

KNELPUNTEN IN DE UITVOERING VAN DE WET TIJDELIJK HUISVERBOD



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

KNELPUNTEN IN DE UITVOERING
VAN DE WET TIJDELIJK
HUISVERBOD

- eindrapport -

Auteurs:
Drs. Katrien de Vaan
Mr. drs. Ad Schreijenberg
Drs. Ger Homburg
Prof. mr. Jon Schilder

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Amsterdam, augustus 2013
Publicatienr. 2340

© 2013 Regioplan, in opdracht van het WODC van het ministerie van Veiligheid en Justitie
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.
Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

VOORWOORD

Voor u ligt het rapport van een onderzoek naar eventuele knelpunten in de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod (Wth). Dit onderzoek is uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Onze dank gaat uit naar de leden van de begeleidingscommissie die ons gedurende het onderzoek op prettige wijze hebben ondersteund en geadviseerd.

Deze leden zijn:

Dhr. prof. mr. dr. A.R. Hartmann	Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid (voorzitter);
Mw. drs. A. ten Boom	Ministerie van Justitie/WODC;
Mw. mr. S. Etty	GGD Rotterdam-Rijnmond;
Mw. drs. M.L. Kroon	Ministerie van Veiligheid en Justitie, gedurende het onderzoek tijdelijk vervangen door mw. mr. I. Horst-Vermaas;
Mw. drs. N. Vesseur	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Daarnaast bedanken wij de bij het onderzoek betrokken respondenten.

Amsterdam, augustus 2013

Ger Homburg
Projectleider

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting		I
Summary		V
1 Inleiding		1
1.1 Achtergrond.....		1
1.2 Doel- en vraagstelling van het onderzoek		1
1.3 Methode		2
1.4 Leeswijzer		5
2 Juridische knelpunten		7
2.1 Inleiding.....		7
2.2 Wettelijk kader.....		8
2.3 Besluitvorming huisverbod.....		9
2.4 Aanleiding en gronden voor oplegging huisverbod.....		16
2.5 Rechterlijke procedure en wetsinterpretatie		21
2.6 Samenloop bestuursrecht en strafrecht.....		29
2.7 Vernietigde huisverboden		31
2.8 Na de huisverbodperiode		32
3 Knelpunten in het proces van de uitvoering van de Wth.....		37
3.1 Inleiding.....		37
3.2 Het opleggen van huisverboden		39
3.3 De looptijd van het huisverbod.....		45
3.4 Na afloop van het huisverbod		49
3.5 Tot slot: de bevoegdheid van de burgemeester		51
4 Conclusie		53
4.1 Inleiding.....		53
4.2 Juridische knelpunten		53
4.3 Procesmatige knelpunten		55
4.4 Overige aandachtspunten bij de uitvoering van de Wth.....		56
Bijlagen		59
Bijlage 1 Bronnen inventarisatie procesmatige knelpunten.....		61
Bijlage 2 Aanwezigen expertmeeting Wet tijdelijk huisverbod.....		65
Bijlage 3 Afkortingenlijst.....		67

SAMENVATTING

Doel onderzoek	Onderzoeksdoel Het doel van het onderzoek is het identificeren van procesmatige en juridische knelpunten die het doelbereik van de Wet tijdelijk huisverbod (Wth) belemmeren en niet in de loop der tijd zijn opgelost.
Praktijk- onderzoek	Onderzoeksopzet Alle Nederlandse gemeenten (408) zijn per e-mail benaderd voor dit onderzoek en bevraagd over knelpunten. De vraag naar knelpunten is daarnaast uitgezet bij alle Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG's) en alle (voormalige) politiekorpsen.
Jurisprudentie- onderzoek	Een jurisprudentieonderzoek biedt een aanvulling op een reeds bestaand overzicht uit 2010. De bron voor het overzicht is www.rechtspraak.nl . Tot 1 januari 2013 werden 228 gerechtelijke uitspraken op de website gepubliceerd met betrekking tot het huisverbod of waarin het huisverbod als omstandigheid genoemd wordt. Deze uitspraken zijn aangevuld met 11 uitspraken aangedragen door gemeenten, die niet werden gepubliceerd op rechtspraak.nl . De juridische knelpunten en de juridische casuïstiek uit de inventarisatiefase zijn voorgelegd aan deskundigen in een expertmeeting.
Juridische knelpunten	Juridische knelpunten Op grond van een analyse van gerechtelijke uitspraken en een expertmeeting over de resultaten daarvan zijn de volgende juridische knelpunten geïdentificeerd: • Er is onder gemeenten onduidelijkheid over de wijze van toetsing door de rechter. Rechters toetsen het huisverbod wisselend marginaal, dan wel vol. Daardoor weten gemeenten niet waar zij in de rechtszaal aan toe zijn. • De voorwaarden van artikel 67a van het Wetboek van Strafvordering (Sv) staan in sommige gevallen voorlopige hechtenis van uithuisgeplaatsten na overtreding van het huisverbod in de weg. Dit terwijl als het huisverbod is overtreden er juist vaak gevaarsdreiging is. Vaak wordt waar geen voorlopige hechtenis mogelijk is een zaak ook geseponeerd. Er is een aanwijzing huiselijk geweld en een intern richtinggevend kader van het Openbaar Ministerie (OM) die beide uitgaan van het principe 'altijd vervolgen, tenzij...'. In de praktijk blijkt dit echter nog onvoldoende bekend te zijn bij officieren van justitie. Het niet vervolgen van overtreding van het huisverbod kan de naleving ervan ondermijnen. • Rondom het onmiddellijkheidscriterium in de Wth doen zich twee knelpunten voor. Enerzijds slagen gemeenten er niet altijd in om preventieve huisverboden op te leggen en toch te voldoen aan dit criterium (dat vereist doorgaans meer onderbouwing dan een zaak waarin een actueel incident speelt), anderzijds toetst de rechter soms daadwerkelijk (ten onrechte) of er

sprake is van een actueel incident. Dit staat 'preventieve' toepassing van het huisverbod in de weg.

- Waar onduidelijkheid is over de verblijfplaats/woning van de achterblijver worden huisverboden soms door de rechter vernietigd. Het contactverbod vervalt dan met het huisverbod.

Procesmatig-juridische knelpunten

Procesmatig-
juridisch

Daarnaast zijn juridische knelpunten te identificeren die meer procesmatige implicaties hebben en in mindere mate aan het wettelijk kader raken:

- Bij samenloop van het huisverbod met een strafrechtelijk traject worden huisverboden vaak door de rechter vernietigd, omdat strafrechtelijk opgelegde beperkingen overlappen (in ieder geval qua doel) met de beperkingen van het huisverbod. Er wordt bij strafrechtelijke procedures echter niet voorzien in hulpverlening. Daarnaast is de borging van het contactverbod in het huisverbod vaak beter dan in strafrechtelijke voorwaarden.
- Tegenstrijdige verklaringen van betrokkenen over geweld over en weer leiden in sommige gevallen tot vernietiging van huisverboden. Er is in huisverbodzaken vrijwel altijd meer bewijs aanwezig dan alleen tegenstrijdige verklaringen. Het is, met name waar er verklaringen van geweld over en weer bestaan, belangrijk dit zorgvuldig op te nemen in het dossier en aan te geven waarom het aangevoerde bewijs als voldoende wordt beoordeeld voor het opleggen van het huisverbod.
- Politie mutaties kunnen een besluit tot een huisverbod (mede) dragen, maar zijn daarvoor blijkens de jurisprudentie niet noodzakelijk. Onder gemeenten bestaat echter de indruk dat bij afwezigheid van politie mutaties te snel tot vernietiging wordt besloten.
- Gemeenten ervaren een proceskostenveroordeling bij vernietiging van een huisverbod op grond van een ex-nunctoets als onredelijk. Waar burgemeesters op juiste gronden een huisverbod hebben opgelegd kan de situatie ten tijde van de zitting veranderd zijn. Bij een ex-nunctoets wordt op grond van die nieuwe situatie geoordeeld over het huisverbod. Dat leidt soms tot vernietiging van het huisverbod en een proceskostenveroordeling.
- Bij verhindering of afwezigheid van hovj's kunnen huisverboden niet opgelegd worden. De in het kader van dit onderzoek geraadpleegde experts pleiten voor het mandateren van de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod aan anderen dan de hovj, die doorgaans erg druk bezet is.

Procesmatige knelpunten

Procesmatige knelpunten

In het proces van de uitvoering van de Wth doen zich vier knelpunten voor, die voortvloeien uit het kader dat de wetgever heeft gesteld:

- Het lukt niet altijd om een huisverbod op te leggen in de situaties die daarvoor geschikt zijn. Dat geldt voor situaties van kindermishandeling en situaties waarin geen sprake is van een actueel politie-incident (de 'preventieve' huisverboden). Met name de term 'incident' in het Besluit tijdelijk huisverbod, overgenomen in het Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld (RiHG), leidt ertoe dat de toepassing van het huisverbod veelal beperkt blijft tot situaties waarin er een actueel politie-incident is. Bij situaties van kindermishandeling en 'preventieve' huisverboden is daar echter veelal geen sprake van, terwijl de Wth wel (ook) voor dit soort situaties is bedoeld. Daarnaast speelt specifiek wat betreft de 'preventieve' huisverboden de term 'onmiddellijk' uit de Wth.
- Als een situatie zich formeel leent voor het opleggen van een huisverbod, omdat wordt voldaan aan de wettelijke criteria en de risicoscreening wijst op een ernstige mate van dreiging, wil dat nog niet altijd zeggen dat een huisverbod ook een *geschikte* maatregel is. Eerdergerelateerd geweld en een reële dreiging van suïcide vormen mogelijke contra-indicaties waarmee in de afweging om een huisverbod op te leggen rekening mee moet worden gehouden. De Wth en het Besluit tijdelijk huisverbod besteden hier echter geen aandacht aan, omdat ze alleen de formele vereisten voor een huisverbod bevatten. Het is niet geborgd dat deze factoren worden meegenomen in de belangenafweging die de basis vormt voor een huisverbodbesluit.
- Het verlengingsbesluit en het plan van aanpak voor de hulpverlening zijn niet altijd op tijd gereed en/of van voldoende kwaliteit. De wettelijk bepaalde tiendagenperiode van het huisverbod maakt het voor de hulpverlening – ook als deze 24 uur per dag inzetbaar is – met name in complexe situaties vrijwel onmogelijk om op tijd een kwalitatief goed plan van aanpak op te stellen. Het niet gereed zijn en/of de gebrekkige kwaliteit van verlengingsbesluiten en hulpverleningsplannen is op zichzelf een probleem omdat dit een risico vormt voor de kwaliteit van het vervolgtraject. Daarnaast kan dit ertoe leiden dat huisverboden worden verlengd terwijl onduidelijk is in hoeverre het bij oplegging geconstateerde gevaar nog bestaat.
- Het lukt niet altijd de verlenging van het huisverbod kenbaar te maken aan de uithuisgeplaatste. Dit raakt aan het wettelijk kader, daar waar de reden ligt in het ontbreken van contactgegevens van de uithuisgeplaatste (UHG). De wet verplicht de UHG weliswaar contactgegevens achter te laten, maar plaatst geen sanctie op het nalaten daarvan.

Overige aandachtspunten

Overige aspecten

Tijdens het onderzoek zijn ten slotte verschillende aspecten van het uitvoeringsproces naar voren gekomen die de effectiviteit van de wet verminderen, maar die niet samenhangen met de kaders die de wetgever heeft gesteld. De belangrijkste punten zijn:

- Onvolledige dossiers leiden vaak tot vernietiging van huisverboden door de rechter. Een goed gedocumenteerde motivatie en bekendmaking van het besluit is essentieel.
- Op overtredingen van het huisverbod wordt niet altijd gehandhaafd. Deels hangt dit samen met het wettelijk kader. Deels ligt de oorzaak echter ook in een inadequate handelwijze van de hulpverlening, die uit angst de vertrouwensrelatie met de cliënt te schaden overtredingen niet altijd meldt; en in het optreden van de politie, die niet elke overtreding belangrijk genoeg acht om op te handelen en/of anticipeert op een verwacht sepot door het OM.
- Hulp aan uithuisgeplaatsten komt niet altijd op korte termijn op gang. De UHG is niet altijd bereikbaar voor de hulpverlening; ofwel omdat de UHG is gedetineerd en de hulpverlening geen toegang heeft tot de penitentiaire inrichting (PI); ofwel omdat de UHG onbereikbaar is.
- Niet altijd komt de juiste hulpverlening op gang. Deels hangt dit samen met de manier waarop de hulpverlening bij huisverboden is georganiseerd. Er is echter ook sprake van wachtlijsten en het niet altijd beschikbaar zijn van de benodigde hulp.
- Na afloop van het huisverbod is de veiligheid van de achterblijver(s) niet altijd geborgd. Aanvullende maatregelen om hen te beschermen (vanuit het strafrecht) vinden vaak niet direct ingang.

