

Vergaderjaar 2022–2023

33 552

Slachtofferbeleid

Nr. 107

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2023

Hierbij bied ik uw Kamer het onderzoeksrapport «Het gebiedsverbod in perspectief. Wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers en ervaringen» en mijn beleidsreactie daarop aan. Het onderzoek is op mijn verzoek uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: WODC), en is gepositioneerd binnen het bredere onderzoeksprogramma naar de evaluatie van de Wet langdurig toezicht (hierna: Wlt)¹. Dit is het vierde onderzoek uit het onderzoeksprogramma. Het onderzoek geeft geen aanleiding tot uitbreiding van het wettelijk instrumentarium om confrontaties tussen daders en slachtoffers of nabestaanden te voorkomen. In het tweede deel van de brief licht ik dit graag nader toe.

Achtergrond

Een misdrijf kan diep ingrijpen in het leven van slachtoffers en nabestaanden, en een grote impact op hen hebben. Ik realiseer me dat een confrontatie met de dader in de eigen omgeving een grote belasting kan opleveren voor slachtoffers en nabestaanden. Aan het zoveel als mogelijk voorkomen van dergelijke situaties hecht ik grote waarde.

Er bestaan verschillende wettelijke mogelijkheden om een dader langdurig uit de woonomgeving van een slachtoffer te weren.² Naast een gebiedsverbod op basis van de Wlt, kan dit ook via bijzondere voorwaarden die het voorkomen van confrontaties tussen slachtoffers en nabestaanden met de dader tot doel en/of effect hebben, zoals een contactverbod, verhuisplicht en vestigingsverbod.³ Uw Kamer heeft in de afgelopen jaren meermaals aandacht gevraagd voor de toereikendheid van de bestaande wettelijke mogelijkheden, zowel door vragen te stellen

¹ Wet Langdurig Toezicht: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministerie van Veiligheid en Justitie (<https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/wetsevaluaties/evaluatie-wet-langdurig-toezicht>).

² Zie ook Kamerstuk 33 552, nr. 59; Kamerstuk 33 552, nr. 85.

³ Zie verder: Het gebiedsverbod in perspectief, pagina 14.

over de werking als door moties in te dienen voor een (zelfstandig) langdurig/permanent woonverbod voor daders van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven.⁴ Ik heb uw Kamer eerder aangegeven dat ik de uitkomsten van dit onderzoek nadrukkelijk zal wegen in het kader van deze discussie.

De Wlt moet zoals gebruikelijk voor nieuwe wetten na vijf jaar worden geëvalueerd. De evaluatie wordt uitgevoerd door het WODC en bestaat uit meerdere fasen.⁵ Eerder verschenen de rapporten «Wet langdurig toezicht: Reconstructie van de beleidstheorie, eerste evidentie en nadere onderzoeksthema's»; «Wet langdurig toezicht: Procesevaluatie» en «Toepassingen van de Wet langdurig toezicht in 2017–2020: Een eerste verkenning».⁶ In onderhavig onderzoek heeft het WODC onderzocht in welke mate de wettelijke mogelijkheden tot oplegging van langdurige gebiedsverboden toereikend zijn om confrontaties tussen slachtoffers of nabestaanden en (ex-) veroordeelden van ernstige gewelds- of zedenmisdrijven, in de woonomgeving te voorkomen.

Tevens geef ik met dit onderzoek invulling aan de motie van het lid Van Toorenborg (CDA) c.s.⁷, waarin kortgezegd werd verzocht onderzoek te doen of de geboden mogelijkheid om een veroordeelde een langdurig gebiedsgebod op te leggen in de Wlt voldoende helder en duidelijk is. Ook op die motie zal ik ingaan in het tweede deel van deze brief.

Onderzoek Het gebiedsverbod in perspectief

Het doel van het onderzoek is na te gaan in hoeverre de mogelijkheden die de wet biedt voor oplegging van een gebiedsverbod om confrontaties tussen slachtoffers of nabestaanden en daders te voorkomen, toereikend zijn. Toereikend is hierbij gedefinieerd als de mate waarin de oplegging, tenuitvoerlegging en handhaving van gebiedsverboden bijdragen aan het voorkomen van confrontaties (een fysieke ontmoeting) tussen slachtoffers of nabestaanden en daders in hun woon- en/of werkomgeving.

Het onderzoek beschrijft dat de Wlt drie onderdelen bevat voor toezicht op ex-justitiabelen: de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.), de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging bij de tbs-maatregel (VB) en de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM). In het onderzoek wordt geconcludeerd dat alle drie de onderdelen de mogelijkheid bieden om een langdurig (in potentie ongemaximeerd) gebiedsverbod op te leggen. Wat betreft de toepassing in de praktijk laat het verrichte dossieronderzoek zien dat met name bij v.i.-gestelden relatief vaak een gebiedsverbod, gebiedsgebod of een combinatie van beide wordt opgelegd. Bij VB is dit minder vaak het geval.⁸ De gemiddelde duur van een opgelegd gebiedsverbod ligt tussen de 600 en 1.350 dagen.⁹

Het onderzoek wijst verder uit dat de meeste andere wettelijke grondslagen om een gebiedsverbod op te leggen geen aanvullende werking

⁴ Kamerstuk 35 000 VI, nr. 48, motie lid Van Toorenborg (CDA) en Van Oosten (VVD) d.d. 22 november 2018; Kamerstuk 35 122, nr. 36, motie lid Van Toorenborg (CDA), Van Wijngaarden (VVD) en Groothuizen (D66) d.d. 25 juni 2019, Kamerstuk 29 279, nr. 669, motie lid Eerdmans (JA21), Van der Plas (BBB) en Ellian (VVD) d.d. 8 juli 2021.

