

Vergaderjaar 2010–2011

**32 551**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel (rechterlijk gebieds- of contactverbod)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 23 maart 2011

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie. Ik ben verheugd dat de doelstellingen van het wetsvoorstel breed worden onderschreven. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik op de opmerkingen van de leden van de verschillende fracties te reageren en de gestelde vragen te beantwoorden. Bij de beantwoording van de gestelde vragen is de indeling van het verslag zo veel mogelijk aangehouden. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, is een aantal vragen tezamen beantwoord. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een nota van wijziging aan uw Kamer aan te bieden, waarvan de toelichting voor zichzelf spreekt.

### **ALGEMEEN**

#### **1. Inleiding**

Het verheugt mij dat de leden van de VVD-fractie met instemming kennis hebben genomen van bovengenoemd wetsvoorstel en dat zij positief staan tegenover het invoeren van de voorgestelde strafrechtelijke maatregel. Volgens deze leden zorgt de maatregel er onder meer voor dat mensen zich veilig kunnen voelen in hun directe leefomgeving. Deze leden vragen naar het percentage van personen die veelvuldig recidiveren en vragen hoe groot het aandeel van deze groep is in de criminaliteit, overlast en schade die in de openbare ruimte wordt veroorzaakt. In reactie hierop wil ik graag vooropstellen dat toepassing van de voorgestelde sanctiemogelijkheid niet tot recidivisten beperkt is, maar algemeen toepasbaar is. In alle gevallen waarin de rechter oordeelt dat een vrijheidsbeperkende maatregel kan voorkomen dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit zal plegen of zich belastend naar personen toe zal gedragen, kan deze worden opgelegd. De maatregel kan dus ook aan personen worden opgelegd die voor de eerste keer strafrechtelijk worden vervolgd (*first offenders*). Dat laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn bij strafbare feiten die onderdeel uitmaken van aanhoudende overlast en criminaliteit in de buurt, maar ook bij ernstigere strafbare feiten zoals bedreiging of stalking waarbij voor herhaling jegens een slachtoffer of

getuige moet worden gevreesd. In antwoord op de vraag van deze leden naar het aandeel van personen die veelvuldig recidiveren kan ik in algemene zin opmerken dat in 2009 van de verdachten 47 procent voor de eerste en enige keer door de politie was aangehouden (*first offender*), 42 procent betrof meerplegers (in de laatste drie jaar ten minste tweemaal proces-verbaal met een inhoudelijke justitiële afdoening) en 11 procent betrof veelplegers (in het gehele criminele verleden meer dan tien processen-verbaal, waarvan tenminste één in het afgelopen kalenderjaar). Binnen de groep zeer actieve veelplegers (over een periode van vijf jaren meer dan tien processen-verbaal, waarvan tenminste één in het afgelopen of lopende kalenderjaar) zijn twee subgroepen te onderscheiden. Allereerst die van de oudere, verslaafde zeer actieve «traditionele veelpleger» en daarnaast die van de jongvolwassenen zeer actieve «nieuwe veelpleger». De laatste groep maakt zich relatief vaak schuldig aan geweldsmisdrijven, vernielingen en openbare orde misdrijven. De traditionele veelpleger wordt vaker verdacht van vermogensmisdrijven zonder geweld en drugsdelicten (Korps landelijke politiediensten – Dienst IPOL, Landelijk verdachtenbeeld 2009, Zoetermeer 2010). Voor de goede orde merk ik op dat op basis van deze gegevens niet is aan te geven voor welk deel van de criminaliteit, overlast en schade in de openbare ruimte het recidiverende deel van de verdachten verantwoordelijk is.

De leden van de VVD-fractie zien een groot voordeel in de onmiddellijke uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregel. Deze leden vragen naar de positie van de betrokkene als in hoger beroep blijkt dat de maatregel geen stand kan houden. In het bijzonder wordt gevraagd hoe groot de regering de kans inschat van een terecht verzoek om schadeloosstelling als de veroordeelde niet meer kan werken doordat het werkadres binnen het verboden gebied valt. Het verheugt mij dat deze leden het voordeel van de onmiddellijke uitvoerbaarheid onderschrijven. Doordat hoger beroep de tenuitvoerlegging niet schorst of opschort, is het effect van de maatregel direct merkbaar. Een vanzelfsprekend gevolg hiervan is dat de kans aanwezig is dat de appelrechter tot een andere beoordeling van het strafbare feit komt en oplegging van de maatregel niet passend acht of de verdachte van het onderliggende feit vrijspreekt. De appelrechter zal in deze gevallen – ambtshalve, op verzoek van de veroordeelde of op vordering van het openbaar ministerie – direct de beëindiging van de tenuitvoerlegging bevelen. Of er – indien de maatregel in hoger beroep geen stand houdt – recht op schadevergoeding ontstaat, hangt af van het individuele geval. Het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie beoordeelt verzoeken die hiertoe worden ingediend op grond van het civiele recht en de toepasselijke jurisprudentie. Met betrekking tot de door deze leden geschetste casus waarin een gebiedsverbod toegang tot het werk onmogelijk maakt, wil ik allereerst opmerken dat de kans zeer gering is dat een maatregel met een dergelijk verstrekkend gevolg zal worden opgelegd. De rechter zal bij het opleggen van de maatregel namelijk altijd streven naar een – in verhouding tot de belangen van beveiliging van de maatschappij of de voorkoming van strafbare feiten – zo gering mogelijke beperking van de grondrechten van de verdachte. Bij een gebiedsverbod zal dus ook zeker rekening worden gehouden met de plaats waar de betrokkene werkt en woont. Een maatregel waardoor werken onmogelijk wordt, zal niet snel voldoen aan deze proportionaliteitstoets. Zo nodig kan de maatregel zodanig worden geformuleerd dat de betrokkene via een vastgestelde route zijn woning of werk kan bereiken. Voor een nadere uitwerking van de wijze waarop de rechter deze afwegingen maakt, verwijs ik graag naar het hierna volgende antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie over de reikwijdte van het gebiedsverbod, het contactverbod en de meldplicht. Daar waar wel de materiële belangen van de gewezen verdachte in het gedrang zijn, kan

deze – zoals hiervoor aan de orde kwam – om schadevergoeding verzoeken.

Deze leden vragen verder of een overlastgever die een gebiedsverbod krijgt opgelegd, niet in een ander gebied hetzelfde gedrag weer kan en zal voortzetten. Ook de leden van de fracties van de SP en de ChristenUnie vragen of door het opleggen van een gebiedsverbod of contactverbod het doel van het wetsvoorstel daadwerkelijk wordt bereikt en of met de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel het probleem niet wordt verschoven naar andere gebieden of personen. Met deze leden vind ik dat het ongewenst zou zijn als het opleggen van gebiedsverboden enkel zou leiden tot verplaatsing van de problemen. Al kunnen dergelijke verplaatsingseffecten niet volledig worden uitgesloten, ik heb er vertrouwen in dat het optreden van dit effect in de praktijk mee zal vallen. Voor zover de maatregel wordt opgelegd bij een veroordeling voor strafbare feiten die duidelijk plaats- of tijdgebonden zijn, wordt het primaire doel van de maatregel – bescherming van een slachtoffer, een bepaalde locatie of een bepaald evenement – gerealiseerd. De leden van de VVD-fractie merken zelf ook op dat de maatregel ertoe kan bijdragen dat de overlastveroorzakers uit hun vertrouwde omgeving worden geweerd, hetgeen de overlast zal beperken. Een aanzienlijke hoeveelheid studies toont daarnaast aan dat er vaak geen verplaatsingseffecten zijn en dat als ze er toch zijn, deze vaak van geringe omvang zijn en niet opwegen tegen de baten van de gelegenheidsbeperking van degene die een dergelijke maatregel opgelegd heeft gekregen (Eck 2002 in «Sociale veiligheid ontsleuteld», Sociaal Cultureel Planbureau, juli 2008, p. 139). Om deze redenen ben ik er van overtuigd dat een gebieds- of contactverbod effectief kan zijn om slachtoffers en de samenleving als geheel te beschermen door gericht bepaalde nieuwe strafbare feiten te voorkomen en verwacht ik geen substantieel verplaatsingseffect.

De leden van de VVD-fractie verzoeken in te gaan op het probleem van overlast die wordt veroorzaakt door personen die op grond van hun leeftijd niet strafrechtelijk te vervolgen zijn, en op de aanpak van deze zogenoemde 12-minners. De aanpak van jeugdcriminaliteit is een belangrijk thema binnen mijn ministerie. Vroegtijdig ingrijpen, ook bij jeugdigen die de leeftijd van twaalf jaar nog niet hebben bereikt, maakt hiervan onderdeel uit. Kinderen jonger dan twaalf jaar die een delict plegen, moeten vanuit het oogpunt van zorg en vroegtijdige signalering van opgroerisico's zo snel mogelijk worden doorgeleid naar de juiste hulpverlening. Hierover zijn tussen politie en Bureau Jeugdzorg afspraken gemaakt. De politie meldt 12-minners die delicten plegen bij Bureau Jeugdzorg. Bureau Jeugdzorg beziet of verdere zorg – al dan niet in gedwongen kader, zo nodig via onder toezichtstelling, ontheffing of ontzetting – nodig is. Toepassing van de mogelijkheid die artikel 172b Gemeentewet aan de burgemeester biedt om 12-minners aan te pakken die stelselmatig en groepsgewijs overlast veroorzaken, wordt gemonitord. Daarnaast lopen er zowel landelijk als lokaal meerdere initiatieven om risicogedrag bij jonge kinderen vroegtijdig te signaleren en om daar waar nodig in te grijpen. Voorbeelden hiervan zijn de verbeterde registratie van 12-minners met politiecontacten en inzet van het signaleringsinstrument *ProKid* om de bij de politie bekende risicofactoren snel te signaleren en de kinderen zo nodig door te verwijzen. Lokaal wordt gewerkt met straat- en gezinscoaches. Een aanbod voor ouders van delictplegende 12-minners voor opvoedingsondersteuning is op dit moment in ontwikkeling.