SUMMARY

Survey objective	Objective of the survey The objective of the survey is to identify unresolved procedural and legal obstacles that reduce the effectiveness of the Temporary Domestic Exclusion Order Act (<i>Wet tijdelijk huisverbod</i>).
Survey of practical application	Structure of the survey An email was sent to all 408 municipalities in the Netherlands informing them about the survey and asking them to identify obstacles. Domestic Violence Advice and Support Centres (<i>Steunpunten Huiselijk Geweld</i>) and all (former) police forces were asked to do the same.
Case law study	A study of the case law was conducted to supplement an existing overview that was compiled in 2010 and sourced from www.rechtspraak.nl. As at 1 January 2013, 228 court judgments in cases relating to or involving domestic exclusion orders had been published on the website. Eleven judgments not published on the website but cited by municipalities were added to the list. The legal obstacles and case histories identified in the survey phase were presented to experts at a special meeting.
Legal obstacles	Legal obstacles The following legal obstacles were identified following an analysis of court judgments and a subsequent meeting of experts convened to discuss the findings of that analysis: • The municipalities cited a lack of clarity regarding the method of judicial assessment. The courts alternate between applying a test of reasonableness and a full review on the merits. As a consequence, municipalities do not know what to expect in the courtroom. • In some cases, the conditions of Section 67a of the Code of Criminal Procedure (<i>Wetboek van Strafvordering</i>) prevent the provisional detention of individuals who have violated a domestic exclusion order imposed on them, even though in such situations there is often a credible threat. When provisional detention is not a possibility, cases are often dismissed. The Public Prosecution Service's domestic violence directive and internal guidance framework are both based on the principle of 'always prosecute, unless...'. In practice, however, it appears that some public prosecutors are not sufficiently familiar with this guideline. Failure to prosecute violations of domestic exclusion orders can undermine compliance. • There are two obstacles that are related to the immediacy criterion in the Temporary Domestic Exclusion Order Act. On the one hand, municipalities are not always able to impose preventive domestic exclusion orders and at the same time comply with this criterion (which usually requires more substantiation than a case involving a current incident). On the other, sometimes courts (wrongly) assess whether a case involves a current

incident. This makes it difficult to use the domestic exclusion order as a preventive instrument.

- Domestic exclusion orders are sometimes set aside when the victim's whereabouts or place of residence is unknown. The ban on contact becomes invalid along with the domestic exclusion order.

Procedural legal obstacles

Procedural
legal

There are also legal obstacles that have little to do with the legislative framework but do have procedural implications.

- When domestic exclusion orders coincide with criminal proceedings, they are often quashed by the court because restrictions imposed under criminal law overlap (at least in terms of objective) with the restrictions imposed by the domestic exclusion order. However, help services are not provided in criminal proceedings. In addition, the ban on contact is often more securely embedded in domestic exclusion orders than in conditions imposed under criminal law.
- In some cases, domestic exclusion orders are quashed because the individuals involved make contradictory statements about the violence. In domestic exclusion order cases there is almost always more evidence than contradictory statements alone. It is particularly important in cases involving mutual allegations of violence to record these statements carefully in the file and indicate why the evidence adduced is deemed sufficient to warrant a domestic exclusion order.
- Police records may support a decision to impose a domestic exclusion order, but are not necessary, according to the case law. However, municipalities have the impression that decisions to quash domestic exclusion orders are made too quickly when there is no police record.
- Municipalities consider it unreasonable that cost orders are imposed when domestic exclusion orders are quashed on the basis of examination ex nunc. When a mayor imposes a domestic exclusion order on the proper grounds, the situation may have changed by the time the hearing takes place. When a domestic exclusion order is examined ex nunc, the decision regarding the order is based on the new situation, which sometimes leads to the order being quashed and a cost order being issued.
- When no assistant public prosecutor is available, domestic exclusion orders cannot be issued. The experts consulted in the context of this survey recommend that powers to impose domestic exclusion orders be delegated to other parties, because assistant public prosecutors have heavy workloads.

Procedural obstacles

Procedural
obstacles

There are four obstacles to the implementation of the Temporary Domestic Exclusion Order Act that arise from the framework established by the legislator:

- It is not always possible to impose domestic exclusion orders in appropriate situations: child abuse situations and situations in which there is no current police incident (the 'preventive' domestic exclusion order). Due to the use

of the term ‘incident’ in the Temporary Domestic Exclusion Order Decree, a term taken from the Domestic Violence Risk Assessment Instrument (RiHG), domestic exclusion orders are issued mainly when there is a current police incident. However, usually there is no current police incident in situations involving child abuse and ‘preventive’ domestic exclusion orders, while the Act was intended to apply to this type of situation as well. The term ‘immediately’ in the Act is also an issue with respect to ‘preventive’ domestic exclusion orders.

- Even if a situation formally warrants a domestic exclusion order, because the statutory criteria have been met and the risk assessment indicates that there is a serious threat, a domestic exclusion order may not always be an *appropriate* measure. Honour-based violence and a real risk of suicide are possible contraindications that must be taken into account when a domestic exclusion order is being considered. However, the Temporary Domestic Exclusion Order Act and Decree do not address these issues; they merely set out the formal requirements for a domestic exclusion order. There is no guarantee that these factors will be taken into account when the interests involved are weighed in order to arrive at a decision concerning a domestic exclusion order.
- Decisions to extend domestic exclusion orders and assistance plans are not always completed in time and may be qualitatively inadequate. The statutory ten-day period for domestic exclusion orders makes it virtually impossible for social workers to formulate a qualitatively good plan, particularly in complex situations, even if they are available 24 hours a day. When decisions on extensions and assistance plans are not completed in time or are not of sufficient quality, the quality of the follow-up pathway is jeopardized. In addition, this can lead to domestic exclusion orders being extended while it is unknown whether and to what extent the threat that was observed when the order was imposed still exists.
- It is not always possible to notify the subject of a domestic exclusion order of an extension. This is an issue that pertains to the statutory framework when the reason is that the subject’s contact information is unknown. The law requires the subject to provide contact information, but does not impose sanctions for failing to do so.

Other issues

Other
issues

The survey revealed that there are aspects of implementation that reduce the effectiveness of the Act but are not related to the parameters set by the legislator. The main issues are as follows:

- Incomplete files often lead to domestic exclusion orders being quashed by the courts. Thorough documentation of the motivation for and notification of a decision is essential.
- Enforcement measures are not always taken when domestic exclusion orders are violated. This is due in part to the statutory framework. But another reason is the inadequacy of the response by social workers, who refrain from reporting violations for fear of damaging their relationship of trust with their client. In addition, the police sometimes do not respond

because they do not consider every violation important enough to warrant action or because they assume the Public Prosecution Service will decide not to prosecute.

- Subjects of domestic exclusion orders do not always receive timely assistance. In many cases, social workers are unable to contact the subject, either because he/she is in prison and they have no access to the custodial institution or because the subject's whereabouts are unknown.
- The kind of assistance that is needed in the situation is not always available. This is due in part to the way in which assistance in cases involving domestic exclusion orders is organized. There are also waiting lists and sometimes the assistance required is not available.
- The safety of the victim(s) after a domestic exclusion order expires is not always guaranteed. Additional protective measures under criminal law often do not take effect immediately.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Op 1 januari 2009 is de Wet tijdelijk huisverbod (Wth) in werking getreden. Deze wet maakt het mogelijk om (potentiële) plegers van huiselijk geweld tijdelijk de toegang tot hun woning te ontfeggen en een contactverbod op te leggen met betrekking tot de in de woning achterblijvende personen.

Vijf jaar na inwerkingtreding dient een oordeel gevormd te worden over de doeltreffendheid van deze wet. Daartoe is een effectevaluatie uitgevoerd. Die evaluatie biedt inzicht in de vraag of de toepassing van de wet leidt tot een vermindering van het huiselijk geweld in de zaken waarin een huisverbod wordt opgelegd. Omdat de effectevaluatie zich primair richt op het vaststellen van de mate waarin de wet effectief is, blijven knelpunten die zich in de uitvoerings- en juridische praktijk voordoen grotendeels buiten beeld. Deze zijn echter wel belangrijk, omdat ze van invloed kunnen zijn op het effect van de wet. Om vijf jaar na de invoering van de Wth een breder beeld te kunnen bieden van de uitvoering en de effectiviteit van de Wth, werd besloten tot aanvullend onderzoek naar deze knelpunten.

In deze rapportage wordt verslag gedaan van de resultaten van dat aanvullende onderzoek, gericht op het op hoofdlijnen in kaart brengen van de procesmatige en juridische knelpunten, die spelen rondom de Wet tijdelijk huisverbod. De knelpunten zijn in kaart gebracht door een inventarisatie van praktijkervaringen en jurisprudentie. Daarnaast worden oplossingsrichtingen geformuleerd voor veel voorkomende knelpunten.

1.2 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

1.2.1 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is het identificeren van procesmatige en juridische knelpunten die het doelbereik van de Wth belemmeren en niet in de loop der tijd zijn opgelost. Samen met de effectevaluatie biedt het onderzoek een overzicht van de effectiviteit van de wet en aspecten die deze effectiviteit mogelijk in de weg staan.

Het doel van dit onderzoek is primair het bijeenbrengen van de kennis over knelpunten, nagaan welke van dusdanige aard zijn dat zij niet min of meer vanzelf oplossen en daarmee mogelijk handelen van de landelijke overheid vereisen, en het inventariseren van mogelijke oplossingen.

1.2.2 Onderzoeksvragen

Uit het doel van het onderzoek vloeit de volgende centrale onderzoeksvraag voort:

Wat zijn procesmatige en juridische knelpunten die het doelbereik van de Wth belemmeren en die niet in de loop der tijd zijn opgelost, en wat zijn best practices die een oplossing kunnen bieden voor geconstateerde procesmatige knelpunten?

De subvragen vallen uiteen in twee groepen: vragen naar juridische knelpunten enerzijds en vragen naar procesmatige knelpunten en *best practices* anderzijds.

Juridische knelpunten

1. Welke nieuwe ontwikkelingen tekenen zich af in de rechtspraak over de Wth sinds 2010?
2. Op welke gronden wordt de huisverbodbeschikking door de rechter vernietigd? Zijn deze gronden te typeren als fundamentele kritiek op de wet of betreft het zaken die in het uitvoeringsproces verbeterd kunnen worden?
3. Wordt in vergelijkbare zaken vergelijkbaar geoordeeld?
4. Doen zich juridische knelpunten voor die in de rechtspraak nog niet aan de orde zijn gekomen?
 - a. Zo ja, welke knelpunten zijn dit?
 - b. Zijn er knelpunten die verband houden met de positionering van het huisverbod op het snijvlak van strafrecht en bestuursrecht; zo ja, welke zijn dit?
 - c. In hoeverre raken de knelpunten in fundamentele zin aan de wet?

Procesmatige knelpunten

5. Wat zijn procesmatige knelpunten bij de uitvoering van de Wth die breed worden ervaren en een doeltreffende werking van de wet in de weg staan?
6. Wat zijn volgens betrokkenen bij de uitvoering *best practices*?

1.3 Methode

1.3.1 Inventarisatie onder alle gemeenten

Alle Nederlandse gemeenten (408) zijn in twee stappen benaderd voor dit onderzoek. Eerst zijn de centrumgemeenten vrouwenopvang (35) per e-mail en telefonisch benaderd en is hen gevraagd om mee te werken aan het onderzoek en om contactgegevens van de regiogemeenten aan te leveren. Vervolgens is aan alle gemeenten per e-mail gevraagd naar knelpunten. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar knelpunten die opgenomen zijn in (interne) evaluaties en documenten, niet schriftelijk vastgelegde knelpunten, onduidelijkheid over de juridische houdbaarheid van sommige huisverboden en knelpunten die volgen uit beroepszaken waarvan de uitspraak niet op

rechtspraak.nl werd gepubliceerd. Indien van toepassing hebben we gemeenten gevraagd om ons de relevante documentatie toe te sturen.

De vraag naar knelpunten is daarnaast uitgezet bij alle Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG's) en alle (voormalige) politiekorpsen. De e-mails met de vragen zijn waar nodig opgevolgd met een telefonische reminder om de respons te verhogen.

De respons onder gemeenten was 63 procent. Ongeveer de helft van de gemeenten die hebben geantwoord, ervaart bij de uitvoering van de Wth (procesmatige) knelpunten. Van de politiekorpsen en steunpunten reageerde ongeveer de helft. De antwoorden van gemeenten zijn niet per definitie representatief voor alle gemeenten in Nederland.

1.3.2 Jurisprudentieonderzoek

Het jurisprudentieonderzoek biedt een aanvulling op een reeds bestaand overzicht uit 2010.¹ De bron voor het overzicht is www.rechtspraak.nl. Tot 1 januari 2013 werden 228 gerechtelijke uitspraken op de website gepubliceerd met betrekking tot het huisverbod of waarin het huisverbod als omstandigheid genoemd wordt. Daarvan werden de uitspraken voor 1 december 2010 reeds besproken in het overzicht uit 2011. In onderstaand overzicht wordt ingegaan op de 87 zaken die daarna volgden (tabel 1.1). Deze uitspraken worden aangevuld met uitspraken aangedragen door gemeenten, die niet werden gepubliceerd op rechtspraak.nl.² We bespreken elf uitspraken van rechtbanken die ons door gemeenten werden aangereikt. Naast deze uitspraken ontvingen we nog eens 217 niet gepubliceerde uitspraken van gemeenten. Op grond van een steekproef van 25 uitspraken hieruit werd besloten deze uitspraken op dit moment niet aan een nadere analyse te onderwerpen, omdat uitsluitend dezelfde thema's aan de orde bleken te komen als in de reeds geanalyseerde uitspraken.