⁵ Wet Langdurig Toezicht: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministerie van Veiligheid en Justitie (<https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/wetsevaluaties/evaluatie-wet-langdurig-toezicht>).

⁶ Kamerstukken 24 587 en 29 452, nr. 817.

⁷ Kamerstuk 33 552, nr. 30.

⁸ 38,5% bij v.i. en 16,7% bij VB. De prevalentie bij de GVM was nog niet bekend. Tot op heden zijn/worden 5 GVM's ten uitvoer gelegd.

⁹ De gemiddelde duur per modaliteit: 598 dagen (VB), 668 dagen (v.i.), 1.347 dagen (vrijheidsbeperkende maatregel) en 637,5 dagen (onrechtmatige daad).

hebben ten opzichte van de Wlt. Twee modaliteiten, de vrijheidsbeperkende maatregel (strafrecht) en de onrechtmatige daad in combinatie met een rechterlijk verbod (civiel recht), hebben dit in potentie wel. Uit het onderzoek volgt echter dat de nadelen van deze mogelijkheden zwaarder lijken te wegen dan de voordelen. Als nadeel van een vrijheidsbeperkende maatregel wordt genoemd dat de duur is gemaximeerd tot vijf jaar en dat hieraan geen reclasseringstoezicht is verbonden. Nadelen van een civielrechtelijk gebiedsverbod zijn dat het starten van een civiele procedure veel tijd, moeite en meestal geld kost, handhaving voor een groot deel afhankelijk is van het slachtoffer zelf en dat enkel een dwangsom kan worden opgelegd bij schending van het verbod.

Conclusies

Het doel van de Wlt is het voorkomen van recidive. Voor dat doel wordt de Wlt over het algemeen toereikend geacht. In het onderzoek wordt aangegeven dat slachtoffers en nabestaanden de dader over het algemeen nooit meer wensen tegen te komen. Gebiedsverboden onder de Wlt zijn in die zin niet altijd toereikend. Dat zit niet zozeer in de inhoud en/of reikwijdte van het verbod, maar vooral in de duur van het gebiedsverbod. Hoewel de duur van een gebiedsverbod op grond van de Wlt in potentie ongemaximeerd is, dient voor verlenging sprake te zijn van aantoonbaar (recidive)gevaar of een risico op «ernstig belastend gedrag» jegens slachtoffers. Indien van deze criteria in de praktijk geen sprake is, is enkel de wens van slachtoffers en nabestaanden om confrontaties te voorkomen onvoldoende voor een ongemaximeerde duur van het gebiedsverbod.

Het onderzoek is gedaan op basis van analyse van wetgeving, dossieronderzoek en interviews. Eigen aan kwalitatief onderzoek is dat er beperkingen zijn in de representativiteit van de uitkomsten van het onderzoek. Tijdens het onderzoek zijn een aantal knelpunten gesignaleerd die mogelijk in de praktijk van (indirecte) invloed kunnen zijn op het toereikend zijn van gebiedsverboden om confrontaties tussen slachtoffers of nabestaanden en daders te voorkomen. Veel van de gesignaleerde punten zien op adequate informatievoorziening, waaronder het (verder) verbeteren van het informeren en raadplegen van slachtoffers en nabestaanden.

Beleidsreactie

Ik concludeer uit het onderzoek dat de wettelijke mogelijkheden om confrontaties tussen dader en slachtoffer(s) of nabestaanden te voorkomen volstaan, zolang een dader recidivegevaarlijk is en/of ernstig belastend gedrag vertoont. De Wlt biedt dan een mogelijkheid voor het opleggen van een langdurig gebiedsverbod. Het onderzoek vormt voor mij dan ook geen aanleiding voor uitbreiding van de wettelijke mogelijkheden voor oplegging van een langdurig gebiedsverbod of het invoeren van een zelfstandig woonverbod. Tegelijkertijd realiseer ik me dat ik hiermee niet tegemoet kom aan de wensen van alle slachtoffers en nabestaanden. Ik licht hieronder mijn conclusie nader toe.

De Wlt is niet toereikend om *alle* confrontaties tussen slachtoffers en nabestaanden te voorkomen. Die ontoereikendheid zit niet zozeer in de inhoud en/of reikwijdte van het verbod, maar vooral in de duur ervan. Bij de drie modaliteiten is sprake van toetsing of een dader nog (recidive)gevaarlijk is, of ernstig belastend gedrag vertoont. Wanneer dit niet langer het geval is, worden de maatregelen uit de Wlt beëindigd.