Deze leden informeren – ook al valt dit naar hun verwachting buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel – naar de eventuele mogelijkheid van een (bestuursrechtelijke) bevoegdheid voor de burgemeester tot het in combinatie met het gebiedsverbod, een samscholingsverbod en

eventueel huisarrest opleggen van een enkelbandje aan overlastgevende jeugd. Inderdaad valt dit buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel. Wel is de mogelijkheid overwogen dat de strafrechter bij de controle op de naleving van de vrijheidsbeperkende maatregelen door middel van elektronische middelen zoals enkelbanden met ingebouwde GPS-apparatuur kan laten verlopen. Zoals in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is betoogd, lijkt echter de met de maatregel beoogde geringe beperking van de vrijheid van bewegen van de veroordeelde niet in verhouding te staan tot een dergelijke controlemogelijkheid.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de strafdienstplicht uit het regeerakkoord. De strafdienstplicht is bedoeld om grensoverschrijdend gedrag van risicojongeren met een combinatie van straf en maatregelen terug te dringen. Anders dan de thans voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel is de strafdienstplicht overigens specifiek bedoeld voor jeugdigen. Op dit moment werk ik aan de invulling van deze strafdienstplicht en de positionering daarvan. Daarbij wordt uiteraard ook de samenhang met de hier voorgestelde maatregel gezien.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Het verheugt mij dat volgens hen het wetsvoorstel past in de gewenste aanpak van strafbare feiten die een inbreuk maken op de leefbaarheid van de omgeving waarin mensen wonen, werken en uitgaan en waarbij een directe justitiële reactie nodig is om de rust te herstellen en recidive te voorkomen. Deze leden stellen enige vragen over de uitvoering van de maatregel. Nu het hier gaat om betrekkelijk lichte feiten, vragen deze leden waarom het afdoen van de zaak en het opleggen van de maatregel in handen van de rechter is gelegd en niet in handen van de officier van justitie, zoals bij de strafbeschikking (Wet OM-afdoening). In het bijzonder wijzen deze leden hierbij op de mogelijkheid om met de strafbeschikking aanwijzingen te geven die het gedrag van de verdachte betreffen, aangezien deze aanwijzingen vergelijkbare interventies als de bijzondere voorwaarden kan betreffen en dus ook een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldplicht kunnen inhouden. Graag ga ik op deze vragen in en maak ik van de gelegenheid gebruik om nader toe te lichten hoe de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel binnen de bestaande vrijheidsbeperkende interventies een eigen plek inneemt. Ik deel het oordeel van deze leden dat de Wet OM-afdoening goede mogelijkheden aan het openbaar ministerie geeft om zelf overtredingen en lichtere misdrijven buitengerechtelijk af te doen. Als de verdachte niet tegen een strafbeschikking in verzet komt, kan de tenuitvoerlegging snel aanvangen. Terecht noemen deze leden het voordeel dat hiermee de rechterlijke macht wordt ontlast. De laatste jaren is dan ook gericht gewerkt aan de invoering van de strafbeschikking. Sinds 1 maart 2011 worden vrijwel alle veelvoorkomende, feitgecodeerde zaken waarvoor voordien een transactie werd voorgesteld, met een strafbeschikking afgedaan. Tot op heden zijn de sancties die in de strafbeschikking worden opgelegd beperkt tot de geldboete en de ontzegging van de bevoegdheid om motorrijtuigen te besturen. Binnen de stapsgewijze invoering van de strafbeschikking wordt komend jaar begonnen om ook bij meer maatwerk vereisende strafbare feiten de officier van justitie andere sancties te laten opleggen, waaronder taakstraffen en aanwijzingen die het gedrag van de verdachte betreffen. De door de officier van justitie in een strafbeschikking op te leggen gedragsaanwijzing is inderdaad een sanctiemodaliteit die kan bijdragen aan vergelijkbare doelen als de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel. Toepassing daarvan zal dan ook de komende jaren worden bevorderd. Dit geldt echter alleen de feiten waarvoor geen vrijheidsstraf is geïndiceerd en de gevallen waarin de verdachte verklaart bereid te zijn zich aan de gedragsaanwijzing te houden. Niet alle zaken – ook niet die welke de

lichtere misdrijven betreffen – lenen zich voor buitengerechtelijke afdoening. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat als de officier van justitie is overgegaan tot dagvaarding en oproeping voor de strafrechter, de rechter in zijn vonnis een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht als maatregel kan opleggen. Zoals is beschreven in de memorie van toelichting, komt de rechter hier thans niet toe in alle gevallen waarin een dergelijke vrijheidsbeperking is aangewezen. In de rechtspraak zijn er gevallen waarin het gewenst is om een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht als bijzondere voorwaarde op te leggen bij een voorwaardelijke straf, maar waarbij bij voorbaat duidelijk is dat de voorwaarde niet het gewenste effect zal sorteren omdat de strafdreiging die resteert bij overtreding van de voorwaarde bij relatief lichte delicten te klein zal zijn om indruk te maken. Om die reden gaat een rechter niet altijd over tot de toepassing van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke straf. Ook zijn er gevallen waarin uit het advies van de reclassering valt op te maken dat de veroordeelde niet zal willen meewerken aan hulpverlening of begeleiding. Dan is oplegging van bijzondere voorwaarden onder toezicht van de reclassering minder passend. Ook kan de rechter menen dat een enkel gebieds- of contactverbod voldoende is, en dat daarnaast geen voorwaardelijke straf nodig is, als de omstandigheden waaronder het strafbare feit is begaan, zeer situationeel zijn bepaald en direct van invloed zijn op de leefomgeving van de burger, bijvoorbeeld bij herhaalde kleine vernielingen in een winkelcentrum. Tot slot zijn er gevallen waarin een voorwaardelijke strafoplegging gelet op de aard van het gepleegde delict, dan wel de houding van de verdachte, niet aan de orde is en slechts een onvoorwaardelijke straf passend is. De verdachte moet met een maatregel ingescherpt krijgen dat het belastend gedrag ter plekke moet ophouden. In deze gevallen is de rechter in de huidige situatie niet in staat een maatregel op te leggen, anders dan in het kader van de voorwaardelijke strafoplegging, dat evenwel, zoals uit het voorgaande blijkt, niet altijd passend is. Die lacune in de rechterlijke sanctietoemetingmogelijkheden wordt met dit wetsvoorstel opgevuld. Daarnaast biedt de voorgestelde maatregel in voorkomende gevallen de mogelijkheid aan de rechter om voort te bouwen op een door de officier van justitie op grond van artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering (verder: Sv) opgelegde gedragsaanwijzing of een niet nageleefde gedragsaanwijzing die bij strafbeschikking is opgelegd. Hiermee is de vrijheidsbeperkende maatregel een relevante aanvulling in de mogelijkheden van de strafrechter om gericht op te kunnen treden bij strafbare feiten, ter beveiliging van de maatschappij of voorkoming van strafbare feiten. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering te zijner tijd, als alle vrijheidsbeperkende interventies van kracht zijn, een overzicht aan de Kamer te doen toekomen waarin wordt ingegaan op alle mogelijkheden en hoe het één zich tot het ander verhoudt. Graag geef ik nu reeds een overzicht van de nieuwe en bestaande mogelijkheden tot vrijheidsbeperkende interventies in het strafrecht. Gelet op de vragen van andere aan het woord zijnde leden gaat tevens een overzicht van interventies in het bestuursrecht hierbij (zie bijlagen I en II). Voor de in de tweede bijlage weergegeven bestuursrechtelijke mogelijkheden tot interventies die de vrijheid van individuen beperken, geldt telkens dat de burgemeester hiertoe bevoegd is in het kader van de handhaving van de openbare orde. Ik hoop dat ik met dit overzicht tegemoet ben gekomen aan de wens van deze leden.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en wijzen erop dat zij reeds in 2009 hebben voorgesteld een gebiedsverbod aan veroordeelde overlastgevers te geven. Het is volgens deze leden noodzakelijk dat overlastgevend gedrag en criminaliteit daadwerkelijk stopt. Het verheugt mij dat deze leden het positief waarderen dat met dit wetsvoorstel de strafrechter meer

mogelijkheden krijgt dit te bereiken. Deze leden constateren dat er geen evaluatiebepaling is opgenomen in dit wetsvoorstel en vragen of dit niet toch wenselijk is, eventueel in combinatie met de evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Een verschil met de laatstgenoemde wet is dat het voorliggende wetsvoorstel de strafrechter toerust met een maatregel die in sanctietoepassing door de rechter en in uitwerking voor de veroordeelde aansluit op en vergelijkbaar is met de bestaande praktijk van de voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden. De Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast daarentegen, introduceerde nieuwe bevoegdheden voor de officier van justitie en de burgemeester. Overigens ontbreekt in die wet eveneens een evaluatiebepaling. Ik zie geen aanleiding in het voorliggende wetsvoorstel een evaluatiebepaling op te nemen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de wens van de regering om hardnekkige problematiek, zoals overlast en herhaaldelijke geweldplegingen, te bestrijden, maar stellen vragen bij de efficiëntie en effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. Deze leden vragen op basis van welk experiment, welk wetenschappelijk onderzoek of welke ervaringen in het buitenland de conclusie is getrokken dat een rechterlijk gebieds- of contactverbod dan wel meldplicht effectief zal zijn. Deze leden verwijzen daarbij naar de ervaringen met de Anti-social Behaviour Order (verder: ASBO) die er toe hebben geleid dat deze maatregel in Engeland zal worden afgeschaft. Zij vragen waarom de regering verwacht dat dit wetsvoorstel niet hetzelfde leven beschoren is. Ik wil vooropstellen dat de ASBO wezenlijk anders is dan de thans voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel. Ter adstructie merk ik op dat een ASBO door een civiele rechter kan worden opgelegd bij overlastgevend gedrag («*minor incidents*»), terwijl voor de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel de verdachte moet zijn veroordeeld voor een strafbaar feit. Daarnaast kan met een ASBO in beginsel elke gedraging worden verboden – een open einde –, terwijl voor de voorgestelde maatregel geldt dat in de wet limitatief wordt opgesomd wat de strekking van de vrijheidsbeperking kan zijn (wijkverbod, contactverbod, meldplicht). Een derde verschil is dat bij overtreding van de ASBO in beginsel tot vijf jaar gevangenisstraf dreigt, maar in de praktijk vaak een taakstraf volgt. Bij de vrijheidsbeperkende maatregel volgt bij schending van de maatregel in beginsel minimaal drie dagen hechtenis (tot een totaal van maximaal zes maanden). Met betrekking tot de verwachte effectiviteit van de maatregel meen ik dat de functie van een gebiedsverbod, contactverbod en meldplicht veelal evident is. De dader wordt geweerd van een specifieke plaats of persoon of kan juist worden verplicht zich op een bepaalde tijd te melden; dit voorkomt het plegen van nieuwe strafbare feiten en beschermt het slachtoffer, de buurt en de omgeving. Gezien de verschillen met de ASBO en omdat de voorgestelde rechterlijke, vrijheidsbeperkende maatregel in reikwijdte en toepassing past binnen de bestaande strafrechtelijke praktijk, ben ik van oordeel dat de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel een blijvende plek in het wetboek kan innemen.

## **2. Adviezen over het wetsvoorstel**

De leden van de VVD-fractie vragen of in de reactie op het advies van de Raad van State niet had moeten staan dat de burgemeester gebiedsverboden kan opleggen op grond van artikel 172, derde lid, Gemeentewet **of** op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (verder: APV). Deze leden hebben gelijk, in het arrest van de Hoge Raad van 11 maart 2008 waarnaar deze leden verwijzen, is geoordeeld dat als in een gemeente een verordening geldt waarin is geregeld dat de burgemeester bij overlastge-



vende verstoringen van de openbare orde een verblijfsontzegging kan opleggen, artikel 172, derde lid, Gemeentewet niet ook een grondslag biedt voor een gebiedsontzegging ter zake van verstoringen van de openbare orde waarop de APV het oog heeft. Deze leden verzoeken nader in te gaan op de opmerking in het advies van het College van procureurs-generaal dat het onzeker is of artikel 57 Sv voldoende grondslag biedt voor het «weekendarrangement», waarbij verdachten die op een vrijdag- of zaterdagavond in verzekering worden gesteld pas op de maandagochtend – onder overhandiging van een dagvaarding – in vrijheid worden gesteld. In reactie hierop vermeld ik dat dit punt aan de orde komt in het wetsvoorstel tot uitbreiding van de voorlopige hechtenis, dat ik thans in voorbereiding heb (Tweede Kamer, spoeddebat over geweld tegen hulpverleners, 20 januari 2011, TK 42-5-25).