Tabel 1.1 Aantallen uitspraken op rechtspraak.nl (stand 31-12-2012)

	Totaal	Vanaf 1 december 2010
Hoge Raad	3	3
ABRvS ³	49	29
CBB	1	1
Gerechtshoven	7	5
Rechtbanken	168	49
Totaal	228	87

Bron: rechtspraak.nl, zoekterm: huisverbod, uitspraak tussen 1-12-2010 en 31-12-2012

¹ Jurisprudentieoverzicht wet tijdelijk huisverbod; bijgewerkt tot en met november 2010. Te vinden op huiselijkgeweld.nl en op de sites van de VNG en het NGB.

² Zie voor de selectiecriteria van rechtspraak.nl: <http://www.rechtspraak.nl/Uitspraken-en-Registers/uitspraken/Selectiecriteria/Pages/default.aspx>

³ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Evenals voor het eerder gepubliceerde overzicht geldt dat beoogd wordt om een globaal, thematisch overzicht te geven van de uitspraken.

1.3.3 Expertmeeting

De juridische knelpunten en de juridische casuïstiek uit de inventarisatiefase zijn voorgelegd aan deskundigen in een expertmeeting. In deze bijeenkomst kwamen de volgende onderwerpen aan bod:

- de oorzaken voor de geconstateerde knelpunten;
- de mate waarin de knelpunten fundamenteel aan de wet raken;
- of uit de verzamelde casuïstiek aanvullende knelpunten voortvloeien, zo ja, welke dit zijn, wat de oorzaken zijn en in hoeverre deze aan de wet raken.

Een lijst van aanwezigen is opgenomen in bijlage 2 van dit rapport.

1.3.4 Analyse procesmatige en juridische knelpunten

In een analyse zijn knelpunten en niet-knelpunten gestructureerd en werd nagegaan of duidelijk is wat ze inhouden en waardoor ze worden veroorzaakt. Waar mogelijk zijn er *best practices* aan gekoppeld.

De analyse heeft geleid tot een overzicht van:

- Procesmatige knelpunten: het aspect van het uitvoeringsproces waar ze betrekking op hebben, de wijze waarop ze de effectiviteit van de wet belemmeren, de mate waarin ze breed gedeeld worden, de mate waarin ze actueel zijn en de oorzaken voor de knelpunten.
- Knelpunten die gevonden zijn in de jurisprudentie, met daarbij onder andere aandacht voor: de verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht, de te stellen eisen aan de besluitvormingsprocedure, de materiële werking van het besluit, de rechtspositie van belanghebbenden en het type rechter dat is belast met de toepassing van wet (generalistisch/specialistisch).
- Juridische vragen die voortvloeien uit de casuïstiek die door gemeenten is aangeleverd maar nog niet onder de rechter is geweest.
- Oplossingen die genoemd zijn in de stukken: de processtap waar ze betrekking op hebben, de manier waarop ze gevonden knelpunten wegnemen (en de werking van de beleidstheorie ondersteunen).

1.3.5 Aanvullende inventarisatie

Rond een aantal thema's zijn vragen gerezen, die met de beschikbare bronnen niet konden worden beantwoord. Het betrof vragen met betrekking tot de volgende onderwerpen:

1. Vernietiging van huisverboden.
2. Problemen rondom detentie van uithuisgeplaatsten.
3. Preventieve inzet van het huisverbod.
4. Het houden van zicht op de hulpverlening na afloop van het huisverbod.

Over deze onderwerpen hebben aanvullende interviews plaatsgevonden en is

aanvullende informatie opgevraagd bij verschillende partijen in het veld (gemeenten, hulpverlening, DJI, OM).

1.4 Leeswijzer

Dit rapport heeft vier hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt de gepubliceerde rechtspraak over de Wth sinds december 2010 tot januari 2013 besproken, aangevuld met door gemeenten aangedragen juridische knelpunten. Hoofdstuk 3 gaat in op de procesmatige knelpunten die rondom de Wth spelen en schetst best practices die mogelijk aan de oplossing van deze knelpunten kunnen bijdragen. Hoofdstuk 4 bevat een beknopt overzicht van de aangetroffen juridische en procesmatige knelpunten en de daaraan ten grondslag liggende oorzaken.

2 JURIDISCHE KNELPUNTEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op jurisprudentie rondom de Wet tijdelijk huisverbod (Wth). Er worden juridische knelpunten besproken en onderwerpen die geen knelpunt opleveren, maar in de rechtspraak wel vaak aan bod komen. Dat gebeurt aan de hand van een overzicht van alle op rechtspraak.nl gepubliceerde gerechtelijke uitspraken in de periode tussen 1 december 2010 en 1 januari 2013, door gemeenten, politie en hulpverleners aangebrachte knelpunten en de resultaten van een expertmeeting over het onderwerp. De basis van het hoofdstuk betreft een jurisprudentieoverzicht, aangevuld met daaruit voortvloeiende knelpunten en knelpunten die zijn aangedragen door professionals. In de in dit hoofdstuk opgenomen kaders staan bevindingen uit de expertmeeting.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende thema's (met daarbinnen subthema's):

- Besluitvorming huisverbod
- Aanleiding en gronden voor opleggen huisverbod
- Rechterlijke procedure en wetsinterpretatie
- Samenloop bestuursrecht en strafrecht
- Vernietiging huisverboden
- Na de huisverbodperiode

Per thema worden gerechtelijke uitspraken besproken en aan de hand daarvan eventuele juridische knelpunten in kaart gebracht. Waar mogelijk sprake is van knelpunten wordt vastgesteld:

- Op welk punt ze de doeltreffendheid van de Wet tijdelijk huisverbod belemmeren.
- Of ze raken aan de wet zelf of voortvloeien uit de wijze waarop de wet wordt toegepast.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de aan de hand van de jurisprudentie besproken thema's.

Tabel 2.1 Overzicht juridische thema's

Thema	§
Besluitvorming huisverbod	2.3
Mandatering	2.3.1
Waarneming	2.3.2
Vorbereiding besluit	2.3.3
Hoorplicht	2.3.4
Belangenafweging	2.3.5
Tegenstrijdige verklaringen	2.3.6
RiHG als hulpmiddel	2.3.7
Bekendmaking huisverbod	2.3.8
Motiveringsplicht	2.3.9

Vervolg tabel 2.1

Thema	§
Aanleiding en gronden voor oplegging huisverbod	2.4
Woning verlaten	2.4.1
Aanwezigheid van kinderen	2.4.2
'Preventief' gebruik van het huisverbod	2.4.3
Politiemutaties van eerdere incidenten	2.4.4
Rechterlijke procedure en wetsinterpretatie	2.5
Een eerlijk proces (artikel 6 EVRM)	2.5.1
Ernstig en onmiddellijk gevaar	2.5.2
Hulpverlening en gevaar	2.5.3
Ex-nuncctoets	2.5.4
Kortsluiting	2.5.5
Ontvankelijkheid en procesbelang	2.5.6
Horen van getuigen	2.5.7
Gelijkheidsbeginsel	2.5.8
Samenloop bestuursrecht en strafrecht	2.6
Overlappende beperkingen	2.6.1
Detentie	2.6.2
Vernietigde huisverboden	2.7
Vernietiging met instandlating van rechtsgevolgen	2.7.1
Tijdelijke opheffing huisverbod	2.7.2
Na de huisverbodperiode	2.8
Schending privéleven (artikel 8 EVRM)	2.8.1
Schadevergoeding	2.8.2
Strafzaken	2.8.3

2.2 Wettelijk kader

Bij de jurisprudentie met betrekking tot de Wet tijdelijk huisverbod (Wth) zijn de kaders die de wet stelt relevant. Daarnaast zijn nadere regels gesteld in het Besluit tijdelijk huisverbod (Bth) en gelden algemene regels, zoals onder andere neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

In artikel 1, onder b Wth wordt de definitie van het begrip huisverbod gegeven. Een huisverbod is:

(...) de beschikking houdende een last tot het onmiddellijk verlaten van een bepaalde woning en een verbod tot het betreden van, zich ophouden bij of aanwezig zijn in die woning en een verbod om contact op te nemen met degenen die met de persoon tot wie de beschikking is gericht in dezelfde woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven.

Uit de definitie volgt dat het huisverbod ook een contactverbod kan inhouden.¹

In het Besluit tijdelijk huisverbod is een overzicht opgenomen van mogelijke feiten en omstandigheden die limitatief beoordeeld moeten worden in het kader van de vraag of er sprake is van het formele vereiste van ernstig en onmiddellijk gevaar in de zin van artikel 2 Wth. Deze feiten en omstandigheden hebben betrekking op de persoon ten aanzien van wie wordt

¹ Kamerstukken 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 17 en 18 (MvT).

overwogen een huisverbod op te leggen, het verloop van het incident en de leefomstandigheden van de betrokkenen.

Zowel het besluit tot het opleggen van een huisverbod als het besluit tot verlenging ervan zijn beschikkingen in de zin van artikel 1:3, lid 2 Awb. Op grond van artikel 8:1 Awb kan daartegen beroep worden ingesteld bij de rechtbank. Ook kan een uithuisgeplaatste op grond van artikel 8:81 Awb een verzoek tot voorlopige voorziening indienen. De rechter kan op grond van artikel 8:86 Awb tegelijk met de beoordeling van het verzoek om voorlopige voorziening uitspraak doen in de bodemzaak ('kortsluiting').

Uit artikel 6, lid 3 Wth volgt dat de rechter een zogenaamde ex-nunctoets op het huisverbod uitvoert. Dat wil zeggen dat de rechter bij de beoordeling van een huisverbod ook de feiten en omstandigheden betreft die zich hebben voorgedaan na het opleggen of verlengen van een huisverbod.

Een laatste relevante bepaling is artikel 20, lid 2 van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO). Daarin wordt bepaald dat het bestuur van een gerecht bepaalt welke soort zaken in een bepaalde sector worden behandeld. Het wetsvoorstel voorziet in een bestuursrechtelijke procedure. De toenmalige minister van Justitie heeft echter aangegeven dat vanwege de specifieke familie-expertise de civiele rechter (familiekamer) zal worden belast met beroepen en verzoeken tegen huisverboden.²

2.3 Besluitvorming huisverbod

2.3.1 Mandatering

Een mandaatbesluit is een wettelijke vereiste. Waar uit het mandaatbesluit niet duidelijk is wie wanneer bevoegd is om een huisverbod op te leggen kan dat leiden tot vernietiging van het huisverbod.

In een beroepzaak voor de rechtbank Amsterdam stelt de eiser dat het besluit tot een huisverbod door een daartoe onbevoegd persoon werd genomen. Daarom zou het op grond van artikel 3 Wth nietig moeten worden verklaard. Het argument dat de eiser aanvoert is dat twee verschillende hulpofficieren van justitie (hovj's) de stukken met betrekking tot het huisverbod getekend hebben. Hoewel de gemeente aanvoert dat een agent het besluit namens de hulpofficier tekende, besluit de rechtbank het genomen besluit te vernietigen.³ Er zijn namelijk geen verifieerbare aanwijzingen dat de hovj bij het besluit betrokken is geweest. Daarnaast is niet komen vast te staan dat de agent bevoegd was om namens de hovj te tekenen en blijkt niet uit het besluit dat het namens de hovj is ondertekend.

² Kamerstukken II 2006/07, 30 657, nr. 6, p. 13.

³ Rechtbank Amsterdam, 25 maart 2011, LJN: BQ7795.

Waar een voorzieningenrechter overwoog dat de burgemeester toestemming heeft gegeven aan een hof om in zijn naam een huisverbod op te leggen, concludeert de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) dat dit inderdaad uit het proces-verbaal blijkt. Daarnaast is op grond van het draaiboek implementatie Wth komen vast te staan dat dit de vaste werkwijze is.⁴ Documentatie van het besluitvormingsproces door gemeenten is dus belangrijk.

Breder mandaat

Tijdens de in het kader van dit onderzoek gehouden expertmeeting wordt geconcludeerd dat het wenselijk is de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod aan anderen (bijvoorbeeld hulpverleners, politieagenten) dan de hof te mandateren. De hof vervult een druk bezette functie bij de politie, waardoor het opleggen van huisverboden soms onder druk komt te staan.

2.3.2 Waarneming

Waar een wethouder (als loco-burgemeester), in afwezigheid van de burgemeester, een huisverbod oplegt of verlengt is dat toegestaan.