Vanuit het perspectief van slachtoffers en nabestaanden vind ik het voorstelbaar dat zij wensen dat elke confrontatie wordt getracht te voorkomen. Het voert echter te ver om elke confrontatie tussen dader en slachtoffer(s) of nabestaanden trachten te voorkomen nadat een dader zijn of haar straf heeft uitgezeten en er geen sprake meer is van ernstig belastend gedrag of recidivegevaar. Ik vind het belangrijk om een evenwicht te vinden tussen de belangen van slachtoffers en nabestaanden enerzijds, en de vrijheidsbeperking van de veroordeelde anderzijds. De huidige wettelijke mogelijkheden bieden die balans. Ten aanzien van een woonverbod moet bovendien worden meegewogen dat dit een ingrijpende sanctie is, die raakt aan de grondrechten van de veroordeelde. Die grondrechten begrenzen hoe lang en in welke mate de vrijheid van de veroordeelde kan worden beperkt.¹⁰ Een beperking van de in de Grondwet en internationale mensenrechtenverdragen neergelegde rechten moet voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dat betekent dat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de ernst van de inmenging en de zwaarte van het belang dat daarmee wordt gediend en dat het doel niet met een lichter, voor de betrokkene minder ingrijpend middel kan worden bereikt. Door periodieke toetsing is verzekerd dat in het licht van mogelijk gewijzigde omstandigheden de maatregel niet langer voortduurt of voor veroordeelde niet meer belastend is dan nodig en de maatregel in het individuele geval nog voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Een permanent of langdurig woonverbod of gebiedsverbod zonder periodieke toets of enkel vanwege de wens van slachtoffers of nabestaanden is juridisch onwenselijk, omdat dit strijdig is met de genoemde beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Bovendien sluit dit aan bij wat in de interviews uit het onderzoek naar voren komt, namelijk dat het doel van het toezicht, waarvan gebiedsverboden deel uitmaken, een veilige re-integratie van de justitiabele is en dat op een gegeven moment rechtsherstel moet plaatsvinden. Op basis hiervan concludeer ik dat het huidige instrumentarium doet waarvoor het bedoeld is.

Wel wil ik nog noemen dat slachtoffers en nabestaanden in de nabije toekomst ook de mogelijkheid krijgen zich uit te spreken over hun beschermingsbehoeften wanneer een tot een tbs-maatregel veroordeelde mogelijk weer onder voorwaarden in vrijheid wordt gesteld. Hiertoe krijgen slachtoffer en nabestaanden de gelegenheid door het uitoefenen van spreekrecht tijdens een tbs-verlengingszitting waar een voorwaardelijke beëindiging (VB) van de dwangverpleging aan de orde kan zijn. Dit geldt ook voor de zittingen waar de opgelegde voorwaarden nadien kunnen worden gewijzigd. Dit is al onderdeel van de Wet uitbreiding slachtofferrechten.

Het onderzoek geeft verder aanwijzingen dat in de praktijk zaken op onderdelen kunnen worden verbeterd. Ik vind het belangrijk mij hiervoor in te spannen om zo verbeteringen voor slachtoffers en nabestaanden te bewerkstelligen in de uitvoering van hun bestaande wettelijke rechten en beschermingsmogelijkheden. Dit is ook in lijn met de ambitie die ik heb geformuleerd in de Meerjarenagenda Slachtofferbeleid om bestaande slachtofferrechten te borgen en verbeteringen in de praktijk te realiseren.¹¹

Het onderzoek wijst uit dat de Wlt op één onderdeel onduidelijk is. Volgens sommige respondenten is niet duidelijk hoe wijzigingen van

¹⁰ Kamerstuk 33 552, nr. 59.

¹¹ Kamerstuk 33 552, nr. 91.

gebiedsverboden onder de VB en GVM zijn geregeld indien slachtoffers en nabestaanden dit wensen. Tussentijdse wijziging van de gestelde voorwaarden, waaronder het gebiedsverbod, is mogelijk bij de VB en de GVM. Het is van belang om deze onduidelijkheid weg te nemen. Ik betrek deze aanbeveling dan ook in het traject van de taakoverdracht van het informeren en raadplegen van slachtoffers in de fase van tenuitvoerlegging van het OM naar het CJIB. Dat geldt ook voor de overige in het onderzoek genoemde punten ten aanzien van de informatievoorziening aan slachtoffers en nabestaanden. In het traject van de taakoverdracht heb ik expliciet aandacht voor goede dienstverlening en informatievoorziening aan slachtoffers.¹²

Ik beschouw hiermee de eerdergenoemde motie-Van Toorenburg (CDA) c.s. als afgedaan. Het eerstvolgende onderzoek dat verschijnt in het onderzoeksprogramma Evaluatie Wlt is de jaarlijkse monitor van het aantal toepassingen en kenmerken van de Gedragsbeïnvloedende en Vrijheidsbeperkende Maatregel, in maart of april van dit jaar. Ook over dit onderzoek zal ik uw Kamer informeren.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

¹² Kamerstuk 33 552, nr. 103.