### **3. Inhoud van de maatregel**

De leden van de SP-fractie constateren dat de strafrechter met dit wetsvoorstel de bevoegdheid krijgt om bij een veroordeling voor in beginsel ieder denkbaar strafbaar feit aanvullend een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen. Zij vragen of bewust gekozen is om de toepassing niet te beperken tot overlastgevende of voor een slachtoffer belastende delicten. Ik kan vermelden dat inderdaad bewust is gekozen voor algemene toepasbaarheid van deze maatregel. Deze aanvullende sanctiemogelijkheid voor de rechter is bedoeld voor al die situaties waarin de maatschappij nieuwe strafbare feiten kunnen worden bespaard door gericht de vrijheid van de veroordeelde te beperken. De afweging of in een concreet geval oplegging van de vrijheidsbeperkende maatregel is aangewezen, is ter beoordeling van de strafrechter. Zoals deze leden benadrukken is het van groot belang dat gestreefd wordt naar een zo gering mogelijke beperking van de grondrechten van de verdachte bij het opleggen van een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht. Ik ben het er dan ook mee eens dat rekening dient te worden gehouden met de woonplaats van betrokkene en de plaats waar deze werkt of naar school gaat. Zij vragen hoe dit wordt gewaarborgd aangezien dergelijke vereisten niet in het wetsvoorstel zelf zijn opgenomen. Daarnaast vragen zij in dit verband hoe een veroordeelde die van mening is dat de vrijheidsbeperkende maatregel verder gaat dan noodzakelijk, hiertegen kan ageren en binnen welke termijn de veroordeelde zijn zaak in hoger beroep kan voorleggen aan een rechter. Het zal bij het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel zo zijn dat de rechter steeds zal beoordelen of de reikwijdte van het gebiedsverbod, het contactverbod of de meldplicht proportioneel is ten opzichte van het doel dat met de maatregel wordt beoogd. De inbreuk die de maatregel maakt op een verdragsrechtelijk of grondwettelijk beschermd recht, is daarbij een wezenlijk punt van afweging. In het concrete geval zal beoordeeld worden of een inbreuk op een fundamenteel recht aanvaardbaar en proportioneel is. Zoals hierna in mijn reactie op concrete voorbeelden van deze leden nader wordt toegelicht, zal een beperking van de mogelijkheid voor de veroordeelde om naar zijn of haar werk of school te gaan deze toets zelden kunnen doorstaan. Indien de veroordeelde het niet eens is met de strekking van de maatregel, kan hij in beroep gaan tegen de uitspraak van de rechter in eerste aanleg. Voor de behandeling in hoger beroep van een vonnis waarin een vrijheidsbeperkende maatregel is opgelegd, staat geen aparte termijn. De termijn waarop de appelrechter oordeelt over de zaak zal met name relevant zijn indien de maatregel dadelijk uitvoerbaar is en hoger beroep dus geen schorsende of opschortende werking heeft. Deze leden vragen met betrekking tot de onmiddellijke uitvoerbaarheid naar de verwachting wanneer de strafrechter gebruik zal maken van de mogelijkheid de maatregel onmiddellijk uitvoerbaar te laten zijn. De rechter zal bij het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel steeds

moeten beoordelen of de reikwijdte van het gebiedsverbod, het contactverbod of de meldplicht proportioneel is ten opzichte van het doel dat met de maatregel wordt beoogd. In deze beoordeling zal de rechter ook betrekken of het te beschermen belang van de maatschappij dusdanig spoedeisend is dat onmiddellijke uitvoerbaarheid aangewezen is. In dit verband vragen deze leden of bij een onmiddellijk uitvoerbaar verbod de reguliere hoger beroepstermijn geldt of dat er een spoedvoorziening is om de appelrechter sneller te laten beoordelen of de vrijheidsbeperkende maatregel terecht is opgelegd. In beginsel geldt voor rechterlijke uitspraken waarin een onmiddellijk uitvoerbare vrijheidsbeperkende maatregel is opgelegd geen afwijkende termijn voor de behandeling van het hoger beroep. Indien de appelrechter tot het oordeel komt dat dadelijke uitvoerbaarheid of oplegging van de maatregel niet passend is, of dat de verdachte van het onderliggende feit dient te worden vrijgesproken, kan het gerechtshof direct de beëindiging van de tenuitvoerlegging bevelen. Waar mogelijk zal in de planning van het hoger beroep van een zaak waarbij in eerste aanleg een dadelijk uitvoerbare vrijheidsbeperkende maatregel is opgelegd, hiermee rekening worden gehouden.

De leden van de SP-fractie hebben voorts vragen over de reikwijdte van het gebiedsverbod, het contactverbod en de meldplicht. Zij vragen meer duidelijkheid over welke verboden mogelijk zijn. In het bijzonder willen deze leden meer duidelijkheid hoe specifiek verboden omschreven zullen moeten worden en hoeveel ruimte voor interpretatie de strafrechter heeft. Hiertoe vragen deze leden ten aanzien van een tiental voorbeelden van gebiedsverboden toe te lichten of het de rechter is toegestaan deze op te leggen. Hiervoor heb ik beschreven op welke wijze de strafrechter bij de oplegging van de maatregel in elke concrete zaak de proportionaliteit toetst. De rechter zal telkens een afweging maken tussen de aard van het strafbaar feit, de omstandigheden van het geval, de persoon van de dader en de belangen van het slachtoffer en de samenleving. Dit maakt het niet eenvoudig om in algemene zin uitspraken te doen of een bepaalde maatregel is toegestaan of niet. Wel kan worden vastgesteld dat met de beoordeling van de proportionaliteit door de rechter op een wijze die vergelijkbaar is met bestaande sancties zoals de bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling, en de mogelijkheid om in hoger beroep te gaan, deze sanctie op de meest zorgvuldige wijze in het strafproces is ingebed. Met betrekking tot de door deze leden genoemde voorbeelden kan worden gezegd dat een algeheel verbod niet snel zal voldoen aan de eis van proportionaliteit. Van de voorbeelden die deze leden noemen, betreft dit het huisarrest, het verbod om gebruik te maken van het gehele openbaar vervoer en het verbod om in winkels of supermarkten te komen. Indien de maatregel specifiek wordt geformuleerd of geen primaire levensbehoeften raakt, zal de vrijheidsbeperking eerder proportioneel kunnen zijn. Van de voorbeelden van deze leden gaat het dan om bijvoorbeeld het verbod om in één bepaalde supermarkt te komen of het verbod om in cafés in het centrum van Breda te komen op de donderdag-, vrijdag- en zaterdagavond. Bij het voorbeeld van het verbod om in de buurt te komen bij speelplaatsen voor kinderen, doet de formulering vermoeden dat deze leden een strafbaar feit voor ogen hadden dat te maken heeft met pedoseksuele feiten. Indien het gaat om dergelijke strafbare feiten ligt een voorwaardelijke veroordeling met oplegging van bijzondere voorwaarden meer in de rede dan oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel. Met de bijzondere voorwaarden kan namelijk gedurende een langere termijn en onder toezicht en begeleiding van de reclassering worden gewerkt aan blijvende gedragsverandering bij de veroordeelde, terwijl de voorgestelde maatregel in zijn gedragsbeïnvloeding niet verder strekt dan het vermijden van bepaalde plaatsen en contacten. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, geldt voor de verhouding tussen de bijzondere voorwaarden en de thans



voorgestelde maatregel in het algemeen dat de maatregel in beginsel een subsidiair karakter heeft ten opzichte van de voorwaarden die kunnen worden gesteld bij voorwaardelijke veroordeling.

### *3.1 Gebiedsverbod*

De leden van de D66-fractie vragen om een nadere toelichting op het afwegingskader dat de rechter hanteert om te zorgen dat veroordeelden niet onnodig in hun vrijheid beperkt worden. Specifiek vragen deze leden naar de lichtste overtreding waarvoor een gebiedsverbod een geoorloofde straf zou zijn en hiermee ook naar de doelgroep waarop dit wetsvoorstel ziet. Zoals ik hiervoor in mijn antwoord op vragen van leden van de VVD-fractie over recidivisten heb vermeld, is de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel algemeen toepasbaar. In beginsel is dus geen strafbaar feit dat aan de rechter wordt voorgelegd te licht om deze maatregel op te kunnen leggen, mits de maatregel kan strekken ter beveiliging van de maatschappij of ter voorkoming van strafbare feiten. In mijn hiervoorgaande reactie op de vragen van de leden van de SP-fractie is nader ingegaan op de proportionaliteitstoets die door de rechter wordt gedaan voordat de vrijheidsbeperkende maatregel wordt opgelegd in een individuele geval. De rechter zal telkens een afweging maken tussen de aard van het strafbare feit, de omstandigheden van het geval, de persoon van de dader en de belangen van het slachtoffer en de samenleving. Korthedshalve verwijs ik deze leden naar deze antwoorden. De aan het woord zijnde leden vernemen ook graag hoe deze maatregel kan worden toegepast indien de locatie, waar overlast veroorzaakt wordt of strafbare feiten worden gepleegd, zich zodanig dicht in de buurt van het huis van betrokkenen bevindt dat zijn huis noodzakelijkerwijs binnen het voor het gebiedsverbod relevante gebied bevindt. In een hiervoor gegeven antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie ben ik ingegaan op de wijze waarop rechter hiermee rekening kan houden, bijvoorbeeld door te bepalen dat de veroordeelde via een helder omschreven route door het verboden gebied toch zijn huis kan bereiken.

### *3.2 Contactverbod*

De leden van de SP-fractie zijn een groot voorstander van de mogelijkheid dat slachtoffers gevrijwaard worden van contact met de dader. Aan de hand van enkele voorbeelden proberen deze leden meer duidelijkheid te krijgen over hoe specifiek het contactverbod moet worden opgesteld. Zo vragen zij of het toegestaan is om te bepalen dat het verboden is contact te hebben met buurtbewoners rondom een bepaald plein, of een verbod kan worden opgelegd om contact te hebben met mensen tussen de twaalf en de achttien jaar en of het mogelijk is een verbod op te leggen contact te hebben met groepen van meer dan vijftig mensen. Het verheugt mij dat de leden van de SP-fractie positief staan tegenover de mogelijkheid van een contactverbod. Voor het algemene antwoord op deze vraag verwijs ik korthedshalve graag naar mijn hiervoorgaande reactie op vragen van deze leden over de inhoud van de maatregel. Ook bij het contactverbod zal de rechter toetsen of de maatregel proportioneel is ten opzichte van het beoogde doel. Voor het contactverbod geldt eveneens dat de rechter in het vonnis zo concreet mogelijk zal vastleggen wat de maatregel inhoudt. Een contactverbod kan niet te algemeen zijn. Het is van belang dat de veroordeelde weet waaraan hij zich moet houden en dat het voor hem uitvoerbaar is. De strafrechter is hiermee vertrouwd, gelet op de bestaande praktijk van de toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke straffen en het stellen van voorwaarden bij de schorsing van voorlopige hechtenis. Als vanuit dit perspectief naar de door deze leden aangedragen voorbeelden wordt gekeken, lijken de meeste hiervan op voorhand af te vallen als mogelijkheid. Het zal immers feitelijk haast

onmogelijk zijn voor de veroordeelde om te weten wie er allemaal in de buurt rondom een bepaald plein wonen – een gebiedsverbod lijkt dan eerder in de rede te liggen. Evenmin kan op basis van iemands uiterlijk altijd eenvoudig eenduidig worden vastgesteld wat zijn leeftijd is. Of een verbod contact te hebben met groepen van meer dan vijftig mensen voor de veroordeelde naleefbaar is, zal waarschijnlijk afhangen van de nadere aanduiding die aan een dergelijke groep wordt gegeven. Indien het bijvoorbeeld gaat om supporters van een bepaalde voetbalvereniging, is dit eenvoudiger na te leven door de veroordeelde, dan een generaal verbod om geen contact te hebben met een groep van vijftig personen. Zo algemeen gesteld als in het voorbeeld van deze leden, komt deze maatregel op voorhand niet voldoende specifiek over.