In 2011 wordt twee keer voor de Raad van State en één keer voor de rechtbank Maastricht aangevoerd dat een wethouder, in diens functie als loco-burgemeester, niet bevoegd zou zijn tot het opleggen van een huisverbod.⁵ In de drie uitspraken wordt deze stelling op grond van artikel 77, eerste lid, van de Gemeentewet afgewezen. Uit artikel 77, eerste lid, van de Gemeentewet volgt dat bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester zijn ambt wordt waargenomen door een door het college aan te wijzen wethouder. Deze waarnemingsregeling is volgens wetsgeschiedenis van de Wth ook hier van toepassing.⁶

2.3.3 Voorbereiding besluit

Op grond van de geldende wet- en regelgeving dienen gemeenten een besluit tot een huisverbod zorgvuldig voor te bereiden. Bij ontbrekende documentatie kan de rechter in bepaalde gevallen besluiten tot het vernietigen van het besluit tot het opleggen van een huisverbod.

In twee uitspraken van de rechtbank Middelburg betwist de uithuisgeplaatste de zorgvuldigheid van de voorbereiding van het huisverbod. In beide zaken oordeelt de rechter dat de aan het huisverbod ten grondslag liggende documenten (RiHG, proces-verbaal) voldoende blijken te geven van een zorgvuldige voorbereiding.⁷

⁴ ABRvS, 23 februari 2011, LJN: BP5460.

⁵ ABRvS, 30 maart 2011, LJN: BP9574, ABRvS, 18 mei 2011, LJN: BQ4958 en rechtbank Maastricht, 4 oktober 2011, LJN: BT6530.

⁶ Kamerstukken I 2007/2008, 30 657, C, blz. 7.

⁷ Rechtbank Middelburg, 6 januari 2011, LJN: BP2164, Rechtbank Middelburg, 6 januari 2011, LJN: BP2167.

Het komt echter ook voor dat de voorbereiding van een besluit de toets van de rechter niet kan doorstaan. De rechtbank Roermond oordeelt dat het besluit tot het opleggen van een huisverbod niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand is gekomen. In deze zaak blijkt dat de hovj de uithuisgeplaatste niet van zijn voornemen, om een huisverbod op te leggen, op de hoogte heeft gebracht en geen gelegenheid heeft geboden om zijn zienswijze in te brengen. Ook in deze zaak wordt dat getoetst aan de hand van een proces-verbaal van bevindingen, waarin dat inderdaad niet is opgenomen.⁸ Zowel formele als materiële gebreken lijken voor de rechtbank aanleiding tot de vernietiging te vormen.

2.3.4 Hoorplicht

Bij een zorgvuldige voorbereiding hoort ook het horen van betrokkenen. Schending van de hoorplicht wordt niet snel aangenomen. Waar melding is gemaakt van het horen in de documentatie wordt door de rechter aangenomen dat er gehoord is. Waar dat niet gebeurt komt het voor dat het huisverbod wordt vernietigd. Telefonisch horen is toegestaan.

In meerdere uitspraken stelt de uithuisgeplaatste dat de hoorplicht van artikel 4:8 Awb werd geschonden doordat de uithuisgeplaatste niet in de gelegenheid gesteld zou zijn een zienswijze over het besluit kenbaar te maken. In twee uitspraken oordeelt de rechtbank Middelburg dat geen sprake is van de schending van de hoorplicht. Uit op ambtsead opgemaakte processen-verbaal blijkt immers de uitdrukkelijke vermelding van de zienswijzen van de betreffende uithuisgeplaatsten.⁹ In beide zaken gaat uithuisgeplaatste in hoger beroep. De ABRvS ziet in beide gevallen geen aanleiding te twijfelen aan de juistheid van de inhoud van het proces-verbaal.¹⁰

De rechtbank Roermond constateert wel een schending van de hoorplicht. Dat leidt in dat geval, samen met het ontbreken van een proces-verbaal van bevindingen, tot de vernietiging van het huisverbod.¹¹ Waar de uithuisgeplaatste er zelf van afziet gehoord te worden, oordeelt de rechtbank Rotterdam dat aan de hoorplicht is voldaan.¹²

Verder komt de hoorplicht aan de orde in vijf andere zaken bij de ABRvS. In drie van deze uitspraken volgt de ABRvS dezelfde redenering als eerder besproken. Op grond van het RiHG en een proces-verbaal wordt de hoorplicht aangenomen.¹³ In een andere uitspraak van de ABRvS wordt door de uithuisgeplaatste aangevoerd dat zij voor het besluit slechts telefonisch is

⁸ Rechtbank Roermond, 22 februari 2012, LJN: BV7292.

⁹ Rechtbank Middelburg, 6 januari 2011, LJN: BP2164 en Rechtbank Middelburg, 6 januari 2011, LJN: BP2167.

¹⁰ ABRvS, 8 februari 2012, LJN: BV3218, ABRvS, 8 februari 2012, LJN: BV3219.

¹¹ Rechtbank Roermond, 22 februari 2011, LJN: BV7292.

¹² Rechtbank Rotterdam, 4 december 2012, zaaknummer: 413794/KG ZA 12-977, 413787 F1 RK 12-4251.

¹³ ABRvS, 30 maart 2011, LJN: BP9573, ABRvS, 30 maart 2011, LJN: BP9574, ABRvS, 16 mei 2012, LJN: BW5975.

gehoord. Dat zou niet voldoende zijn. De ABRvS stelt dat op grond van artikel 4:9 Awb de betrokkene zijn zienswijze naar keuze schriftelijk of mondeling naar voren kan brengen.¹⁴ Zoals ook volgt uit de memorie van toelichting bij dat artikel, kan horen langs telefonische weg worden opgevat als een vorm van mondeling horen.¹⁵ Ten slotte komen we een zaak tegen waarin een uithuisgeplaatste pas in hoger beroep aanvoert niet gehoord te zijn. Omdat dat niet in beroep naar voren werd gebracht laat de ABRvS het buiten beschouwing.¹⁶

2.3.5 Belangenafweging

Kennelijk onevenredige belangenafweging wordt niet snel aangenomen. Waar dat wel gebeurt, is dat omdat sommige betrokkenen niet gehoord zijn of omdat het dossier er niets over vermeldt. Het belang van dossieropbouw wordt hiermee onderstreept.

Doorgaans bepaalt de rechter dat geen sprake is van een kennelijk onevenredige belangenafweging. We vinden tien uitspraken waarin dit oordeel terugkomt.¹⁷

In drie andere uitspraken wordt om uiteenlopende redenen besloten dat geen sprake is van een 'kenbare en evenwichtige' belangenafweging.

In de eerste uitspraak wordt gesteld dat de belangen van de uithuisgeplaatste niet zijn meegewogen. Daarmee is strijd met het eerste lid van artikel 3:4 Awb volgens de rechtbank komen vast te staan. Bovendien kan volgens de rechtbank niet gezegd worden dat het huisverbod geen onevenredig nadeel oplevert voor de uithuisgeplaatste gezien zijn belangen in casu. Daarmee is sprake van strijd met artikel 3:4, lid 2 Awb (evenredigheid).¹⁸

De rechtbank Rotterdam stelt dat een burgemeester het feit dat achterblijvers de woning al verlaten hebben niet buiten de belangenafweging had kunnen houden. Waar dat buiten de afweging wordt gehouden, wordt het huisverbod door de rechter vernietigd.¹⁹

Ten slotte besloot de Amsterdamse rechtbank begin 2012 tot strijdigheid met artikel 3:4, lid 1 Awb, omdat de burgemeester slechts in het besluit heeft vermeld dat belangenafweging niet van toepassing is. Ook in het dossier was geen teken aanwezig dat een 'juiste' belangenafweging plaatsvond.²⁰

¹⁴ ABRvS, 25 mei 2011, LJN: BQ5936.

¹⁵ Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 101.

¹⁶ ABRvS, 21 maart 2012, LJN: BV9487.

¹⁷ Rechtbank Alkmaar, 5 januari 2011, LJN: BP4344, ABRvS, 30 maart 2011, LJN: BP9573, ABRvS, 30 maart 2011, LJN: BP9574, Rechtbank Amsterdam, 23 maart 2011, LJN: BQ7784, Rechtbank Amsterdam, 25 maart 2011, LJN: BQ7795, Rechtbank Alkmaar, 7 juli 2011, LJN: BR4540, Rechtbank Amsterdam, 21 juli 2011, LJN: BU7785, Rechtbank Amsterdam, 25 augustus 2011, LJN: BU7789, Rechtbank Amsterdam, 7 september 2011, LJN: BU8752, Rechtbank Amsterdam, 23 februari 2012, LJN: BX1618.

¹⁸ Rechtbank Amsterdam, 1 februari 2011, LJN: BQ3610.

¹⁹ Rechtbank Rotterdam, 11 mei 2011, LJN: BQ5161.

²⁰ Rechtbank Amsterdam, 4 januari 2012, LJN: BX1622.

2.3.6 Tegenstrijdige verklaringen

Dossieropbouw blijkt vaker van belang. Waar uitsluitend tegenstrijdige verklaringen bestaan over geweld over en weer, zonder aanvullende (objectieve) feiten, wordt het huisverbod in de regel vernietigd. Opvallend is dat in enkele van deze zaken door de uithuisgeplaatste niet wordt betwist dat er geweld is gebruikt.

Besluitvorming op grond van tegenstrijdige verklaringen met betrekking tot geweld over en weer kan een reden zijn om een huisverbod te vernietigen. In drie uitspraken van de ABRvS wordt deze overweging meegenomen. In de eerste uitspraak stelt de ABRvS dat, hoewel er tegenstrijdige verklaringen werden afgegeven, de burgemeester mocht besluiten tot een huisverbod omdat de zaak duidelijk genoeg was.²¹ In twee andere zaken is het oordeel van de ABRvS dat tegenstrijdige verklaringen niet kunnen leiden tot een huisverbod. In een zaak liggen relatieproblemen aan ruzies ten grondslag en wordt geen letsel vastgesteld. Daarmee is het onduidelijk van wie het gevaar uitgaat.²² In een andere zaak werd niet nader toegelicht waarom aan de verklaring van de een meer waarde werd toegekend dan aan de verklaring van de ander. Ook hier speelt mee dat er geen sprake is van vastgesteld letsel. Daarom werd volgens de ABRvS ten onrechte besloten tot het opleggen van een huisverbod.²³ Overigens is geweldpleging in deze zaak wel komen vast te staan.

Weging van bewijsmiddelen

In de expertmeeting wordt geconcludeerd dat er vrijwel altijd meer bewijs aanwezig is in een huisverbodzaak dan alleen tegenstrijdige verklaringen. Een knelpunt hier is niet zozeer het ontbreken van aanvullende objectieve gegevens, maar de weging van de rechter (in het bijzonder de ABRvS) daarvan. De gerechtelijke interpretaties van de Wet tijdelijk huisverbod liggen soms ver uit elkaar. Dat maakt het voor gemeenten lastig in te schatten hoeveel 'bewijs' zij moeten leveren om de noodzaak van het huisverbod aannemelijk te maken.²⁴

2.3.7 RiHG als hulpmiddel

Het RiHG kan niet als een op zichzelf staand bewijs van de legitimiteit van het huisverbod gelden. De rechtbank gaat in op de inhoud van het RiHG.

Eerder werd door verschillende rechtbanken en de ABRvS gesteld dat het RiHG slechts een hulpmiddel is ten behoeve van de te maken afweging door

²¹ ABRvS, 18 januari 2012, LJN: BV1178.

²² ABRvS, 8 februari 2011, LJN: BV3218.

²³ ABRvS, 8 februari 2011, LJN: BV3219.

²⁴ In het bestuursrecht bestaat de zogenoemde vrij-bewijsleer. Dit betekent dat de bestuursrechter in beginsel vrij is dingen te beslissen omtrent het leveren en waarderen van bewijs. Zo beslist de rechter vaak zelf over de omvang van de bewijslevering, over de bewijslastverdeling onder partijen en over de bewijswaardering. Partijen moeten uit eigen beweging feiten aanvoeren en hun stellingen voldoende aannemelijk maken.

de burgemeester bij de beantwoording van de vraag of aan de condities van artikel 2 van de Wth wordt voldaan.²⁵ In recentere uitspraken wordt naar deze jurisprudentie verwezen.²⁶ Een uitspraak van de ABRvS illustreert dat het RiHG als hulpmiddel gezien moet worden en niet als enig bewijsmiddel. In een zaak waar drie ingevulde RiHG's een wisselend beeld laten zien van de risico's oordeelt de ABRvS dat op grond van die wisselende beelden wel tot dezelfde conclusie wordt gekomen, namelijk het dat er sprake is van ernstig en onmiddellijk gevaar.²⁷

De rechtbank Amsterdam gaat in een uitspraak wel in op de inhoud van het RiHG en bepaalt dat op grond van de, in de ogen van de rechter, te zwaar aangezette feiten het RiHG niet als een deugdelijke onderbouwing van het besluit kan worden aangemerkt. Het besluit wordt daarom vernietigd.²⁸

Procesmatige knelpunten RiHG

Het belang van een deugdelijke onderbouwing van het besluit met behulp van het RiHG wordt onderstreept door ervaringen van gemeenten. Zeven gemeenten noemen met betrekking tot de toepassing van het RiHG enkele samenhangende knelpunten, die we hier kort weergeven:

- Het RiHG wordt niet altijd volledig of correct ingevuld.
- In het proces-verbaal van bevindingen worden de keuzes uit het RiHG niet altijd duidelijk genoeg toegelicht.
- De kwaliteit van de processen-verbaal van de politie is soms (voor het bestuursrechtelijke traject) onvoldoende.
- Hovj's vullen het toelichtingsveld op het RiHG soms erg summier in. Dat wordt bevorderd doordat het digitale systeem Huisverbod Online volgens sommige gemeenten weinig ruimte biedt voor de onderbouwing van het huisverbod. Een andere gemeente geeft aan dat digitaal inmiddels meer invulruimte beschikbaar is.

