van deze maatregelen? Een belangrijke rol speelt hierin het preventiedenken en een ruimtelijke

benadering van criminaliteit. Sinds de jaren 1980 worden preventie en uitgebreide controlebevoegdheden doelmatiger geacht om criminaliteit en overlast te voorkomen dan de klassieke opsporing door het strafrecht. Een tendens die tot uiting komt in steeds meer camerabewaking, preventief fouilleren, sensoren, big data en poortjessystemen waarmee mensen de toegang kan worden ontzegd tot locaties als winkelcentra en trein- en metrostations. De ‘responsibilisering’ van andere partijen dan politie en justitie is hierbij een belangrijke strategie. Met deze strategie is een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling ontstaan in de veiligheidszorg. Zo worden publieke taken en verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid steeds meer verricht door andere partijen dan de overheid. Daarbij vergt het in veel gevallen een gezamenlijke inspanning van overheid, bedrijfsleven en particulieren om veiligheidsproblemen adequaat aan te kunnen pakken. Dit biedt private partijen – horecaondernemers, bioscoopeigenaren, winkeliersverenigingen, ov-bedrijven – een concrete mogelijkheid om bezoekers die zich hebben misdragen voor langere tijd te weren uit een bepaalde omgeving.

De laatste jaren wordt er ook vaker gekozen voor een ruimtelijke benadering van veiligheid en veiligheidsbeleving. De vraag daarbij is hoe de omgeving om ons heen van invloed is op onze veiligheid en hoe veilig we ons voelen. In dit verband is er steeds meer aandacht voor specifieke plekken die worden gezien als (potentiële) pleeglocatie van criminaliteit en overlast. Denk aan de openbare ruimte, maar ook aan winkelcentra, voetbalstadions of aan trein en tram. Uitgangspunt hierbij is dat de gelegenheid de dader maakt en dat bepaalde plekken relatief eenvoudig zijn te beschermen tegen personen die ‘kwaad’ in de zin hebben. Een bekende maatregel die hierbij wordt toegepast is ‘hot spot policing’, het gericht en langdurig aanpakken van plekken in een buurt als een huizenblok of park waar veel criminaliteit voorkomt. Maar ook gebiedsverboden worden door de overheid gezien als effectieve vormen om gebieden veiliger te maken. Door het gebiedsverbod toe te passen, of ermee te dreigen, worden mensen aangespoord om niet voor overlast of uitgaansproblemen te zorgen. Bovendien mogen personen met een gebiedsverbod op zak zich niet in een bepaald gebied bevinden. Hierdoor kan de openbare orde worden hersteld. Al deze maatregelen roepen vanwege hun ingrijpende karakter tal van vragen op. Allereerst is er onduidelijkheid in welk juridisch regime deze gebiedsverboden passen: bestuurlijk sanctierecht, privaatrecht of

strafrecht? Daarnaast is er de vraag van de bewijslast. Voor het uitvoeren van bestuursrechtelijke en civielrechtelijke verboden is minder bewijslast nodig dan in het strafrecht. De rechtsbescherming die toegangsverboden bieden is daarmee *ipso facto* kleiner dan bij strafrechtelijke maatregelen, terwijl de impact op overtreders net zo groot (of groter) kan zijn. Ook is er de kwestie van proportionaliteit: hoe verhoudt de zwaarte van de genomen maatregelen zich tot de ernst van het probleem? Concreet: in hoeverre is het collectief winkelverbod bijvoorbeeld in strijd met het recht binnen Nederland te gaan en staan waar je wilt? Van een rechter mag worden verwacht dat deze zo'n afweging maakt, maar het is zeer de vraag of dit in de praktijk ook gebeurt. Zo blijkt uit dit themanummer dat de jurisprudentie over zaken als proportionaliteit en legitimiteit nog in de kinderschoenen staat. Natuurlijk, het staat individuen die een toegangs- of gebiedsverbod krijgen opgelegd door een winkelier, de KNVB of een openbaarvervoerbedrijf vrij om naar de rechter te stappen om zo'n verbod aan te vechten. Opmerkelijk is echter dat dit heel weinig voorkomt, met als gevolg dat deze maatregelen zelden worden getoetst aan grondrechten.

We beginnen met een viertal artikelen waarin wordt gereflecteerd op de vragen die voortvloeien uit de genoemde hedendaagse vormen van verbanning uit semipublieke en private locaties.