### *3.3 Meldplicht*

De leden van de VVD-fractie hebben instemmend kennisgenomen van de mogelijkheid van een meldplicht op specifieke momenten, bijvoorbeeld tijdens een voetbalwedstrijd. Aangezien het vonnis bij deze meldplicht algemener zou kunnen worden geïdentificeerd, vragen deze leden of zich hierbij nog juridische of praktische angsten en voetklemmen kunnen manifesteren. Bij de toepassing van de meldplicht behoeven zich geen grote juridische of praktische problemen voor te doen indien – zoals in reactie op vragen van de leden van de SP-fractie is uiteengezet – de maatregel proportioneel is en voldoende concreet is bepaald waaraan de veroordeelde zich dient te houden. Een bijzondere omstandigheid die zich in de praktijk kan voordoen is dat gedurende de looptijd van de maatregel (maximaal twee jaar) omstandigheden bij de veroordeelde zo wijzigen dat onverkorte handhaving van de maatregel onredelijk zou worden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de veroordeelde inmiddels is verhuisd naar het buitenland, maar zich op grond van de rechterlijke uitspraak nog steeds op het politiebureau moet melden bij elke uitwedstrijd van Ajax. Indien het vonnis onherroepelijk is geworden, kan de veroordeelde in een dergelijk geval een gratieverzoek indienen. In andere gevallen kan in de uitvoeringspraktijk zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de gewijzigde situatie. Indien aanhouding van de veroordeelde wordt bevolen omdat de maatregel niet wordt nageleefd, is uiteindelijk het oordeel aan de rechter-commissaris of de gewijzigde omstandigheden hebben geleid tot een onmogelijkheid of onredelijkheid om de maatregel na te leven, waardoor de vervangende hechtenis mogelijk niet of slechts voor een beperkt deel ten uitvoer moet worden gelegd.

De leden van de SP-fractie merken op dat de meldplicht voornamelijk effectief lijkt om een gebiedsverbod of een contactverbod te handhaven, bijvoorbeeld in het kader van voetbalvandalisme. Zij vragen om voorbeelden waarin deze maatregel ook zelfstandig van nut kan zijn. In alle gevallen zal de rechter afwegen welke vrijheidsbeperkende maatregel (gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht, eventueel gecombineerd) in de rede ligt, gelet op het doel en de proportionaliteit van de maatregel en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Zoals deze leden terecht opmerken kan een meldplicht goed dienen om te controleren of de veroordeelde op een bepaald moment wegblijft bij een bepaalde plaats. Bij een voetbalhooligan kan de meldplicht als zelfstandige maatregel bijvoorbeeld inhouden dat hij zich gedurende een bepaalde periode tijdens alle thuis- en uitwedstrijden van zijn club moet melden op een politiebureau. De meldplicht zou in die gevallen een gebiedsverbod overbodig kunnen maken. Daarnaast kan de maatregel zelfstandig van nut zijn in situaties waarin verwacht wordt dat de veroordeelde op een bepaald moment nieuwe strafbare feiten zou kunnen plegen, maar waarin niet van te voren duidelijk is op welke plek dit zal zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een persoon die enkele jaren achtereen

tijdens de jaarwisseling talloze (lichte) strafbare feiten pleegt. Dan is het goed voorstelbaar dat de rechter hem via de maatregel verplicht zich tijdens de eerstvolgende oudejaarsavond en nieuwjaarsnacht een aantal malen te melden op het politiebureau. Ook kan gedacht worden aan een persoon die herhaaldelijk in het weekend in het uitgaansleven strafbare feiten pleegt, of op koopavond overlast bezorgt in winkelcentra.

De leden van de SP-fractie constateren dat de meldplicht inhoudt dat de veroordeelde zich op bepaalde tijdstippen moet melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar. Deze leden vragen of dit niet te tijdrovend zal zijn voor de betreffende opsporingsambtenaar, bijvoorbeeld voor de in de memorie van toelichting genoemde wachtcommandant van een politiebureau. Hierbij wordt gesteld dat in veel regio's politiebureaus worden gesloten en gevraagd of het wel nodig is om de naleving van de meldingsplicht te controleren op politiebureaus. Aangezien melding moet plaatsvinden bij een (buitengewoon) opsporingsambtenaar, lijkt melding bij een politiebureau in de rede te liggen. Ik ben het met deze leden eens dat een meldplicht extra handelingen voor de politie met zich brengt. De meldplicht op het politiebureau wordt dan ook alleen gevorderd indien de noodzaak en uitvoerbaarheid ervan bij de politie is getoetst door het openbaar ministerie. Indien de vrijheidsbeperkende maatregel inhoudende een meldplicht in zeer ruime mate wordt toegepast, zou dat aanvullende maatregelen kunnen vergen. Vooralnog is dat niet de verwachting.

De leden van de D66-fractie constateren met instemming dat de regering van mening is dat een contactverbod niet eenvoudig te handhaven is, maar constateren tegelijkertijd dat de regering hieraan geen consequenties lijkt te verbinden. Zij merken hierbij op dat zeker in het geval van een contactverbod met andere overlastgevers er van het aantal meldingen door personen die erdoor beschermd worden weinig valt te verwachten. Graag ontvangen deze leden een toelichting op de toelaatbaarheid van genoemde bewijsmiddelen – zijnde technische opnames door privépersonen – in rechtszaken. Een contactverbod kan worden opgelegd om een slachtoffer van de veroordeelde te beschermen of om de veroordeelde te verbieden contact te hebben met andere overlastgevers. Een melding van een slachtoffer aan de politie dat een contactverbod geschonden wordt, kan in beginsel voldoende zijn om handhavend op te treden. Daarnaast kunnen inderdaad foto's of andere opnamen een rol spelen. Ik voorzie geen problemen bij het gebruik door personen die door het contactverbod beschermd worden van technische hulpmiddelen zoals mobiele telefoons met een camera. Het is begrijpelijk en voor de veroordeelde die een contactverbod opgelegd heeft gekregen, te verwachten, dat een persoon die door een contactverbod wordt beschermd dergelijke middelen gebruikt. Een veroordeelde weet dat hij of zij er rekening mee moet houden dat schending van het verbod ook op deze wijze geconstateerd kan worden en gevolgen zal hebben. Met deze leden ben ik het eens dat een contactverbod met andere overlastgevers veelal moeilijker te constateren zal zijn dan een contactverbod met slachtoffers. Een dergelijk contactverbod lijkt evenwel ook toepasbaar, bijvoorbeeld in die gevallen waarin er sprake is van een bekende groep die op gezette tijden of bepaalde plaatsen samenkomt, zoals de groep van voetbalsupporters die in een vaste kroeg samenkomt of op een vaste plek bij het stadion verzamelt. Dit biedt immers voor de politie de gelegenheid om overtreding van een contactverbod te constateren.

Deze leden vrezen de negatieve effecten van nieuwe sancties waarvan op voorhand niet zeker is of de handhaving kan worden waargemaakt. Ik deel niet de vrees van deze leden voor de effectiviteit van de handhaving van de rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel. Het contactverbod, het

gebiedsverbod, de meldplicht, en de handhaving daarvan zijn niet nieuw binnen het strafrecht, maar worden onder andere als voorwaarde bij een voorwaardelijke straf reeds toegepast, zoals hiervoor al aan de orde kwam.

#### **4. Gevallen waarin de maatregel kan worden toegepast**

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij vragen of een vrijheidsbeperkende maatregel op grond van dit wetsvoorstel ook kan worden aangewend om te voorkomen dat een in eerste aanleg veroordeelde verdachte van een ernstig feit, zoals een zedendelict, tijdens de hoger beroepsfase niet kan terugkeren in zijn leefomgeving of in de omgeving van zijn slachtoffer. Deze leden vragen hoe dit zich verhoudt tot het in de memorie van toelichting op meerdere plaatsen gestelde dat deze maatregel bedoeld is voor de lichtere strafbare feiten. De leden van de D66-fractie menen uit de memorie van toelichting te kunnen opmaken dat een gebiedsverbod, een contactverbod en een meldingsplicht alleen kunnen worden opgelegd indien sprake is van het veroorzaken van aanhoudende overlast of het bij herhaling aanrichten van vernielingen. Zij vragen hierbij om een toelichting over de opmerkingen in de memorie van toelichting over veelplegers en *first offenders* – waarnaar ook de leden van de VVD-fractie vroegen. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om de tekst van de memorie van toelichting, die op het punt van de doelgroep mogelijk tot een misverstand aanleiding geeft, te verhelderen. Met dit wetsvoorstel krijgt de strafrechter een algemene mogelijkheid om in zijn vonnis een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen wanneer dit nodig is ter beveiliging van de maatschappij of ter voorkoming van strafbare feiten. Met betrekking tot de doelgroep hoeft er dus geen sprake te zijn van recidiverende plegers of van plegers van bepaalde delicten. In alle gevallen waarin een aan de veroordeelde opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel bijdraagt aan bescherming van de leefomgeving van burgers, of waarin slachtoffers en getuigen bescherming behoeven, kan dit een passende maatregel zijn. Wel kan het bij ernstiger strafbare feiten meer in de rede liggen te komen tot een voorwaardelijke veroordeling met oplegging van bijzondere voorwaarden, tot oplegging van een zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel, aangezien met de bijzondere voorwaarden gedurende een langere termijn kan worden gewerkt aan blijvende gedragsverandering bij de veroordeelde. In die periode staat de veroordeelde onder toezicht en begeleiding van de reclassering. In dit verband merk ik op dat niet alleen de vrijheidsbeperkende maatregel, maar ook – indien het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (Kamerstukken 32 319) wordt aangenomen en in werking treedt – de bijzondere voorwaarde door de rechter dadelijk uitvoerbaar kan worden verklaard indien aan bepaalde criteria is voldaan. Maar, zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van het CDA aan de orde kwam, ook bij ernstiger strafbare feiten kan de rechter goede redenen hebben om niet te komen tot een voorwaardelijke straf, bijvoorbeeld omdat een onvoorwaardelijke straf meer aangewezen is, gelet op de ernst van het feit of de persoon van de dader, of omdat de veroordeelde niet open staat voor begeleiding door de reclassering bij de naleving van een bijzondere voorwaarde. Vanwege de algemene toepasbaarheid van de voorgestelde maatregel is oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel niet uitgesloten bij zwaardere strafbare feiten, ook niet bij zedendelicten. Het kan bijvoorbeeld aangewezen zijn dat met een vrijheidsbeperkende maatregel uitkomst wordt geboden aan het slachtoffer van strafbare feiten zoals schennis van de eerbaarheid, mishandeling of aanranding, dat gegronde vrees heeft voor ernstig belastend gedrag door de veroor-

deelde. Het wordt aan het oordeel van de strafrechter overgelaten in welke concrete gevallen een wijkverbod, contactverbod of meldplicht de passende sanctie is.