2.3.8 Bekendmaking huisverbod

*Onregelmatigheden en/of andere knelpunten rondom de bekendmaking van een huisverbod leiden niet tot de vernietiging van een besluit. Twee gemeenten geven aan dat bekendmaking een knelpunt wordt bij overtreding van een verlengd huisverbod. In de strafrechtketen wordt niet volgens de regels uit de Awb nagegaan of de uithuisgeplaatste van de verlenging had kunnen weten.*²⁹

²⁵ ABRvS, 17 maart 2010, LJN: BL7780.

²⁶ ABRvS, 30 maart 2011, LJN: BP9573, ABRvS, 30 maart 2011, LJN: BP9574.

²⁷ ABRvS, 18 januari 2012, LJN: BV1178. Het model voor de uitvoering van de Wth in Rotterdam-Rijnmond wijkt af van het landelijke model. In Rotterdam gaat de basispolitiezorg (DHV) samen met de crisisdienst van het maatschappelijk werk ter plaatse voor een huisverbod screening in opdracht van de HovJ. Zowel de DHV als de crisisdienst voeren gesprekken en scoren aan de hand daarvan een deel van de signalen in het RiHG, vervolgens wordt die informatie overgedragen aan de HovJ die betrokkenen spreekt en uiteindelijk het definitieve RiHG opmaakt. Alle screenings worden opgenomen in het dossier, vandaar dat in deze uitspraak gesproken wordt van drie RiHG's.

²⁸ Rechtbank Amsterdam, 28 maart 2011, LJN: BR6781.

²⁹ De laatste constatering blijkt uit een inventarisatie van knelpunten onder gemeenten en het OM.

In een zaak van de ABRvS betoogt een uithuisgeplaatste dat het besluit tot oplegging van het huisverbod ondeugdelijk aan hem is bekendgemaakt.³⁰ Het is namelijk niet naar zijn gemachtigde verstuurd en ook niet neergelegd bij de gemeentesecretarie. De ABRvS oordeelt dat dit inderdaad strijdig is met artikel 3:41 Awb, zoals nader ingevuld in artikel 2, zevende lid, van de Wth. Onder verwijzing naar een eerdere uitspraak stelt de ABRvS echter dat een dergelijke onregelmatigheid geen grond voor vernietiging van een besluit kan zijn, aangezien deze niet achteraf de rechtmatigheid van het besluit aantast.³¹

Rechterlijke toets bekendmaking

Als een uithuisgeplaatste het huisverbod overtreedt en daarvoor wordt aangehouden, is voor de strafrechter doorgaans leidend of de uithuisgeplaatste aangeeft op de hoogte te zijn geweest van een (verlengd) huisverbod. In de strafrechtketen wordt daarbij niet gekeken naar de bestuursrechtelijke regels voor bekendmaking zoals deze volgen uit de Awb. Twee gemeenten geven aan dat dit in meerdere gevallen tot een onnodig sepot heeft geleid.

2.3.9 Motiveringsplicht

Bij de motivering moeten de feiten waarop het huisverbod is gericht in voldoende mate naar voren komen. Waar dit niet het geval is, en ze bijvoorbeeld slechts summier worden vermeld, acht de rechter doorgaans de motiveringsplicht geschonden.

In een zaak voor de rechtbank Alkmaar stelt de uithuisgeplaatste dat het besluit niet deugdelijk is gemotiveerd, omdat de politie hem op zijn verzoek geen nadere stukken heeft overlegd. De rechter toetst deze bewering aan artikel 2, vierde lid Wth en stelt dat aan de voorwaarden genoemd in dat artikel voldaan wordt.³² Deze voorwaarden zijn dat een huisverbod in ieder geval bevat:

- a. een omschrijving van de plaats en de duur waarvoor het huisverbod geldt;
- b. de feiten en omstandigheden die aanleiding hebben gegeven tot het opleggen van het huisverbod;
- c. de namen van de personen ten aanzien van wie het huisverbod om contact op te nemen geldt.

De rechtbank Amsterdam oordeelt in een vergelijkbare zaak dat ondeugdelijk wordt gemotiveerd. De rechter toetst daarbij aan de motiveringseis van artikel 3:46 Awb. In het RiHG is slechts vermeld dat de uithuisgeplaatste gelaten reageert. Dat wordt te mager geacht.³³ De feiten waarop het huisverbod is gebaseerd komen onvoldoende naar voren.

In twee uitspraken van de ABRvS uit 2011 wordt ten aanzien van een door verzoeker aangevoerd motiveringsgebrek gesteld, dat in het RiHG in

³⁰ ABRvS, 21 september 2011, LJN: BT2177.

³¹ ABRvS, 28 mei 1999, LJN: AA3629.

³² Rechtbank Alkmaar, 5 januari 2011, LJN: BP4344.

³³ Rechtbank Amsterdam, 20 juni 2011, LJN: BR1328.

voldoende mate is toegelicht welke feiten en omstandigheden tot het huisverbod hebben geleid.³⁴

Ten slotte wordt door een burgemeester in een hoger beroepzaak betoogd, dat de voorzieningenrechter eerder heeft miskend, dat er wel sprake was van voldoende motivering. De ABRvS acht het oordeel van de rechter onbegrijpelijk en geeft de burgemeester gelijk.³⁵

2.4 Aanleiding en gronden voor oplegging huisverbod

Verzoeken van burgers

Twee gemeenten melden verzoeken van burgers (betrokkenen) om een huisverbod. Dat zou gemeenten bij grotere aantallen veel extra tijd kosten: op een dergelijk verzoek moet de burgemeester namelijk een besluit nemen. De voorbeelden van verzoeken van burgers om een huisverbod lijken slechts incidenteel voor te komen. In de expertmeeting komen geen voorbeelden naar voren. Dit roept wel de vraag op of in voldoende mate bekend is dat betrokkenen als belanghebbende om een huisverbod kunnen vragen.

2.4.1 Woning verlaten

Waar onduidelijkheid is over het al dan niet verlaten van de woning door achterblijvers wordt het huisverbod doorgaans in stand gelaten. Waar vaststaat dat achterblijvers de woning hebben verlaten wordt het huisverbod in voorkomende gevallen vernietigd. Daarmee komt ook het contactverbod te vervallen.

Het feit dat de achterblijvers niet in de woning verblijven kan bepalend zijn voor het al dan niet rechtmatig opleggen van een huisverbod. Bij twijfel daarover wordt in de regel overwogen dat een dergelijk verweer niet opgaat. In twee uitspraken van de ABRvS komt dit naar voren. In de eerste zaak is onduidelijk of de partner gedurende nagenoeg de gehele periode van het huisverbod niet in de woning heeft verbleven. Daarom blijft het besluit in stand.³⁶ Het beroep van de uithuisgeplaatste op een eerdere uitspraak van de rechtbank Rotterdam in dit verband (bij vakantie geen sprake meer van ernstig en onmiddellijk gevaar) doet daar niet aan af.³⁷ In de tweede zaak is onduidelijk of de partner het huis definitief heeft verlaten. Ook daar wordt bij twijfel het huisverbod in stand gelaten.³⁸ Het huisverbod betreft tevens een contactverbod. Dat betekent dat de uithuisgeplaatste niet in contact mag komen met zijn huisgenoten, waar zij zich ook bevinden. De memorie van toelichting bij de wet bepaalt dat de bewegingsvrijheid van de uithuisgeplaatste wordt beperkt tot uitsluiting van toegang tot zijn woning en *contact met de personen die in de woning verblijven*.³⁹

³⁴ ABRvS, 15 juni 2011, LJN: BQ7922 en ABRvS, 21 september 2011, LJN: BT2177.

³⁵ ABRvS, 15 juni 2011, LJN: BQ7943.

³⁶ ABRvS, 23 februari 2011, LJN: BP5460.

³⁷ Rechtbank Amsterdam, 20 juli 2009, LJN: BQ7922.

³⁸ ABRvS, 15 juni 2011, LJN: BQ7922.

³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 657, nr. 3.

Waar echter vaststaat dat de achterblijvers niet (meer) in de woning verblijven, beslist de rechtbank Rotterdam dat het huisverbod vernietigd wordt.⁴⁰ In een andere zaak bepleit uithuisgeplaatste dat hij een alternatieve woonruimte gevonden heeft. De rechter kent daar in eerste instantie geen gewicht aan toe. De ABRvS besluit dat dat ten onrechte niet gebeurd is.⁴¹ In een zaak bij de rechtbank Roermond wordt vervolgens naar deze zaak verwezen, waar de achterblijver in het ziekenhuis verblijft.⁴² De afwezigheid van de vrouw is voldoende om het huisverbod te vernietigen. Die redenering wordt ook gevolgd door de Bredase rechtbank.⁴³

In een zaak bij de ABRvS betoogt de uithuisgeplaatste dat de rechter eerder heeft miskend dat hij de huurder is van de woning en dat zijn vriendin daar niet is ingeschreven en dat zij naar haar moeder is gegaan. Dat laatste feit was voor de burgemeester onduidelijk. Verder blijkt dat de vrouw wel als bewoonster in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) op het adres geregistreerd is. Het huisverbod blijft in stand.⁴⁴

De aanwezigheid van degene aan wie het huisverbod wordt opgelegd in de woning wordt in de wet gekoppeld aan het ernstig en onmiddellijk gevaar dat dit oplevert voor de veiligheid van één of meer personen die in de woning wonen of anders dan incidenteel verblijven (artikel 2, lid 1 Wth). Het huisverbod kan dus slechts worden opgelegd als er sprake is van een (ernstig vermoeden van een) ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van één of meer personen die in de woning wonen of anders dan incidenteel verblijven.⁴⁵ Van anders dan incidenteel verblijf is volgens de memorie van toelichting bij verblijf voor een gedeelte van de week wel sprake, maar bijvoorbeeld bij bezoek met een verjaardag of een overnachting eens in de paar maanden niet. Het dient dus door de rechter per geval te worden bekeken. Vertegenwoordigers van gemeenten in de expertmeeting geven aan dat dit in de praktijk geen knelpunten oplevert.

2.4.2 Aanwezigheid van kinderen

De aanwezigheid van kinderen in een huiselijk geweldsituatie wordt doorgaans als verzwarende omstandigheid door de rechter meegenomen in huisverbod-zaken.

De ABRvS heeft eerder geoordeeld dat de burgemeester het belang van het kind zwaar mag meewegen bij het besluit tot een huisverbod.⁴⁶ We vinden zeven uitspraken waar de aanwezigheid van kinderen meegenomen wordt in

⁴⁰ Rechtbank Rotterdam, 11 mei 2011, LJN: BQ5161.

⁴¹ ABRvS, 8 februari 2012, LJN: BV3219.

⁴² Rechtbank Roermond, 22 februari 2012, LJN: BV7292.

⁴³ Rechtbank Breda, 4 februari 2011, Zaaknummer: 230607 FA RK 11-463, 230611 KG ZA 11-70.

⁴⁴ ABRvS, 3 oktober 2012, LJN: BX8944.

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 657, nr. 3.

⁴⁶ ABRvS, 17 februari 2010, LJN: BL4143.

de afweging met betrekking tot het huisverbod.⁴⁷ Het komt er in de regel op neer dat de aanwezigheid van kinderen door de rechter als verzwarende omstandigheid wordt meegenomen. In één uitspraak, van de rechtbank Amsterdam, wordt expliciet stilgestaan bij de te verwachten consequenties van de opheffing van het huisverbod, en daarmee de opheffing van een contactverbod met kinderen.⁴⁸ De opheffing van het contactverbod wordt niet in het belang van de kinderen geacht. De rechter overweegt daarover het volgende:

‘Voorts is de rechter van oordeel dat de spanningen die contact tussen de man en de kinderen op dit moment zouden brengen bij met name de vrouw meebrengen dat opheffing van het contactverbod ten aanzien van de kinderen strijdig is met hun belang’.

In twee door gemeenten aangeleverde zaken wordt door de rechter ook extra gewicht toegekend aan de aanwezigheid van kinderen in een gezin waar een huisverbod wordt opgelegd. Deze omstandigheid wordt nadrukkelijk in de belangenafweging meegenomen en er wordt geoordeeld dat de burgemeester in redelijkheid op grond daarvan een huisverbod heeft kunnen opleggen.⁴⁹

2.4.3 ‘Preventief’ gebruik van het huisverbod

Gemeenten twijfelen over de ‘preventieve’ inzet van het huisverbod, dat wil zeggen de inzet van het huisverbod waar er zich geen actueel (gewelds) incident voordoet. Voorbeelden uit Rotterdam laten zien dat een dergelijke ‘preventieve’ inzet mogelijk is.