**Mandy van Rooij** plaatst de verbanning uit het semipublieke domein in een juridisch perspectief. Zij legt uit welke soorten toegangsverboden te onderscheiden zijn en bespreekt hun juridische basis. Vervolgens komt aan de orde welke juridische waarborgen er zijn om willekeur en misbruik te voorkomen. Het is belangrijk dat een betrokkene toegang heeft tot een procedure waarin wordt vastgesteld wat er gebeurd is en of de sanctie proportioneel en rechtmatig is. Die controle kan plaatsvinden bij de burgerlijke rechter en bij klachtencommissies, mits deze transparant opereren en met inachtneming van hoor en wederhoor, zo concludeert de auteur.

**Marc Schuilenburg** onderzocht in 2009 al de werking van het Collectief Winkelverbod in de binnenstad van Den Haag. De belangrijkste conclusie was dat de winkeliers allerlei uitzonderingen maakten op het formele raamwerk van het winkelverbod, waardoor de handhaving van winkeldiefstal en overlast een sterk willekeurig karakter kreeg. In dit artikel, in feite het winkelverbod *revisited*, presenteert hij de resultaten van een recent empirisch onderzoek naar de manier waarop

winkeliers tegenwoordig aankijken tegen- en omgaan met winkeldieven en overlastplegers. Alvorens dat te doen gaat de auteur eerst in op de sociologische achtergrond van gebiedsontzeggingen om meer zicht te krijgen op de maatschappelijke achtergrond van de huidige populariteit daarvan. Hij maakt daarbij gebruik van het begrippenkader van de Britse antropologe Mary Douglas. Zij beschouwt de termen ‘vuil’ en ‘schoon’ als instrumenten die door groepen/volken/samenlevingen worden gehanteerd om hun omgeving af te bakenen en zo anderen buiten te sluiten. De auteur concludeert dat de publieke ruimte langzamerhand in een soort jungle verandert waarin de overheid afwezig is en uitsluitend het recht van de sterkste geldt. Wie als ‘vuil’ wordt gezien, delft het onderspit.

**Benny van der Vorm** begint zijn bijdrage met de constatering dat het bestuursrecht en het privaatrecht steeds vaker worden ingezet om te voorkomen dat misdaad of overlast gevend gedrag plaatsvindt. Deze zogenoemde integrale aanpak mag er echter niet toe leiden dat betrokkenen dubbel worden bestraft. Er blijkt nog onduidelijkheid te bestaan over de al dan niet bestraffende aard van privaatrechtelijk gebiedsverboden. Deze kwestie wordt in dit artikel nader onderzocht aan de hand van het stadionverbod en de collectieve horecaontzegging. Deze verboden blijken in de jurisprudentie niet als bestraffend te worden bestempeld, maar als preventiemaatregelen. Als zodanig staan zij daarom een strafrechtelijke vervolging en veroordeling niet in de weg, zo concludeert de auteur. Wel constateert hij dat er op dit moment weinig rechtsbescherming wordt geboden tegen een cumulatie van privaatrechtelijke gebiedsverboden en strafrechtelijke sancties.

**Jan Brouwer en Jon Schilder** gaan in hun bijdrage uitvoerig in op de zogeheten kwestie Jneid, waarover de afdeling Rechtspraak van de Raad van State naar verwachting eind mei 2018 in hoger beroep uitspraak zal doen. Het betreft een imam die door de minister van Veiligheid en Justitie in augustus 2017 een gebiedsverbod kreeg opgelegd met als doel hem te verhinderen zijn ‘intolerante’ boodschap te verspreiden in twee Haagse wijken waar jongeren vatbaar zouden zijn voor radicalisering. De auteurs bespreken de totstandkomingsgeschiedenis van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt), die de wettelijke basis vormt voor het gebiedsverbod. Hun conclusie luidt dat het nooit de bedoeling is geweest van de wetgever om personen door middel van een gebiedsverbod te beletten hun gedachtegoed te verspreiden. Voor bestuurlijke autoriteiten is een

beperking van de inhoud van de uit te dragen boodschap verboden terrein, aldus de auteurs.

Vanuit het heden kijken we vervolgens terug op het verleden met een bijdrage van *Margo De Koster*. Centraal hierin staat de vraag hoe verbanning en uitzetting in vroeger tijden precies werden toegepast en uitwerkten. De aandacht is gericht op Noordwest-Europa sinds de vroegmoderne tijd, in het bijzonder op de achttiende tot de twintigste eeuw. Eerst wordt de functie van verbanning en uitzetting als veelzijdige instrumenten van sociale controle besproken. Het gaat daarbij zowel om bestraffing van afwijkend en crimineel gedrag als om migratiecontrole. Ook de belangrijke rol die lokale handhavers en lokale belangen speelden in uitwijzingspraktijken komt in het artikel aan de orde, evenals het profiel van de verbannen personen. Tot slot wijst de auteur op de beperkte effectiviteit van verbanning en uitzetting, als gevolg van het teruggrijpen van verarmde bevolkingsgroepen op mobiliteit als overlevingsstrategie.