De leden van de SP-fractie zijn bezorgd over de opsporing van overtreding van de vrijheidsbeperkende maatregelen en de handhaving van deze gebiedsverboden, contactverboden en meldplichten. Zij vragen hoe de handhaver op straat, zoals de buurtagent, weet welke mensen niet in het gebied mogen komen of met wie zij geen contact mogen hebben. Tevens vragen zij hoe de regering de handhaafbaarheid van deze maatregelen beoordeelt, of de politie en het openbaar ministerie voldoende capaciteit hebben om effectief te handhaven en hoe groot de pakkans wordt bij schending van de maatregel. In het verlengde van de handhaving van bijzondere voorwaarden en de voorwaarden bij de schorsing van de voorlopige hechtenis zijn de buurtagent en andere politieambtenaren bij uitstek gemotiveerd en toegerust om toe te zien op mogelijke overtredingen van de rechterlijke verboden. Het betreft immers personen waarvan gevreesd wordt dat zij wederom de leefomgeving van burgers aantasten dan wel slachtoffers of getuigen zullen benaderen of lastigvallen. Binnen de bestaande capaciteit kunnen – temeer nu in veel gevallen ook omwonenden en slachtoffers daarbij een belang hebben – eventuele schendingen van de vrijheidsbeperkende maatregel daadwerkelijk worden geconstateerd en kan door de politie en de officier van justitie handhavend worden opgetreden. In dit verband wijs ik ook op de Aanwijzing advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties (Stcrt. 2010, 8767). In deze beleidsregel van het openbaar ministerie wordt onder meer beschreven hoe invulling wordt gegeven aan het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling, van in een strafbeschikking opgelegde gedragsaanwijzingen en van voorwaarden bij een schorsing van de voorlopige hechtenis. Doel van dit beleid is dat bij schending van de voorwaarde of de gedragsaanwijzing een snelle en consequente justitiële reactie volgt. Bij het formuleren van de strafeis en bij de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak waarin een vrijheidsbeperkende maatregel is opgelegd, kan worden aangesloten bij de in deze aanwijzing beschreven afspraken. Dit betreft bijvoorbeeld de melding door het openbaar ministerie van elke vrijheidsbeperkende sanctie aan de politie, de actie die van de politie wordt verlangd voor het toezicht en de reactie die volgt bij constatering van schending van de vrijheidsbeperking.

De leden van de SP-fractie vragen voorts in hoeverre het met dit voorstel mogelijk wordt om verdachten een gebiedsverbod of contactverbod op te leggen in afwachting van de berechting. Dat zou naar de mening van deze leden soms gerechtvaardigd kunnen zijn om het slachtoffer niet in aanraking te laten komen met de vermoedelijke dader. De vrijheidsbeperkende maatregel wordt opgelegd bij een rechterlijke uitspraak waarbij iemand wegens een strafbaar feit wordt veroordeeld. Deze maatregel is dus niet geschikt en ook niet bedoeld om voorafgaand aan de berechting een slachtoffer niet in aanraking te laten komen met de vermoedelijke dader. In de fase voorafgaand aan de berechting worden in de praktijk andere interventies toegepast om het door deze leden beoogde effect te bereiken, zoals de gedragsaanwijzing op grond van artikel 509hh Sv van de officier van justitie, de voorlopige hechtenis en schorsing hiervan onder bijzondere voorwaarden. Voor een korte toelichting op deze mogelijkheden verwijs ik graag naar het in de bijlage opgenomen overzicht van strafrechtelijke vrijheidsbeperkende interventies.

#### *4.1 Algemene toepasbaarheid maatregel*

De leden van de VVD-fractie vragen of slachtoffers en andere betrokkenen, zoals instellingen of getuigen, in de procedure zelf om toepassing van deze maatregel kunnen verzoeken, bijvoorbeeld in gevallen dat de officier van justitie om hem moverende redenen van deze eis afziet, maar het slachtoffer een zodanige uitspraak wel wenselijk acht. Het is de exclusieve bevoegdheid van de officier van justitie om – met inachtneming van de in het geding zijnde belangen – op de terechtzitting de strafeis – in soort en hoogte – te bepalen. Bij het bepalen van de strafeis houdt het openbaar ministerie – net als de rechter die over de zaak oordeelt – rekening met de aard van het strafbaar feit, de omstandigheden van het geval, de persoon van de dader en de belangen van het slachtoffer en de samenleving. Uit deze context van de zaak kan het nut en de noodzaak van een vrijheidsbeperkende maatregel volgen. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan de omstandigheid dat een slachtoffer in de aangifte expliciet vraagt om bescherming tegen de dader, of dat uit de justitiële documentatie blijkt dat dezelfde dader op dezelfde plek herhaaldelijk zijn overtredingen begaat, of bijvoorbeeld uit het gegeven dat een officier van justitie eerder op grond van artikel 509hh Sv een gedragsaanwijzing heeft gegeven. De wenselijkheid van een vrijheidsbeperkende maatregel kan tot slot volgen uit een door het slachtoffer op de terechtzitting afgelegde verklaring omtrent de gevolgen die het ten laste gelegde feit bij hem teweeg heeft gebracht. De belangen van het slachtoffer wegen zwaar en kunnen dus op meerdere momenten worden ingebracht.

#### *4.2 Aantasting leefomgeving*

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat als een slachtoffer of een getuige redelijkerwijs kan vrezen voor ernstig belastend gedrag door de verdachte, de rechter een vrijheidsbeperkende maatregel kan opleggen. Dit komt deze leden als een mogelijk te subjectieve maatstaf over. Zij vragen daarom een toelichting hoe een rechter bepaalt dat een vrees bij een slachtoffer of een getuige redelijk is en dient te leiden tot een vrijheidsbeperkende maatregel. De rechter zal aan de hand van de feiten en omstandigheden van de voorliggende zaak afwegen of het slachtoffer of de getuige redelijkerwijs kan vrezen voor belastend gedrag van de verdachte, en of het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel hiermee proportioneel is. Het beoordelen van wat in een voorliggende zaak passend en rechtvaardig is, is een kerntaak van de rechter. Doordat de rechter zich mede oriënteert op andere rechtspraak, kan er vaste jurisprudentie ontstaan over de toepassing van deze sanctiemogelijkheid. De rechter heeft – onder andere bij toepassing van bijzondere voorwaarden en schorsingsvoorwaarden – reeds ervaring in het opleggen van vergelijkbare vrijheidsbeperkende sancties. Deze leden vragen daarnaast waarom de term «verdachte» wordt gebruikt, gelet op het feit dat de maatregel pas kan worden opgelegd in combinatie met een veroordeling. Deze leden hebben gelijk dat een ieder die een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd heeft gekregen, veroordeeld is door een rechter. Pas op het moment van de rechterlijke uitspraak wordt de verdachte een veroordeelde. De term verdachte wordt gehanteerd in het stadium van de berechting waarin de rechter zich buigt over de zaak.

#### *4.3 Opsporing*

De leden van de VVD-fractie vragen of het tot capaciteitsproblemen zal leiden als meer overtredingen en relatief lichte misdrijven niet meer gestandaardiseerd worden afgedaan maar in plaats daarvan ter beoordeling aan het openbaar ministerie worden gestuurd. De leden van de D66-fractie vragen om een kwantificering van de eventuele verhoging van



de werklast voor het openbaar ministerie. Het doel van de voorgestelde maatregel is om in die gevallen waarin niet kan worden volstaan met geldboetes, taakstraffen of (lichte) vrijheidsstraffen, omdat gerichte maatregelen nodig zijn om personen of de omgeving te kunnen beschermen, een passende sanctie op te kunnen leggen. Deze maatregel past binnen het bredere streven om buurten veiliger te maken voor bewoners en ondernemers door hen die door het plegen van strafbare feiten de leefbaarheid en veiligheid aantasten, gericht aan te pakken. Dit maatwerk in de bestraffing kost – zoals de leden van de VVD- en D66-fractie terecht opmerken – meer aandacht en inspanning dan buitengerechtigde afdoening door politie en openbaar ministerie. Soms is dat extra werk echter nodig om een zaak goed voor te kunnen brengen. Het is belangrijk te onderkennen dat binnen het geheel aan overtredingen en misdrijven slechts bij een gering aantal een dergelijke aanpak in beeld hoeft te komen en dat het hierbij gaat om gevallen die veelal toch reeds de bijzondere aandacht van politie en justitie hebben. Naar verwachting zal bij een deel van de gevallen waarin de rechter de nieuwe sanctiemodaliteit van de vrijheidsbeperkende maatregel toepast dit in de plaats komen van de toepassing van de bijzondere voorwaarden. Zo bezien zal de voorgestelde aanvullende sanctiemogelijkheid voor de rechter slecht een beperkt effect hebben op het werk van de politie en het openbaar ministerie om de zaak aan de rechter voor te leggen. Voor zover er extra werkzaamheden voor politie, openbaar ministerie en rechterlijke macht voortvloeien uit dit wetsvoorstel, zullen deze zich naar verwachting met name voordoen in de fase van de tenuitvoerlegging. Dan zal immers door de politie toezicht moeten worden gehouden op de naleving van de maatregel en in voorkomende gevallen zal het openbaar ministerie degene die de maatregel niet heeft nageleefd moeten voorgeleiden aan de rechter-commissaris voor een beslissing over de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. Zoals ik in antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie heb aangegeven, is voornamelijk niet de verwachting dat de vrijheidsbeperkende maatregel zeer veelvuldig zal worden toegepast, zodat de maatregel binnen de bestaande capaciteit ten uitvoer kan worden gelegd.

#### *4.4 Handhaving van de maatregel*

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre de handhaving van de voorgestelde maatregelen zal leiden tot een extra beslag op de politiecapaciteit doordat de politie op de hoogte moet zijn van de personen aan wie een vrijheidsbeperkende maatregel is opgelegd en doordat de politie toeziet op schending van de maatregel. In dit verband vragen deze leden of een indicatie gegeven kan worden van het aantal vrijheidsbeperkende maatregelen dat jaarlijks zal worden opgelegd. De leden van de PVV-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel en vragen of de opgelegde maatregelen binnen de beschikbare capaciteit van de politie kunnen worden gehandhaafd. De leden van de Christen-Unie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel en onderschrijven de doelstelling van het wetsvoorstel. Zij vragen hoe groot het beslag op de politiecapaciteit zal zijn bij implementatie van het wetsvoorstel en of die capaciteit beschikbaar is. Het is lastig om een betrouwbare voorspelling te doen van het aantal keer dat deze maatregel in de praktijk zal worden opgelegd. Zoals al naar voren kwam, is de verwachting dat dit niet zeer veelvuldig zal gebeuren, maar alleen in die gevallen waarin de zelfstandige maatregel passender is dan het stellen van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke straf en een vrijheidsbeperkende maatregel kan bijdragen aan beveiliging van de maatschappij of voorkoming van strafbare feiten. Het zal naar verwachting met name gaan om bekenden van politie en justitie die reeds een meer dan gebruikelijke inzet vergen. Deze maatregel dient de betere

rechtshandhaving, doordat met deze maatregel gericht kan worden opgetreden. Voor het toezicht op de naleving van de maatregel geldt dat de politie direct kan optreden indien schending wordt geconstateerd. In dit verband is het relevant te vermelden dat in de nota van wijziging die tegelijkertijd met deze nota naar aanleiding van het verslag aan uw Kamer is aangeboden, wordt geregeld dat indien er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de veroordeelde de opgelegde maatregel niet naleeft, in spoedeisende gevallen het bevel van de officier van justitie tot aanhouding niet hoeft te worden afgewacht en dat de hulpofficier van justitie de aanhouding van de veroordeelde kan bevelen. De hulpofficier is gehouden de aanhouding onverwijld te melden aan de officier van justitie. Dit versterkt het optreden van de politie bij overtreding van de maatregel en sluit aan bij de regeling van de aanhoudingsbevoegdheid voor de hulpofficier van justitie bij niet-naleving van de bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling of een voorwaardelijke invrijheidstelling in het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (Kamerstukken II 2010/11, 32 319, nr. 8).