De term ‘preventief’

Een preventief huisverbod veronderstelt dat iets voorkomen wordt wat zich nog niet heeft voorgedaan. Waar gesproken wordt van de preventieve oplegging van huisverboden is dat echter niet het geval. Een huisverbod preventief opleggen kan volgens de letter van de wet zelfs niet: de Wth vereist dat er sprake is van een ernstig en onmiddellijk gevaar, waarbij de aanwezigheid daarvan moet worden beoordeeld aan de hand van alle relevante feiten en omstandigheden uit het heden en verleden. Als dergelijke signalen van onveiligheid zich voorafgaand aan een mogelijke escalatie niet voordoen, bestaat er geen grond voor het opleggen van een huisverbod. In Rotterdam wordt een methode gebruikt die raakt aan een preventieve inzet van het huisverbod. Omdat de term preventief, zoals hier besproken, eigenlijk niet op zijn plaats is, wordt gesproken van ‘geplande screening’. Daarbij wordt, anders dan binnen het reguliere huisverbodbeleid, buiten een actueel politie-

⁴⁷ Rechtbank Alkmaar, 5 januari 2011, LJN: BP4344, ABRvS, 18 mei 2011, LJN: BQ4958, Rechtbank Alkmaar, 7 juli 2011, LJN: BR4540, ABRvS, 18 januari 2012, LJN: BV1178, Rechtbank Amsterdam, 23 februari 2012, LJN: BX1618, ABRvS, 25 april 2011, LJN: BW3906, ABRvS, 21 september 2011, LJN: BT2177.

⁴⁸ Rechtbank Amsterdam, 23 februari 2012, LJN: BX1618.

⁴⁹ Rechtbank ‘s Gravenhage, 17 januari 2011, zaaknummer: 373225, Rechtbank Groningen, 11 november 2010, zaaknummer: 123113 FA RK 10-476, 123127 FA RK 10-2910.

incident om ingezet op een screening om te komen tot een huisverbod bij (een vermoeden van) ernstig en onmiddellijk gevaar.⁵⁰

Relatief veel gemeenten melden dat zij weinig of geen mogelijkheden zien om het huisverbod 'preventief' op te leggen. We gingen de gerechtelijke uitspraken na op 'preventief' opgelegde huisverboden. De rechtbank Rotterdam doet uitspraak in een beroepzaak, waarin sprake is van een 'preventief' opgelegd huisverbod. In die uitspraak stelt de rechter dat 'voor het aanwezig zijn van een (ernstig vermoeden van) onmiddellijk en ernstig gevaar als bedoeld in artikel 2 Wth geen sprake behoeft te zijn van recente geweldsdelicten, maar dat ook zonder de aanwezigheid van geweldsincidenten, ter voorkoming van een dreigende escalatie (incident), een huisverbod kan worden opgelegd'.⁵¹

In deze zaak is een minderjarig kind betrokken. Naar aanleiding van een incident enkele weken voor oplegging van het huisverbod heeft onderzoek plaatsgevonden door het zogenaamde Weegteam geplande screening huisverbod bij kindermishandeling. De rechter stelt dat het besluit zorgvuldig is voorbereid en voldoende is gemotiveerd. Er heeft volgens de rechter een voldoende zorgvuldige afweging van belangen plaatsgevonden, zeker omdat achterblijvers al twee keer na soortgelijke escalerende situaties de woning hebben moeten verlaten en hulp hebben gezocht. De rechter meent dat de burgemeester in redelijkheid heeft kunnen overgaan tot het opleggen van een huisverbod.

In een andere zaak onder de rechtbank Rotterdam wordt door de rechter een zelfde lijn gevolgd. De uithuisgeplaatste voert in deze uitspraak aan dat het huisverbod een verkapte verlenging betreft van een eerder huisverbod en dat dit volgens de Wth niet is toegestaan. De rechter oordeelt dat het gaat om een nieuw en zelfstandig huisverbod. De rechtbank wijst daarbij op de 'actieve verantwoordelijkheid' van de burgemeester om in situaties als deze het risico dat geweld zich daadwerkelijk realiseert te voorkomen. Gelet op de onafgebroken dreiging van geweld door de uithuisgeplaatste heeft de burgemeester volgens de rechter terecht de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod aangenomen.⁵²

Ten slotte heeft de ABRvS zich in november 2012 over een Rotterdamse casus uitgesproken, waar een dochter vanwege geweld door stiefvader naar familie was gevlucht. Dat gebeurt onder verwijzing naar een eerdere uitspraak (de uitspraak van 10 augustus 2011, LJN: BR4632) waarin wordt bepaald dat voor de oplegging van een huisverbod niet is vereist dat wordt vastgesteld of aannemelijk gemaakt is dat strafbare feiten zijn gepleegd. De ABRvS stelt: "het huisverbod heeft blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wth tot doel de preventie van strafbare feiten in de vorm van huiselijk geweld en het beschermen van de rechten en vrijheden van anderen. Meer specifiek wordt met het huisverbod beoogd de gezondheid en lichamelijke integriteit van de betrokkenen ook te kunnen beschermen in crisissituaties waarin nog geen

⁵⁰ De werkwijze bij de geplande screening wordt nader beschreven in hoofdstuk 3 van dit rapport.

⁵¹ Rechtbank Rotterdam, 4 oktober 2012, LJN: BY4170.

⁵² Rechtbank Rotterdam, 1 maart 2012 (niet gepubliceerd).

sprake is van strafbare feiten (Kamerstukken II 2005/2006, 30 657, nr. 3, p. 7)". De ABRvS accepteert in deze uitspraak dat een omstandigheid waarvan sprake is op een eerder moment, direct betrokken mag worden bij het gebruik van de bevoegdheid om een huisverbod op te leggen op een later moment (in dit geval de vlucht van de dochter uit de woning begin augustus 2011, terwijl het huisverbod eind augustus 2011 met name om die reden werd opgelegd).⁵³

2.4.4 Politie mutaties van eerdere incidenten

Politiemutaties kunnen een besluit tot een huisverbod (mede) dragen, maar zijn daarvoor blijkens de jurisprudentie niet noodzakelijk. Onder gemeenten bestaat de indruk dat bij afwezigheid van politiemutaties te snel tot vernietiging wordt besloten.

In twee uitspraken van de ABRvS komt naar voren dat de uithuisgeplaatste betoogt dat in het besluit van de burgemeester meegenomen politiemutaties niet recent zijn en daarom buiten beschouwing moeten worden gelaten. De ABRvS stelt echter dat de politiemutaties het besluit (mede) kunnen dragen.⁵⁴

In een andere uitspraak stelt de uithuisgeplaatste dat, omdat een strafrechtelijk traject in een sepot is geëindigd, niet is komen vast te staan dat sprake is van huiselijk geweld. De ABRvS oordeelt daarover als volgt: *'Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 30 maart 2011 in zaak nr. 201008055/1/H3), is niet vereist dat wordt vastgesteld of aannemelijk is dat strafbare feiten zijn gepleegd. Het huisverbod heeft blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wth tot doel de preventie van strafbare feiten in de vorm van huiselijk geweld en het beschermen van de rechten en vrijheden van anderen. Meer specifiek wordt met het huisverbod beoogd de gezondheid en de lichamelijke integriteit van de betrokkenen ook te kunnen beschermen in crisissituaties waarin zich nog geen strafbare feiten voordoen.'*⁵⁵ *Aan het voorgaande doet dan ook niet af dat de strafrechtelijke vervolging van [appellant] is geëindigd in een sepot'.*

Geweldsgeschiedenis zonder politiemutaties

Politiemutaties wegen in de gerechtelijke praktijk zwaar, dit komt in de expertmeeting aan bod. Dat zou niet zo moeten zijn: slachtoffers van huiselijk geweld worden gemiddeld 33 keer mishandeld voordat de politie wordt betrokken.⁵⁶ Een geweldsgeschiedenis kan bij afwezigheid van politiemutaties ook aanwezig zijn.

⁵³ ABRvS, 21 november 2012, LJN: BY3701.

⁵⁴ ABRvS, 25 mei 2011, LJN: BQ5936, ABRvS, 8 februari 2012, LJN: BV3180.

⁵⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3, blz. 7.

⁵⁶ http://www.veiligheidshuizen.nl/nieuws/2013/110313_politie-95-000-meldingen-huiselijk-geweld-is-topje-van-de-ijsberg#.UeabiNI0w48

2.5 Rechterlijke procedure en wetsinterpretatie

2.5.1 Een eerlijk proces (artikel 6 EVRM)

Er wordt niet snel aangenomen dat het recht op een eerlijk proces wordt geschonden. Waar een uithuisgeplaatste zich in dit kader beklaagt over een te afstandelijke beoordeling van de feiten door de rechter, geeft de ABRvS aan dat een terughoudende toets juist vereist is. Dit sluit aan bij een door gemeenten gesignaleerd knelpunt: het zou onduidelijk zijn in hoeverre de rechter marginaal of vol toetst.⁵⁷ Rechter geven in de praktijk afwijkende invullingen aan de toetsingsintensiteit.⁵⁸

In twee van de onderzochte zaken voor de ABRvS wordt door de uithuisgeplaatsten een beroep gedaan op artikel 6 EVRM. Zij zouden geen eerlijk proces gekregen hebben. In de eerste zaak wordt door de eiser gesteld dat er niet aan de minimumnormen van artikel 6 EVRM wordt voldaan.⁵⁹ De ABRvS stelt dat deze normen niet absoluut zijn. De nationale wetgever mag met het oog op een goede procesorde of ter bescherming van het publieke belang of van de belangen van derden, bepaalde procedurevoorschriften en beperkingen stellen, mits het eerlijke karakter van de procesvoering daarmee niet in zijn essentie wordt aangetast. Beperking van de inzage in processen-verbaal wordt door de ABRvS een gerechtvaardigde beperking geacht in het licht van het recht op een eerlijk proces, namelijk ter voorkoming van onevenredige benadeling van de betrokken personen.

In de andere zaak wordt betoogd dat artikel 6 EVRM is geschonden, omdat de rechtbank slechts marginaal heeft getoetst en omdat er onvoldoende gelegenheid is geboden om zich door een raadsman te laten bijstaan.⁶⁰ Volgens de ABRvS rechtvaardigt het discretionaire karakter van de burgemeestersbevoegdheid (het opleggen van een huisverbod) een terughoudende toets. Daarnaast werd eiser zowel in beroep als in hoger beroep bijgestaan door een advocaat. Er is geen sprake van de schending van artikel 6 EVRM.

In een uitspraak van de ABRvS op een herzieningsverzoek door de partner van een uithuisgeplaatste (met als grondslag dat zij zelf geen eerlijk proces heeft gehad) wordt geoordeeld dat herziening alleen mogelijk is op grond van feiten of omstandigheden als bedoeld in artikel 8:88 Awb. Deze omstandigheden doen zich hier niet voor.⁶¹

⁵⁷ In een artikel van prof. Rogier wordt nader op deze materie ingegaan: L.J.J. Rogier (2012). De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de Wet tijdelijk huisverbod. Trema, nr. 4, 2012, pp. 108-114.

⁵⁸ Op grond van de Wth mag de rechter vol toetsen of er aan de formele vereisten voor een huisverbod is voldaan, dat wil zeggen of de burgemeester bevoegd was om een huisverbod op te leggen. De rechter wordt geacht slechts marginaal te toetsen of de (bevoegde) burgemeester in een specifiek geval in redelijkheid van die bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken.

⁵⁹ ABRvS, 28 maart 2012, LJN: BW0146.

⁶⁰ ABRvS, 25 mei 2011, LJN: BQ5936.

⁶¹ ABRvS, 21 november 2012, LJN: BY3748.

Voor de rechtbank Maastricht doet een uithuisgeplaatste zijn beklag over een in zijn ogen partijdige rechter. Deze rechter stelde tijdens de behandeling van de zaak eerder:

“Overigens bevreemdt het de voorzieningenrechter dat verzoeker kennelijk wederom zijn intrek heeft genomen in de woning waarvoor het huisverbod geldt. Daarmee handelt verzoeker in strijd met het huisverbod. Of deze feitelijke situatie consequenties heeft voor de mogelijkheid om het huisverbod te verlengen, is een vraag die verweerder zich moet stellen”.

Deze passage geeft volgens de uithuisgeplaatste blijk van partijdigheid, waardoor hij geen eerlijk proces heeft gehad. Volgens de wrakingskamer is het de vrijheid van de rechter een dergelijke niet bindende vingerwijzing te geven.⁶²

Volle of marginale toetsing

Er wordt door rechters, waaronder de hoogste rechter, afwisselend marginaal dan wel vol getoetst. In de expertmeeting wordt geconcludeerd dat dat tot onduidelijkheid voor procespartijen en mogelijk tot rechtsongelijkheid leidt. Het probleem van rechtsongelijkheid kan niet worden ondervangen, omdat ook een eenduidige toets kan leiden tot grote verschillen in uitkomsten. De geconstateerde grote verschillen in toetsingsintensiteit kunnen wel worden ondervangen. Het wettelijk voorschrijven van een volle toets zou hier in kunnen voorzien.