Een hedendaagse vorm van verbanning die erg lijkt op de historische praktijk is de uitzetting van strafrechtelijk veroordeelde vreemdelingen. *Jelmer Brouwer* bespreekt deze maatregel tegen de achtergrond van de toenemende vervalting van strafrecht en immigratierecht, ook wel aangeduid als *crimmigratie*. De auteur gaat in op drie recente beleidswijzigingen ten aanzien van strafrechtelijk veroordeelde vreemdelingen: het aanscherpen van de glijdende schaal op basis waarvan wordt bepaald of een strafrechtelijk veroordeelde vreemdeling zijn verblijfsvergunning verliest, het samen in detentie plaatsen van strafrechtelijk veroordeelde vreemdelingen zonder verblijfsrecht, en de regeling strafonderbreking, waarbij vreemdelingen zonder verblijfsrecht niet hun volledige straf hoeven uit te zitten indien zij terugkeren naar hun land van herkomst.

Misschien wel de ultieme hedendaagse vorm van uitsluiting treft de groep mensen die als staatlozen worden aangeduid. *Marlotte van Dael, Jelle Klaas en Lois Vaars* schetsen in hun bijdrage een beeld van deze *nowhere people*, die tot geen enkel land in de wereld behoren. Om die reden worden zij nergens als burger erkend en kunnen zij geen beroep doen op de bescherming van een overheid. Tot op heden kent Nederland geen vaststellingsprocedure voor staatloosheid, wat de positie van staatlozen (te onderscheiden van mensen zonder identiteitspapieren) verder compliceert doordat zij geen aanspraak kunnen maken op de beschermende werking van internationale verdragen

over staatloosheid. Er is in Nederland wel een wettelijke regeling voor een vaststellingsprocedure in voorbereiding. Het betreffende wetsvoorstel wordt in dit artikel uitvoerig besproken, waarbij de auteurs stilstaan bij de gebreken en beperkingen die in hun ogen aan het voorstel kleven.

Ten slotte wordt in de laatste bijdrage aan dit themanummer aandacht besteed aan uitsluiting op de arbeidsmarkt, waar het verkrijgen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) bij steeds meer banen en stageplekken een vereiste is. Met het wegvallen van de ontvankelijkheidstoets voor VOG-aanvragen werd het vanaf 2004 mogelijk om iedere potentiële werknemer, vrijwilliger, stagiair of student aan een antecedentscreening te onderwerpen. Sindsdien vond een verachtvoudiging van het aantal aanvragen plaats tot meer dan een miljoen in 2017. *Elina van 't Zand-Kurtovic* onderzocht in het kader van haar promotieonderzoek de impact die het hebben van een strafblad heeft op de re-integratie van jongvolwassenen op de arbeidsmarkt. Zij bespreekt eerst de maatschappelijke ontwikkelingen rondom de VOG en zet uiteen hoe de beoordeling van VOG-aanvragen concreet plaatsvindt. Vervolgens laat ze aan de hand van fragmenten uit interviews met jongvolwassenen met een strafblad zien hoe zij omgaan met (de dreiging van) een weigering van de VOG. Een deel van de jongvolwassenen blijkt erg gevoelig te zijn voor negatieve, stigmatiserende sociale reacties en internaliseert deze, waarna zij negatief over zichzelf gaan denken. Zelfuitsluiting is een niet te onderschatten effect van deze maatregel, zo concludeert de auteur. Voor jongvolwassenen met een relatief beperkt strafblad die zich mogelijk te snel of te lang onterecht uitsluiten van de arbeidsmarkt, zou het optuigen van voorlichtingscampagnes wellicht helpen. De focus van beleidsmakers lijkt vooral te liggen op deze jongeren, terwijl juist in het kader van succesvolle re-integratie (en daarmee het voorkomen van recidive) aan zwaardere delinquenten aandacht dient te worden besteed.

Marc Schuilenburg  
Marit Scheepmaker\*

\* Dr.mr. M.B. Schuilenburg doceert aan de afdeling Strafrecht en Criminologie van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij is tevens lid van de redactieraad van *Justitiële verkenningen*. Mr. drs. Marit Scheepmaker is hoofdredacteur van *Justitiële verkenningen*.