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de opgelegde vrijheidsbeperkende maatregelen gehandhaafd zullen worden en of hierbij gebruik zal worden gemaakt van technische toepassingen. De handhaving van de vrijheidsbeperkende maatregel is te vergelijken met die van andere gebiedsverboden, contactverboden en meldplichten die reeds op een andere grondslag kunnen worden opgelegd. Ik verwijs naar hetgeen hiervoor al aan de orde kwam over de handhaving en naar het overzicht van bestaande strafrechtelijke interventies in de bijlage. Voor het constateren van een schending van een opgelegde maatregel zal – zoals ik uitgebreider heb toegelicht in reactie op een vraag van de leden van de D66-fractie – zeker gebruik kunnen worden gemaakt van technische hulpmiddelen zoals camera's. Voor zover deze vraag ziet op controle door middel van een enkelband met ingebouwde GPS-apparatuur, verwijs ik naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie dat de met de maatregel beoogde geringe beperking van de vrijheid van bewegen van de veroordeelde niet in verhouding lijkt te staan tot een dergelijk vorm van controle. Indien elektronisch toezicht en begeleiding door de reclassering in een bepaald geval wenselijk zijn, ligt een voorwaardelijke bestraffing meer voor de hand dan het opleggen van de zelfstandige maatregel.

## **5. Vormgeving van de zelfstandige maatregel**

### *5.1 Inbedding in het Wetboek van Strafrecht*

De leden van de D66-fractie ontvangen graag een overzicht van de bestuursrechtelijke mogelijkheden enerzijds en de strafrechtelijke anderzijds. Daarnaast vragen deze leden hoe de verschillen tussen de interventies voor de burgers inzichtelijk worden gemaakt, bijvoorbeeld voor het niet bij iedereen bekende onderscheid tussen een straf en een maatregel. Graag verwijs ik voor het overzicht naar mijn in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie gegeven overzicht van vrijheidsbeperkende interventies, dat in de bijlage is opgenomen. Voor burgers die een van deze vrijheidsbeperkende interventies krijgen opgelegd, moet duidelijk zijn waaraan zij zich op dat moment dienen te houden, wat de reden is waarom hun vrijheid tijdelijk wordt beperkt en welke rechtsmiddelen open staan voor degenen die het niet eens zijn met de interventie. Juist voor de thans voorgestelde maatregel zal hierover in de praktijk geen onduidelijkheid bestaan. De verdachte wordt gedagvaard voor een strafbaar feit en de rechter legt hiervoor een passende sanctie op

die de veroordeelde zal moeten naleven. Voor de veroordeelde is het in termen van naleving – anders dan voor de wetgever die een nieuwe sanctiemodaliteit juridisch vorm geeft – minder van belang of het gebiedsverbod, het contactverbod of de meldplicht een straf of een maatregel betreft.

### *5.2 Onmiddellijke uitvoerbaarheid*

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat de effectiviteit van deze maatregelen ernstig zou worden aangetast indien gewacht zou moeten worden op de uitkomst van een hoger beroep, niettemin hebben zij hierbij enkele vragen. In het bijzonder vragen deze leden waarom voorgesteld wordt om geen recht op schadevergoeding voor de voormalige verdachte vast te leggen als in hoger beroep is gebleken dat hij ten onrechte een vrijheidsbeperkende maatregel heeft ondergaan. De maatregel wordt door de rechter opgelegd na een zorgvuldige afweging van de omstandigheden van het geval. De rechter beveelt alleen dadelijke uitvoerbaarheid van de maatregel als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens bepaalde personen. Bij het bepalen van de omvang van de vrijheidsbeperking wordt daarnaast door de rechter gestreefd naar het zoveel mogelijk ontzien van de materiële belangen van de veroordeelde. Er zal dus niet snel sprake zijn van materiële schade door de opgelegde vrijheidsbeperking. Indien de veroordeelde in hoger beroep wordt vrijgesproken en blijkt ten onrechte onderworpen te zijn geweest aan bijvoorbeeld een gebiedsverbod, kan de gewezen verdachte die schade-loosstelling wenst hiertoe een verzoek indienen bij het openbaar ministerie. Het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie beoordeelt een dergelijk verzoek op grond van het toepasselijke civiele recht en de toepasselijke jurisprudentie. Indien hiertoe aanleiding bestaat, kent het College de verzoeker een schadevergoeding toe. Dit kan het geval zijn indien de onschuld van de voormalige verdachte is komen vast te staan. Voor de gevallen waarin iemand die in hoger beroep is vrijgesproken, de vrijheid is ontnomen vanwege schending van de maatregel, geldt de schadevergoedingsregeling van het voorgestelde artikel 38j van het Wetboek van Strafrecht (verder: Sr) en kan dus schadevergoeding worden toegekend door de rechter in hoger beroep.

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het vormgeven als maatregel met zich meebrengt dat de ernst van het strafbare feit niet bepalend hoeft te zijn voor de duur en inhoud van de sanctie. Zij vragen of het beslissende criterium of iets een straf of maatregel wordt genoemd niet zou moeten zijn of degene die niet in een bepaald gebied mag komen, dit verbod als een straf ervaart in plaats van het doel van de sanctie. Binnen de systematiek het Wetboek van Strafrecht geldt dat bij straffen de vergelding voorop staat, terwijl met maatregelen primair herstel van de rechtmatige toestand of beveiliging van de maatschappij wordt beoogd. Het oogmerk van de sanctie bepaalt de vormgeving als straf of maatregel, niet het gevoel van de veroordeelde. Het gevoel van de veroordeelde is hiervoor een onvoldoende objectieve maatstaf. Voor bestaande strafrechtelijke maatregelen, zoals onttrekking aan het verkeer, schadevergoeding, terbeschikkingstelling en plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders, geldt zeker ook dat veroordeelden deze als straf kunnen ervaren. Leedtoevoeging wordt echter met geen van deze strafrechtelijke maatregelen primair beoogd. Het doel is steeds – net als bij de vrijheidsbeperkende maatregel – de omgeving te beschermen, het gedrag van de veroordeelde te verbeteren of de rechtmatige toestand te herstellen.

De leden van de D66-fractie zien de voordelen van onmiddellijke uitvoerbaarheid. Zij hebben echter vraagtekens bij de wijze waarop de regering motiveert dat dit acceptabel is, namelijk de beperkte ingrijpendheid van de maatregel. Hierbij citeren deze leden uit de memorie van toelichting «bijvoorbeeld een verbod om gedurende een bepaalde periode in een straat te komen waar men zelf niet woont». Zij vragen te bevestigen dat het feit dat een periode bepaald is op zichzelf niets zegt over de ingrijpendheid. Voorts vragen deze leden waarop wordt gebaseerd dat een gebiedsverbod niet kan behelzen een verbod op het komen in een straat waar men zelf wel woont. Zij vragen tevens aan te geven hoe de regering de ingrijpendheid van een gebiedsverbod beoordeelt wanneer bijvoorbeeld de vaste plek van scholing of arbeid valt binnen dit gebied. Het verheugt mij dat deze leden de voordelen van onmiddellijke uitvoerbaarheid onderschrijven. Ik bevestig ook graag dat het enkele feit dat een periode bepaald is op zichzelf niet veel zegt over de ingrijpendheid van de maatregel. Het beperkte ingrijpen in het leven van de veroordeelde zit met name in het tweede deel van het citaat, namelijk dat het gaat om een straat waarin men zelf niet woont. Het «bepaalde» geeft er enkel uitdrukking aan dat in het wetsvoorstel is vastgelegd dat de rechter voor een periode van maximaal twee jaar de maatregel kan opleggen en dat deze dus niet oneindig kan voortduren. De tekst van het wetsvoorstel staat er – zoals deze leden signaleerden – op zichzelf niet aan in de weg om ook de straat waar de veroordeelde woont in de vrijheidsbeperkende maatregel te betrekken. Zoals ik in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie over concrete voorbeelden van de verschillende maatregelen heb uiteengezet, zal de rechter bij zijn vonnis telkens de proportionaliteit van de maatregel moeten beoordelen. Een maatregel waarbij het onmogelijk wordt gemaakt het woonhuis of de vaste plek van scholing of arbeid te bereiken zal deze toets niet eenvoudig kunnen doorstaan. Het is echter zeker wel denkbaar dat het de veroordeelde verboden wordt om in een winkelcentrum gelegen aan dezelfde straat als hij of zij woont te komen. Langs deze weg kunnen verschillende belangen worden afgewogen en kan een vrijheidsbeperkende maatregel passend worden gemaakt voor de situatie.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat met het onderhavige wetsvoorstel de rechter de mogelijkheid wordt geboden om in reactie op een strafbaar feit een rechtelijk vrijheidsbeperkende maatregel onmiddellijk uit te voeren. Bij niet-naleving van de maatregel kan de rechter-commissaris tevens onmiddellijk een vervangende hechtenis van ten minste drie dagen toepassen. Zij vragen hoe deze bepalingen zich verhouden tot het beroep dat de veroordeelde kan indienen tegen de opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel en het principe dat de verdachte onschuldig is tot het tegendeel bewezen is. Over deze verhouding merk ik op dat de vrijheidsbeperkende maatregel wordt opgelegd door de rechter bij de veroordeling van een strafbaar feit. Alleen als de omstandigheden van het geval dit rechtvaardigen omdat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens een bepaald persoon of bepaalde personen, zal de rechter directe uitvoerbaarheid van de maatregel bevelen. Voor een nadere toelichting op de afwegingen die de rechter hierbij maakt, verwijs ik graag naar mijn antwoord op vragen van leden van de fractie van de SP-fractie over de reikwijdte van de mogelijke maatregelen. Indien de veroordeelde de maatregel vervolgens schendt, wordt wederom het oordeel van een rechter, namelijk de rechter-commissaris gevraagd. In die gevallen dat de periode van de vervangende hechtenis van minimaal drie dagen niet in proportie wordt geoordeeld tot de geconstateerde schending van het vonnis, kan de rechter-commissaris de vervangende hechtenis matigen. In beginsel kan deze matiging ook inhouden dat geen vervangende hechtenis wordt

toegepast. Met deze beoordeling door twee verschillende rechters is toepassing van de maatregel en de vervangende hechtenis bij schending van de maatregel op de meest zorgvuldige wijze in het strafproces ingebed en voldoet de procedure aan de eisen van artikel 6 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Hiermee is van strijdigheid met de onschuldpresumptie geen sprake.