2.5.2 Ernstig en onmiddellijk gevaar

Rechters toetsen de rechtmatigheid van het huisverbod aan het zogenoemde gevaarscriterium van artikel 2 Wth. Daarbij worden feiten en omstandigheden zoals in het Bth genoemd meegenomen.

Door verschillende instanties wordt in 24 van de 98 nader onderzochte zaken geoordeeld, dat aan het in artikel 2 Wth neergelegde gevaarscriterium wel of niet voldaan wordt. Zes keer wordt gesteld dat niet aan het criterium wordt voldaan.⁶³ Achttien keer blijkt dat wel het geval.⁶⁴

⁶² Rechtbank Maastricht, 16 februari 2011, LJN: BP6709.

⁶³ ABRvS, 24 april 2012, LJN: BW3875, Rechtbank Amsterdam, 28 maart 2011, LJN: BR6781, Rechtbank 's Gravenhage, 21 november 2012, LJN: BY6032, ABRvS, 8 februari 2012, LJN: BV3218, ABRvS, 8 februari 2012, LJN: BV3219 en ABRvS, 16 mei 2012, LJN: BW5975.

⁶⁴ ABRvS, 18 januari 2012, LJN: BV1178, ABRvS, 21 maart 2012, LJN: BV9487, ABRvS, 21 november 2012, LJN: BY3701, ABRvS, 11 april 2012, LJN: BW1557, Rechtbank Alkmaar, 5 september 2012, LJN: BY1662, Rechtbank Amsterdam, 18 mei 2012, LJN: BX1407, Rechtbank Amsterdam, 23 februari 2012, LJN: BX1618, Rechtbank Rotterdam, 4 oktober 2012, LJN: BY4170, Rechtbank 's Gravenhage, 1 maart 2011, LJN: BP7832, Rechtbank Alkmaar, 5 januari 2011, LJN: BP4344, Rechtbank Alkmaar, 7 juli 2011, LJN: BR4540, Rechtbank Amsterdam, 7 september 2011, LJN: BU8752, Rechtbank Roermond, 9 februari 2011, LJN: BP5491, Rechtbank Roermond, 11 mei 2011, LJN: BQ5713, Rechtbank Amsterdam, 21 juli 2011, LJN: BU7785, Rechtbank Amsterdam, 23 maart 2011, LJN: BQ7784, Rechtbank Amsterdam, 25 maart 2011, LJN: BQ7795, Rechtbank Amsterdam, 25 augustus 2011, LJN: BU7789.

In deze zaken wordt telkens nagegaan of de burgemeester op grond van feiten of omstandigheden ten minste een ernstig vermoeden heeft kunnen hebben dat de aanwezigheid van de uiteindelijk uithuisgeplaatste een ernstig en onmiddellijk gevaar, zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid van de Wth, opleverde voor de veiligheid van één of meer van zijn huisgenoten. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit tijdelijk huisverbod (Bth) betreft de burgemeester bij de afweging of een huisverbod wordt opgelegd uitsluitend de in de bijlage bij dat besluit opgenomen feiten en omstandigheden. Het betreft een limitatieve opsomming.

Waar fysiek geweld heeft plaatsgevonden wordt in de regel geoordeeld dat ernstig en onmiddellijk gevaar aanwezig is. Er zijn ook zaken waar uitsluitend verbaal geweld heeft plaatsgevonden of eerdere feiten bekend zijn. In die gevallen zijn specifieke omstandigheden bepalend voor het oordeel van de rechter. Sommige feiten en omstandigheden kwalificeren zich niet om aan een huisverbod ten grondslag te liggen. De rechtbank Assen oordeelt dat zelfmoordpogingen en het feit dat uithuisgeplaatste geen verzet pleegt tegen het opgelegde huisverbod niet als feiten of omstandigheden in de zin van artikel 2 Bth gezien kunnen worden.⁶⁵ Dergelijke omstandigheden kunnen wel in een belangenafweging aan de orde komen.

Het knelpunt met betrekking tot het onmiddellijkheidscriterium is tweeledig. Enerzijds slagen gemeenten er niet altijd in om preventieve huisverboden op te leggen en toch te voldoen aan het onmiddellijkheidscriterium (dat vereist doorgaans meer onderbouwing dan een zaak waarin een actueel incident speelt), anderzijds toetst de rechter soms daadwerkelijk of er sprake is van een actueel incident. Tijdens de expertmeeting is geopperd in de wet het bij bestuursrechtelijke preventieve sancties meer gebruikelijke 'klaarblijkelijk' op te nemen, wat het knelpunt wellicht weg zou nemen.

Resultaten verdiepend onderzoek alternatief criterium

Voor het begrip 'klaarblijkelijk' is door de wetgever gekozen bij de oplegging van preventieve herstelsancties. Artikel 5:7 Awb luidt: *een herstelsanctie kan worden opgelegd zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt*. In de memorie van toelichting bij de vierde tranche Awb wordt aangegeven dat in het algemeen een bestuurlijke sanctie slechts wordt opgelegd nadat een overtreding heeft plaatsgevonden. Voor herstelsancties, waaronder de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom, heeft de rechtspraak aanvaard dat zij onder bijzondere omstandigheden 'preventief' kunnen worden opgelegd (zie o.a. ABRvS 4 september 1997, AB 1997, 396). De wetgever heeft besloten tot codificatie van het door de Rechtspraak ontwikkelde criterium op dit punt. Klaarblijkelijk betekent volgens de memorie van toelichting dat *met een grote mate van waarschijnlijkheid moet vaststaan dat de overtreding zal plaatsvinden*. Onder die omstandigheid kan niet in alle

⁶⁵ Rechtbank Assen, 12 januari 2012, zaaknummers: 90791 en 90792 (niet gepubliceerd).

gevallen van de overheid worden verwacht dat zij lijdzaam toeziet totdat de overtreding is gepleegd.⁶⁶

Een vergelijkbare ontwikkeling doet zich voor bij de toepassing van de Wet tijdelijk huisverbod. Het huisverbod is in het leven geroepen om op te kunnen treden bij de dreiging van ernstig gevaar. In de wet is dat aangeduid als ernstig en onmiddellijk gevaar. In de praktijk wordt soms opgetreden in een vroeg stadium, maar wordt door veel gemeenten en rechters vastgehouden aan een enge uitleg van het onmiddellijkheidscriterium. Dit zou gepleegde feiten veronderstellen. Door onmiddellijk te vervangen door klaarblijkelijk wordt het preventieve karakter van het huisverbod sterker benadrukt en is duidelijk dat ook opgetreden kan worden voor dat er sprake is van gepleegde feiten.

2.5.3 Hulpverlening en gevaar

Weigering van of het uitblijven van hulp om een andere reden wordt als een indicatie van gevaarsdreiging gezien. In die gevallen blijft het huisverbod dan ook in stand.

Het al dan niet op gang komen van een hulpverleningstraject wordt meegewogen waar de rechter nagaat of er sprake is van een ernstig vermoeden van gevaar in de zin van de Wth. Wanneer de uithuisgeplaatste hulp weigert is dat genoeg reden om gevaarsdreiging aan te nemen.⁶⁷ Maar ook als de hulpverlening om andere redenen nog niet van de grond is gekomen wordt aangenomen dat het gevaar niet geweken is.⁶⁸ Waar de hulpverlening nog niet op gang is gekomen, omdat uithuisgeplaatste op vakantie is gegaan, oordeelt de rechtbank Alkmaar dat dit aan uithuisgeplaatste zelf is te wijten en dat hiermee nog steeds gevaarsdreiging bestaat.⁶⁹

Uit een uitspraak van de ABRvS blijkt in dit verband verder dat de burgemeester de uitkomst van een systeemgesprek met hulpverleners dient af te wachten voordat beoordeeld wordt of nog een ernstig vermoeden van dreigend gevaar voor de veiligheid van de achterblijver bestaat. In casu besloot de burgemeester voordat een dergelijk gesprek plaatsvond tot verlenging van het huisverbod. Dat mocht hij niet doen.⁷⁰

⁶⁶ Kamerstukken II, 2003-2004, 29702, nr. 3. Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht), p. 89.

⁶⁷ Rechtbank Amsterdam, 25 maart 2011, LJN: BQ7795.

⁶⁸ ABRvS, 8 februari 2012, LJN: BV3180, Rechtbank Amsterdam, 23 februari 2012, LJN: BX1618, ABRvS, 25 april 2012, LJN: BW3906, Rechtbank Rotterdam, 4 oktober 2012, LJN: BY4170.

⁶⁹ Rechtbank Alkmaar, 5 september 2012, LJN: BY1662.

⁷⁰ ABRvS, 26 oktober 2011, LJN: BU1619.

2.5.4 Ex-nunctoets

De rechter toetst een huisverbod ex nunc, dat wil zeggen dat feiten en omstandigheden op het moment van de uitspraak worden meegewogen. Dit leidt er soms toe dat rechtmatig opgelegde huisverboden met 'de kennis van nu' vernietigd worden.

De feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan na het opleggen van het huisverbod worden bij een ex-nunctoets betrokken in de afweging van de rechter. Dat leidt in de meeste gevallen tot instandlating van het huisverbod. Er zijn echter uitzonderingen waarin de rechter bepaalt dat de veranderde feiten en omstandigheden de vernietiging of (gedeeltelijke) opheffing van het huisverbod rechtvaardigen.⁷¹ In twee uitspraken van de rechtbank Den Bosch wordt besloten tot vernietiging van het besluit tot (oplegging/verlenging) van het huisverbod op grond van een ex-nunctoets.⁷² In twee uitspraken van de rechtbank 's Gravenhage en een uitspraak van de rechtbank Breda wordt juist geoordeeld dat er nog gevaar bestaat en het huisverbod dus in stand moet blijven.⁷³

Ook de ABRvS besluit in voorkomende gevallen dat waar zich nieuwe omstandigheden voordoen de voorzieningenrechter deze moet meenemen.⁷⁴

Proceskostenveroordeling

Gemeenten ervaren bij vernietiging op grond van een ex-nunctoets de veroordeling in proceskosten als onredelijk. Aan de andere kant krijgt de uithuisgeplaatste betere rechtsbescherming door deze toets. Waar de burgemeester zorg draagt voor (betere) monitoring van de situatie tijdens het huisverbod, kan hij het huisverbod zelf intrekken waar het gevaar geweken is.

2.5.5 Kortsluiting

Doorgaans doet de rechter tegelijkertijd uitspraak op een verzoek om een voorlopige voorziening en op een ingesteld beroep (kortsluiting). Waar niet tegelijkertijd beslist wordt is dat bijvoorbeeld het geval omdat een van de partijen niet ter zitting kan verschijnen.

Op grond van artikel 8:86, eerste lid Awb kan de rechter tegelijkertijd uitspraak doen in de hoofdzaak en een verzoek om een voorlopige voorziening (tot voorlopig ongedaan maken van een besluit). Dat kan als beroep bij de rechtbank is ingesteld en de president van oordeel is dat na de zitting, zoals

⁷¹ Rechtbank Roermond, 14 maart 2011, LJN:BQ5724, Rechtbank Amsterdam, 21 juli 2011, LJN: BU7785.

⁷² Rechtbank Den Bosch, 6 februari 2012, zaaknummer: 24662/KG ZA 12-86, 242664/ FA RK 12-542, Rechtbank Den Bosch, 11 mei 2012, zaaknummer: 246994/FA RK 12-2365, 246996/KG ZA 12-316.

⁷³ Rechtbank Breda, 9 februari 2012, zaaknummer: 245426 FA RK 12-615, 245433 KG ZA 12-65, Rechtbank 's Gravenhage, 12 januari 2011, zaaknummers: 384673 en 384682, Rechtbank 's Gravenhage, 5 juli 2012, zaaknummer: 416657.

⁷⁴ ABRvS, 18 januari 2012, LJN: BV1178.

bedoeld in artikel 8:83, eerste lid Awb, nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak. In vrijwel alle onderzochte zaken wordt van deze wettelijke mogelijkheid gebruikgemaakt.

In de onderzochte uitspraken komen we twee zaken tegen waarin *niet* tegelijkertijd beslist werd op beroep en voorlopige voorziening. In de eerste zaak wordt verwezen naar een eerdere uitspraak van de voorzieningenrechter, waarin het verzoek tot een voorlopige voorziening werd afgewezen en de behandeling van de bodemzaak naar een later tijdstip werd verdaagd, omdat de verzoeker niet bij de zitting aanwezig was.⁷⁵ In een andere zaak, waarin een verzoek tot een voorlopige voorziening wordt toegewezen, wordt door de rechter besloten (nog) niet tot behandeling van de bodemzaak over te gaan. De rechter laat in de betreffende uitspraak in het midden waarom dat het geval is: *‘Er bestaat voorts onvoldoende aanleiding toepassing te geven aan het bepaalde in artikel 8:86 Awb en de beroepen in de bodemprocedure meteen af te doen. De vraag is dan in dit geding of er aanleiding bestaat het door de burgemeester aan verzoekster opgelegde huisverbod te schorsen. Bij die vraag komt het aan op een afweging van alle rechtstreeks bij het tijdelijk huisverbod betrokken belangen. Voor zover dat een oordeel over de bodemprocedure inhoudt, is dat overigens van voorlopige aard en voor de bodemrechter op geen enkele wijze bindend’.*⁷⁶

2.5.6 Ontvankelijkheid en procesbelang

De ontvankelijkheid in beroep en de vraag of een partij als belanghebbende moet worden aangemerkt worden hier besproken. Voor ontvankelijkheid in (hoger) beroep geldt het criterium dat een uitspraak van meer dan principiële betekenis moet zijn voor de verzoeker. Dat zal doorgaans sneller voor de uithuisgeplaatste gelden (want geschaad in eer en goede naam) dan voor het bestuursorgaan (proceskostenveroordeling). Met betrekking tot het belanghebbendebegrip komt naar voren dat ook de partner van een uithuisgeplaatste als belanghebbende bij het besluit tot het huisverbod kan worden aangemerkt en dus in beroep kan gaan.