## **6. Verhouding van de maatregel tot andere vrijheidsbeperkende interventies**

De leden van de PvdA-fractie vragen – onder verwijzing naar het advies van de Nederlandse Orde van Advocaten – om een nadere toelichting op het te kort schieten van het bestaande instrumentarium, waaronder vrijheidsbeperkende maatregelen in het strafrecht of daarbuiten. Naar de mening van deze leden is bij enkele van die maatregelen nog te weinig praktijkervaring opgedaan om nu al een oordeel te kunnen vellen over de effectiviteit van die maatregelen. Zij vragen of met de invoering van de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen voldoende instrumentarium is gegeven aan bestuur en justitie om in samenhang met de al bestaande maatregelen overlast en strafbare feiten in een buurt effectief aan te kunnen pakken. Graag ga ik als volgt in op deze vragen van de leden van de PvdA-fractie. Ik ben van mening dat het wetsvoorstel – om in de woorden van deze leden te spreken – zowel een juridische als een praktische lacune invult. Zoals ik in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar voren heb gebracht neemt de thans voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel een eigen plek in naast de bestaande maatregelen. In de rechtspraak zijn er gevallen waarin het gewenst is om een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht als bijzondere voorwaarde op te leggen bij een voorwaardelijke straf, maar waarin het kader van de voorwaardelijke strafoplegging onvoldoende passend is. Zoals in de beantwoording al naar voren kwam, kan dit bijvoorbeeld het geval zijn als bij voorbaat duidelijk is dat de voorwaarde niet het gewenste effect zal sorteren omdat de strafdreiging die resteert bij overtreding van de voorwaarde bij relatief lichte delicten te klein zal zijn om de veroordeelde te motiveren de voorwaarde na te leven. Ook kan het voorkomen dat de veroordeelde niet bereid is mee te werken aan begeleiding door de reclassering, zodat oplegging van bijzondere voorwaarden onder toezicht van de reclassering minder passend is. Tot slot zijn er gevallen waarin slechts een onvoorwaardelijke straf passend is. In deze gevallen beschikt de rechter in de huidige situatie niet over de mogelijkheid te komen tot een zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel. Deze lacune wordt met dit wetsvoorstel opgevuld. Zoals in deze nota al eerder is aangegeven, is oplegging van de voorgestelde maatregel niet beperkt tot overlast en strafbare feiten in de buurt, maar kan de maatregel zeker wel bijdragen aan de complete aanpak van problemen in een bepaalde buurt. Dit wetsvoorstel sluit hiermee aan bij eerdere wettelijke initiatieven om beter op te kunnen treden overlast en strafbare feiten in de buurt. Voor een overzicht van bestaande vrijheidsbeperkende interventies verwijs ik graag naar de twee bijlagen bij deze nota.

De leden van de SP-fractie vragen om een korte beschouwing over de verhouding van dit wetsvoorstel tot de maatregelen die op grond van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (de zogeheten «Voetbalwet») mogelijk zijn geworden en daarbij eventuele vormen van samenloop toe te lichten. In het in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie in de bijlage opgenomen overzicht van vrijheidsbeperkende interventies staan ook de met de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast geïntroduceerde mogelijkheden voor de officier van justitie (509hh Sv) en de burgemeester

(172a en 172b Gemeentewet). Deze wet maakt het mogelijk dat de officier van justitie in gevallen waarin sprake is van verdenking van strafbare feiten waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, dan wel indien er geen gronden voor voorlopige hechtenis aanwezig zijn, in de periode voorafgaand aan de afdoening door de rechter een gedragsaanwijzing geeft. De officier van justitie kan op grond van artikel 509hh Sv vergelijkbare verboden opleggen als thans worden voorgesteld met de vrijheidsbeperkende maatregel. De gevallen waarin de officier van justitie gebruik kan maken van deze bevoegdheid, namelijk indien er sprake is van een verdenking van een strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig is verstoord en er vrees voor herhaling bestaat of indien er vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, dan wel vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert, kunnen voor de officier van justitie aanleiding zijn om in zijn strafeis een vrijheidsbeperkende maatregel op te nemen. Qua doelgroep en doel hebben de gedragsaanwijzing en de vrijheidsbeperkende maatregel dus overeenkomsten. Zij kunnen in elkaars verlengde liggen in die zin dat de gedragsaanwijzing voorafgaand aan de veroordeling door de officier van justitie kan worden opgelegd, terwijl de vrijheidsbeperkende maatregel door de rechter kan worden opgelegd na de veroordeling. Er is dus geen sprake van overlap, maar van aanvulling. De rechter is bovendien – anders dan de officier van justitie – wettelijk niet beperkt in het aantal gevallen waarin hij de sanctie kan opleggen. De rechter kan de vrijheidsbeperkende maatregel opleggen in alle gevallen waarin dit nodig is ter beveiliging van de maatschappij of de voorkoming van strafbare feiten. Als de officier van justitie bij verdenking van een strafbaar feit waarvoor een gedragsaanwijzing op grond van 509hh Sv is opgelegd, overgaat tot dagvaarding en de rechter in zijn vonnis een vrijheidsbeperkende maatregel oplegt, komt deze in plaats van de gedragsaanwijzing. Om deze reden zal samenloop tussen deze gedragsaanwijzing en de vrijheidsbeperkende maatregel zich niet voordoen. Een verschil in de uitvoering is ten slotte dat bij het niet naleven de directe tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis kan worden bevolen, terwijl bij overtreding van de gedragsaanwijzing sprake is van een strafbaar feit (artikel 184/184a Sr), waartegen een aparte strafvervolgning kan worden ingesteld.

Met betrekking tot de vraag van deze leden naar de eventuele samenloop tussen de met de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast geïntroduceerde interventies en de thans voorgestelde rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel kan verder nog worden gewezen op de samenloopregeling voor toepassing van bevoegdheden door de burgemeester en de officier van justitie (artikel 172a, derde lid, Gemeentewet). Deze houdt in dat indien – bij de herhaaldelijke verstoringen van de openbare orde en ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde op grond waarvan de burgemeester een gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht kan opleggen – er eveneens sprake is van strafbare feiten waarvoor de officier van justitie strafrechtelijk optreden geboden acht en een gedragsaanwijzing geeft, de burgemeester aan de betrokken persoon geen groepsverbod of gebiedsverbod voor hetzelfde gebied oplegt.

De leden van de D66-fractie vragen om een toelichting waarom de huidige mogelijkheden om preventieve maatregelen te nemen of repressief op te treden tekort schieten. Als achtergrond noemen deze leden dat zij vermoeden dat de huidige mogelijkheden onvolledig worden benut, onder andere door gebrek aan handhavingscapaciteit en dat zij vrezen dat de komende jaren naar verwachting bezuinigd zal worden op de inzet van die instrumenten, zulks mede indirect via de korting op het Gemeentefonds. Deze leden vragen daarbij ook in te gaan op wat wordt gedaan aan de achterliggende problematiek. Daarbij komt dat deze leden vraagtakens



hebben bij de mogelijkheden tot handhaving en een trend zien om de vrijheid van rechters bij sanctieoplegging in te perken, die zij onwenselijk vinden. Voor een antwoord op de vraag waarom huidige mogelijkheden tekort schieten verwijs ik graag naar de hiervoor gegeven antwoorden op vragen van leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie. Daarnaast merk ik op dat preventie van aanhoudende overlast van individuen en groepen, bijvoorbeeld als gevolg van vernielingen of openlijk geweld, niet eenvoudig is. Vaak wordt men betrapt op een enkel relatief licht strafbaar feit, terwijl het aanhoudend gedrag van het individu of de groep ernstig belastend kan zijn voor de leefomgeving. Effectief optreden hiertegen vergt een consequente aanpak. De voorgestelde maatregel draagt hieraan bij. Door middel van een vrijheidsbeperkende maatregel kan de rechter de veroordeelde bevelen voor langere tijd weg te blijven van de getroffen burgers. Een dergelijk belastend gedrag kan ook plaatsvinden jegens een slachtoffer of getuige in de vorm van bedreiging, intimidatie of stalking. Als hiervoor wordt gevreesd kan een maatregel uitkomst bieden. In het voorgaande werd reeds ingegaan op de directe handhaving die mogelijk is bij het niet-naleven van de maatregel, en op de wijze waarop de politie en de officier van justitie hieraan in het verlengde van de Aanwijzing advies, toezicht en naleving van de voorwaardelijke sancties (*Stcrt.* 2010, 8767) consequent vorm kunnen geven. Dit wetsvoorstel biedt de rechter aanvullende mogelijkheden om maatwerk te leveren. Hier is dus zeker geen sprake van een inperking van de rechterlijke vrijheid, maar wordt juist de vrijheid van de rechter om een passende sanctie op te leggen vergroot. Aangezien de maatregel een exclusieve bevoegdheid van de strafrechter is, en de politie en het openbaar ministerie belast zijn met de handhaving, zie ik geen direct verband met de door deze leden genoemde korting op het Gemeentefonds. De regering past overigens geen generieke korting toe op de algemene uitkering van het Gemeentefonds.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar bestaande en aanhangige sanctiemodaliteiten in zowel het strafrecht als het bestuursrecht. Deze leden vragen om een toelichting op de noodzaak van dit wetsvoorstel en wat de vrijheidsbeperkende maatregel toevoegt aan het huidige instrumentarium van sancties. De noodzaak van het wetsvoorstel licht ik graag als volgt toe. Het belang van dit wetsvoorstel is dat de strafrechter met de nieuwe sanctiemodaliteit van de vrijheidsbeperkende maatregel de mogelijkheid krijgt om snel en effectief het afgekeurde gedrag te doen ophouden in alle gevallen waarin door het plegen van een strafbaar feit de rechtsorde geschokt is en de leefomgeving van burgers of slachtoffers en getuigen bescherming behoeft. Met name het verschil met de bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke bestraffing is relevant. Anders dan met de thans voorgestelde maatregel wordt met de bijzondere voorwaarden beoogd om in een proeftijd van enkele jaren te komen tot doorbreking van criminele gedragspatronen. De veroordeelde staat gedurende die proeftijd onder toezicht en begeleiding van de reclassering. Bij niet-naleving van de voorwaarden dreigt de tenuitvoerlegging van het resterend deel van de straf. Alleen indien deze strafdreiging zwaar genoeg is, is er een prikkel voor de veroordeelde om de voorwaarden na te leven. Om die reden komt een rechter bij de berechting van minder ernstige feiten niet altijd toe aan de toepassing van bijzondere voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke straf. Ook bij ernstiger feiten komt de rechter daar niet altijd aan toe. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de rechter blijvende gedragsbeïnvloeding door het stellen van een bijzondere voorwaarde voor een langere duur niet noodzakelijk of haalbaar acht doordat personen niet bereid zullen zijn mee te werken aan een traject van gedragsverandering dan wel doordat personen gelet op de aard van het gepleegde delict slechts in aanmerking komen voor een onvoorwaardelijke straf. Dit wetsvoorstel vult deze lacune en zorgt ervoor dat de rechter ook in deze gevallen een passende

sanctie kan opleggen. Voor zover het gaat om een reactie op strafbare feiten die de openbare orde verstoren, kan de rechter met het gebiedsverbod, het contactverbod en de meldplicht in voorkomende gevallen voortbouwen op een gedragsaanwijzing met een zelfde vrijheidsbeperking als die welke door de officier van justitie kan worden opgelegd op grond van artikel 509hh Sv. Deze nieuwe sanctie die door de rechter kan worden opgelegd, draagt hiermee bij aan een completering van sanctiemogelijkheden en een slagvaardig strafrecht. Voor het overzicht van relevante vrijheidsbeperkende interventies verwijs ik naar de bijlagen die inzicht geven in de huidige vrijheidsbeperkende interventies en de verschillen ten opzichte van de thans voorgestelde maatregel.

## **7. Snelrecht en Veiligheidshuizen**

Het stemt de leden van de PvdA-fractie tot tevredenheid te lezen dat de regering bij een gebiedsgebonden aanpak van strafbare feiten het van belang acht dat zaken kunnen worden voorgelegd aan rechters die door ervaring in andere zaken goed bekend zijn met de problemen in een wijk. Zij vragen wat wordt ondernomen om te zorgen dat kennis van een rechter over een specifieke wijk beter wordt en langer beklijft, bijvoorbeeld door rechters te koppelen aan een bepaalde wijk of regio. Het verheugt mij dat deze leden en ik het eens zijn over het nut van kennis van lokale omstandigheden bij rechters bij de berechting. Zoals deze leden aangeven wordt een belangrijk deel van de kennis over problemen in wijk aan de rechter bekend door een goede dossiervoorbereiding, mede in de Veiligheidshuizen. Vermeldenswaardig in dit verband is het recente initiatief tot buurtgerichte themazittingen van de Rechtbank Amsterdam. Doordat hier meerdere strafzaken uit één buurt achter elkaar worden behandeld, ontstaat voor burgers van de buurt in kwestie de mogelijkheid te zien welke sancties er volgen op criminaliteit en overlast in hun omgeving en verkrijgen de behandelend rechters meer inzicht in de problemen in een bepaalde wijk. Het verdient hierbij opmerking dat indien deze problemen in de concrete strafzaak van belang zijn, zij daarin aan de orde moeten worden gesteld.

## **8. Financiële paragraaf**

De leden van de D66-fractie constateren dat in de financiële paragraaf geen extra budget is uitgetrokken voor de werklust als gevolg van voorgestelde maatregelen. Dit knelt volgens deze leden temeer daar hiervan geen kwantificering is opgenomen in het wetsvoorstel. Deze leden ontvangen daarom graag een inschatting van de verwachte extra lasten en de verwachte effecten voor de administratieve lastendruk voor de politie en het openbaar ministerie. In reactie hierop kan ik vermelden dat de voorgestelde maatregelen toepassing zullen vinden binnen de reguliere taakuitvoering en binnen de daarvoor bestaande budgetten kunnen worden gerealiseerd. Zoals hiervoor aan de orde kwam, is de verwachting niet dat de voorgestelde maatregel zeer veelvuldig zal worden opgelegd, zodat de maatregel binnen de bestaande capaciteit ten uitvoer kan worden gelegd.

## **ARTIKELSGEWIJS**

De leden van de SP-fractie merken op dat in de toelichting geschreven staat dat een contactverbod ook een verplichting kan inhouden geen contact meer te (laten) leggen met bepaalde instellingen. Zij vragen of het niet duidelijker zou zijn om de term «instelling» op te nemen in het voorgestelde artikel 38v Sr. Het opnemen van de term instelling in het

wetsvoorstel is niet nodig nu een dergelijk verbod vorm kan krijgen via een contactverbod met medewerkers van deze instelling of via een gebiedsverbod rondom deze instelling.

De minister van Veiligheid en Justitie,  
I. W. Opstelten

## BIJLAGE I – STRAFRECHTELIJKE VRIJHEIDSBEPERKENDE INTERVENTIES

Naam	aard vrijheidsbepere- kende interventie	max. duur	door wie	voor of na berechting	bestaand of in voorbereiding	grondslag	bij schending	criteria/doel
<i>Rechterlijke vrijheidsbepere- kende maatregel</i>	Maatregel: gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht	2 jaar	Rechter	Na	Onderhavig voorstel	38v Sr	Vervangende hechtenis	Ter beveiliging van de maatschappij of ter voorkoming van strafbare feiten
<i>(Bijzondere) Voorwaarden bij voorwaardelijke veroordeling</i>	Voorwaarde: divers van aard, waaronder schadevergoeding, waarborgsom, schadefonds en voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende, zoals ook een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht	2, 3, 10 jaar (afhankelijk van ernst feit en recidiverisico), maximaal eenmaal verlengd met 1 jaar	Rechter	Na	Bestaand. Wetsvoorstel (KS II 32 319): lijst met mogelijke bijzondere voorwaarden en onmiddellijke uitvoerbaarheid	14c Sr	Tenuitvoerlegging voorwaardelijk deel straf	Bij veroordeling tot gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar, hechtenis, taakstraf of geldboete. Gericht op blijvende gedragsverandering.
<i>(Bijzondere) Voorwaarden bij voorwaardelijke invrijheidsstelling</i>	Voorwaarde: divers van aard, het gedrag van de veroordeelde betreffende, zoals ook een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht	Proeftijd van ten minste 1 jaar en ten hoogste 10 jaar	OM	Na	Bestaand. Wetsvoorstel (KS II 32 319): lijst met mogelijke bijzondere voorwaarden	15 Sr	Herroeping voorwaardelijke invrijheidsstelling	Gevangenisstraf van meer dan een jaar. Gericht op blijvende gedragsverandering.
<i>Schorsing voorlopige hechtenis</i>	Voorwaarde: divers van aard	Tot aan het (onherroepelijk) vonnis / niet langer dan verwachte vrijheidsbenemende straf	Rechter	Voor	Bestaand	80 Sv	Opheffing schorsing	Alleen bij misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en hiervoor gronden aanwezig zijn
<i>Strafbeschikking (Wet OM-afdoe- ning)</i>	Straffen: o.m. taakstraf, geldboete, onttrekking aan het verkeer, ontzegging rijbevoegdheid en gedragsaanwijzingen	1 jaar	Officier van justitie	Voor	Gefaseerde invoering vanaf 2011	257a Sv	Dagvaarding onderliggende feit (mislukte executie)	Instemming van de verdachte met de gedragsaanwijzing is vereist
<i>Gedragsaanwij- zing (WMBVEO)</i>	Gedragsaanwijzing: gebiedsverbod, contactverbod, meldplicht, begeleidingsverplichting	90 dagen, maximaal 3 keer verlengd	Officier van justitie	Voor	Bestaand	509hh Sv	Vervolging voor 184 of 184a Sr	Bij verdenking van een strafbaar feit a. waardoor de openbare orde ernstig is verstoord, met grote vrees voor herhaling, b. waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag, c. waarmee vrees bestaat voor herhaald gevaar voor goederen.

<b>Naam</b>	<b>aard vrijheidsbeperkende interventie</b>	<b>max. duur</b>	<b>door wie</b>	<b>voor of na berechting</b>	<b>bestaand of in voorbereiding</b>	<b>grondslag</b>	<b>bij schending</b>	<b>criteria/doel</b>
<i>Rechterlijk bevel tot handhaving van de openbare orde</i>	Bevel ter voorkoming of voortzetting van het feit en een vordering tot nakoming ervan	Tot aan het (onherroepelijk) vonnis	Rechter-commissaris	Voor	Bestaand	540 e.v. Sv	Inverzekeringstelling van maximaal zeven dagen en vervallen zekerheid	Alleen aan verdachte die op heterdaad is aangehouden bij een ernstige verstoring van de openbare orde en met groot gevaar voor herhaling voor voortzetting of herhaling van dat feit. Instemming van de verdachte vereist.

## BIJLAGE II – STRAFRECHTELIJKE VRIJHEIDSBEPERKENDE INTERVENTIES

naam	aard vrijheidsbeperkende interventie	max. duur	grondslag	bij schending	criteria
<i>Lichte bevelsbevoegdheid (Gemeentewet)</i>	Bevel ter handhaving van de openbare orde: bijvoorbeeld gebiedsverbod	Drie maanden	172, derde lid, Gemeentewet	Strafrechtelijk optreden o.g.v. 184 Sr	Bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.
<i>Maatregelen (APV)</i>	Bevel: gebiedsverbod, samenterscholingsverbod, stadion(omgevings)verbod	Variabel	APV	Strafrechtelijk optreden o.g.v. overtreding APV of 184 Sr	Bij herhaaldelijke en niet-herhaaldelijke overlast door een individu. Het gebiedsverbod kan alleen worden opgelegd door de burgemeester aan overlastveroorzakers in het publieke domein.
<i>Maatregel (WMBVEO)</i>	Bevel: gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht	Drie maanden, maximaal 3 keer verlengd	172a Gemeentewet	Strafrechtelijk optreden o.g.v. 184 Sr	Bij herhaalde verstoring van de openbare orde met ernstige vrees voor verdere verstoringen. Inzetbaar tegen ernstige verstoringen van de openbare orde gepleegd door leden van een groep ordeverstoorders, een individuele ordeverstoorder of een persoon die bij groepsgewijze overlast een leidende rol had.
<i>Bevel ouders 12-minners (WMBVEO)</i>	Bevel aan ouders/verzorgers van 12-minners te zorgen dat de minderjarige niet op bepaalde plekken in de gemeente komt, tenzij onder begeleiding of dat de minderjarige zich op bepaalde dagen gedurende een tijdvak tussen 20:00 en 6:00 uur niet komt op voor het publiek toegankelijke plaatsen, tenzij onder begeleiding	Drie maanden	172b Gemeentewet	Strafrechtelijk optreden o.g.v. 184 Sr	Indien een 12-minner herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde (zie circulaire burgemeestersbevel twaalfminners, <i>Stcrt.</i> 31 augustus 2010, nr. 13482).
<i>Noodrecht</i>	Alle bevelen die de burgemeester nodig acht voor de handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar in een noodbevel of noodverordening, bijvoorbeeld inhoudende een samenterscholingsverbod of gebiedsverbod	Beperkt	175 en 176 Gemeentewet	Strafrechtelijk optreden o.g.v. 184 Sr	Bij oproerige beweging, andere ernstige wanordelijkheden of rampen of zware ongevallen, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Er is geen voorbereidingstijd nodig voor noodrecht.



<b>naam</b>	<b>aard vrijheidsbeperkende interventie</b>	<b>max. duur</b>	<b>grondslag</b>	<b>bij schending</b>	<b>criteria</b>
<i>Tijdelijk huisverbod</i>	Huisverbod	10 dagen, maximaal verlengd tot vier weken	2 Wet tijdelijk huisverbod	Strafrechtelijk optreden o.g.v. 11 Wet tijdelijk huisverbod	Indien aanwezigheid van de persoon in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van personen die met hem in de woning verblijven of indien een ernstig vermoeden van dit gevaar bestaat. Het Besluit tijdelijk huisverbod bevat nadere regels over de aard van de feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot een huisverbod.