In twaalf van de onderzochte uitspraken is een overweging met betrekking tot ontvankelijkheid/procesbelang opgenomen.

In een uitspraak van de ABRvS uit juni 2011 wordt geoordeeld dat een bestuursorgaan volgens vaste jurisprudentie doorgaans geen belang heeft bij de beoordeling van zijn hoger beroep als de rechtsgevolgen van een vernietigd besluit in stand zijn gelaten.⁷⁷ Een burgemeester wenst in deze uitspraak een principiële uitspraak, maar krijgt deze niet. Het belang voor toekomstige zaken en een veroordeling tot vergoeding van de proceskosten

⁷⁵ Rechtbank Alkmaar, 5 september 2012, LJN: BY1662.

⁷⁶ Rechtbank Maastricht, 21 maart 2011, LJN: BQ1534.

⁷⁷ ABRvS, 14 januari 2009, LJN: BG9746.

zijn volgens de ABRvS niet voldoende om ontvankelijk te worden verklaard in hoger beroep.⁷⁸

Onder verwijzing naar dezelfde jurisprudentie oordeelt de ABRvS in twee afzonderlijke zaken in maart 2011 dat uithuisgeplaatsten, anders dan door de rechtbank bepaald werd, toch ontvankelijk waren in beroep.⁷⁹ Omdat de besluiten tot oplegging en verlenging van het huisverbod niet zodanig met elkaar zijn verweven stelt de ABRvS in een zaak uit april 2012 dat waar een zwaarwegend belang aanwezig is bij een inhoudelijk oordeel over het ene besluit, dat oordeel los staat van het oordeel over het andere besluit.⁸⁰

In twee uitspraken van de rechtbank Alkmaar wordt gesteld dat de rechter alleen dan tot het beoordelen van rechtsvragen is geroepen als dat van betekenis is voor het geschil met betrekking tot het besluit van verweerder.⁸¹ Het betreffende huisverbod is afgelopen. Toch wordt in deze zaak geoordeeld dat er een procesbelang is, aangezien de eiser volgens de rechtbank met het huisverbod in zijn eer en goede naam is geschaad. De vernietiging van het bestreden besluit is volgens de rechtbank voor de eiser van meer dan principiële betekenis.⁸² In de andere uitspraak van de rechtbank in dezelfde maand wordt exact hetzelfde overwogen.⁸³ Ook de rechtbank Den Haag oordeelt zo op deze gronden.⁸⁴

Waar het huisverbod ten einde is wordt ook door de rechtbank Roermond overwogen dat sprake is van procesbelang.⁸⁵ De rechtbank verwijst daarbij naar een (andere) uitspraak van de ABRvS.⁸⁶ Ook in die uitspraak wordt gesteld dat procesbelang bestaat als aangenomen kan worden dat de uithuisgeplaatste in zijn eer en goede naam is geschaad. De rechtbank Den Haag oordeelt op grond van dezelfde uitspraak van de ABRvS hetzelfde.⁸⁷ Andere redenen voor het aannemen van procesbelang zijn een nog lopende strafzaak (besluiten worden 5 jaar bewaard en kunnen tegen iemand werken) en praktische zaken (voorbereiding nieuw studiejaar).⁸⁸

Niet iedere rechter oordeelt op deze manier. De rechtbank Amsterdam stelt net als de rechtbank Alkmaar dat er slechts voldoende procesbelang bestaat als het resultaat, dat de indiener van een beroepsschrift nastreeft, ook daadwerkelijk kan worden bereikt en het resultaat voor die indiener feitelijk betekenis kan hebben. Daar is volgens de rechtbank Amsterdam in

⁷⁸ ABRvS, 15 juni 2011, LJN: BQ7943.

⁷⁹ ABRvS, 30 maart 2011, LJN: BP9573 en ABRvS, 30 maart 2011, LJN: BP9574.

⁸⁰ ABRvS, 25 april 2012, LJN: BW3902.

⁸¹ ABRvS, 19 mei 2010, LJN: BM4973.

⁸² Rechtbank Alkmaar, 5 januari 2011, LJN: BP4344.

⁸³ Rechtbank Alkmaar, 19 januari 2011, LJN: BP4347.

⁸⁴ Rechtbank 's Gravenhage, 12 mei 2011, zaaknummer: 386056.

⁸⁵ Rechtbank Roermond, 11 mei 2011, LJN: BQ5713.

⁸⁶ ABRvS, 21 juli 2010, LJN: BN1904.

⁸⁷ Rechtbank Den Haag, 21 november 2012, LJN: BY6032.

⁸⁸ Rechtbank Amsterdam, 23 maart 2011, LJN: BQ7784 en Rechtbank Amsterdam, 21 juli 2011, LJN: BU7785.

tegenstelling tot volgens de rechtbank Alkmaar geen sprake van, waar het bestreden besluit inmiddels ingetrokken en vernietigd is.⁸⁹

Ten slotte wordt in een zaak van de rechtbank Den Haag het belanghebbendebegrip van artikel 8:1 jo. artikel 1:2 Awb behandeld, waar een verzoek tot voorlopige voorziening wordt gedaan en beroep wordt ingesteld door de partner van de uithuisgeplaatste.⁹⁰ Alleen een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij een rechtbank. En een belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. De rechtbank is in deze zaak in tegenstelling tot de burgemeester van mening dat de partner van de uithuisgeplaatste als belanghebbende moet worden aangemerkt. De rechtbank verwijst daarbij naar de memorie van toelichting bij de Wth.⁹¹ Daarin is de passage opgenomen:

“Overeenkomstig de in artikel 6 voorgestelde procedure, kunnen ook bijvoorbeeld de partner van de uithuisgeplaatste, of andere belanghebbenden beroep instellen tegen het huisverbod of een voorlopige voorziening verzoeken. In enkele adviezen is ten aanzien van deze mogelijkheid opgemerkt dat de uithuisgeplaatste druk zou kunnen uitoefenen op zijn partner of huisgenoten om beroep in te stellen, omdat de kans dat het huisverbod door de rechter zal worden opgeheven dan groter zou zijn. Echter, het huisverbod is een vrijheidsbeperkende maatregel, die ook gevolgen heeft voor het privé- en gezinsleven van de partner of huisgenoten. Het uitsluiten van de mogelijkheid om als belanghebbende beroep in te kunnen stellen, zou de mogelijkheden tot rechtsbescherming voor deze belanghebbenden te vergaand beperken. Bovendien houdt het huisverbod mede in dat de uithuisgeplaatste geen contact mag opnemen met zijn partner of huisgenoten. Zijn mogelijkheden om de partner of huisgenoten te beïnvloeden worden daarmee beperkt. De mogelijkheid om beroep in te stellen is dan ook niet beperkt tot de uithuisgeplaatste.”

2.5.7 Horen van getuigen

De rechtbank mag op grond van de Awb afzien van het horen van een getuige.

In een hoger beroepzaak stelt een uithuisgeplaatste dat de rechtbank ten onrechte afgezien heeft om een door hem meegebrachte getuige te horen.⁹² Omdat de getuige al schriftelijke verklaringen afgelegd heeft, die aan de rechtbank voorgelegd zijn, en omdat vaststaat dat de getuige in de bewuste nacht dat het huisverbod werd opgelegd niet in de woning was, stelt de ABRvS dat de rechtbank redelijk heeft geoordeeld. Volgens artikel 8:63, tweede lid Awb mocht de rechtbank afzien van het horen van de getuige.

⁸⁹ Rechtbank Amsterdam, 30 maart 2011, LJN: BQ7777.

⁹⁰ Rechtbank Den Haag, 1 maart 2011, LJN: BP7832.

⁹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 657, nr. 3.

⁹² ABRvS, 26 oktober 2011, LJN: BU1619.

2.5.8 Gelijkheidsbeginsel

Sommige rechtbanken bieden bij huisverboden de mogelijkheid tot mediation, terwijl die mogelijkheid elders ontbreekt. Een uithuisgeplaatste beroept zich op het gelijkheidsbeginsel. Omdat dit geen betrekking heeft op het besluit als zodanig gaat de rechter er aan voorbij. Dit soort regionale verschillen (pilots) vormen ons inziens geen inbreuk op de rechtsgelijkheid. Het huisverbod als zodanig wordt op gelijke wijze door de rechter behandeld.

In een zaak die behandeld wordt door de rechtbank Haarlem doet een uithuisgeplaatste een verzoek tot mediation. Hij pleit ervoor dat het verbod om de woning te betreden geen betrekking heeft op het contact met zijn kinderen. Hij stelt zich op het standpunt dat hij zijn kinderen nooit iets zal aandoen. Een mediation-traject lijkt hem daarom passender. Daarbij beroept hij zich op het rechtsgelijkheidsbeginsel. De rechtbank Amsterdam zou de mogelijkheid van mediation aanbieden in vergelijkbare zaken. De rechter in Haarlem gaat hieraan voorbij, omdat dit los staat van de inhoudelijke beoordeling van de zaak.⁹³

2.6 Samenloop bestuursrecht en strafrecht

2.6.1 Overlappende beperkingen

Waar de beperkingen zoals die uit het huisverbod gelden, dezelfde zijn als die uit tegelijkertijd van kracht zijnde voorwaarden, zoals opgelegd door de rechter-commissaris, zal het huisverbod in de regel (in ieder geval door de rechtbank Maastricht) vernietigd worden. Vergelijkbare uitspraken door andere rechtbanken of de ABRvS zijn niet gevonden.

Uitspraken waarin (expliciete) overwegingen worden gemaakt ten aanzien van samenloop met strafrecht zijn uitsluitend te vinden bij de rechtbank Maastricht. Daarbij verwijst de rechtbank naar eerdere uitspraken.⁹⁴ In drie uitspraken wordt door deze rechtbank dezelfde gedachtegang gevolgd, waar het gaat om de samenloop tussen een strafrechtelijk en een bestuursrechtelijk traject. Waar de rechter-commissaris (RC) reeds voorwaarden opgelegd heeft die de beperkingen die door het huisverbod zijn opgelegd geheel behelzen acht de voorzieningenrechter het huisverbod niet van toegevoegde waarde. In drie zaken wordt om die reden het huisverbod vernietigd. In de eerste uitspraak wordt gesteld dat 'enkel het op gang brengen van hulpverlening geen criterium is op grond waarvan een huisverbod volgens de Wth kan worden opgelegd of kan voortduren'.⁹⁵ In de tweede uitspraak overweegt de rechtbank dat het huisverbod weliswaar op één punt verder gaat dan de opgelegde voorwaarden, doordat eiseres op grond van die voorwaarden wel in de

⁹³ Rechtbank Haarlem, 4 december 2012, LJN: BY6578.

⁹⁴ Te vinden onder de LJ-nummers BH4500, BH6368, BJ9231, BM8233, BM8140 en BQ4958.

⁹⁵ Rechtbank Maastricht, 4 oktober 2011, LJN: BT6530.

echtelijke woning zou kunnen verblijven, in tegenstelling tot op grond van het huisverbod. De rechter acht hier echter de doelen van het huisverbod bepalend. Die doelen worden in dit geval (ook) met de schorsingsvoorwaarden van de RC gewaarborgd. Daarom wordt geoordeeld dat de verlenging van het huisverbod onevenredig zwaar was in verhouding tot de beschikking van de RC.⁹⁶ In de laatste uitspraak wordt een vergelijkbare redenering gevolgd: de voorwaarden van de RC voorzien al in een algeheel contactverbod en daarmee wordt het doel van het huisverbod al bereikt.⁹⁷

Meer waarborgen huisverbod

De borging van een contactverbod in het huisverbod is doorgaans beter dan in strafrechtelijke voorwaarden, zo wordt in de expertmeeting gesteld. De hulpverlening die bij een huisverbod tot stand komt biedt een duidelijke meerwaarde boven justitiële voorwaarden, evenals het feit dat het contactverbod bij een huisverbod ook eventueel betrokken kinderen betreft. Daarom zou het vernietigen van huisverboden, op de hier besproken grond, vaak niet gewenst zijn.

2.6.2 Detentie

Waar sprake is van samenloop van het huisverbod met een strafrechtelijk traject komt het voor dat een uithuisgeplaatste gedetineerd is en daarmee vaak onbereikbaar voor de hulpverlening of de gemeente. Dat bemoeilijkt de inschatting van (blijvend) ernstig en onmiddellijk gevaar ten behoeve van de eventuele verlenging van een huisverbod en bij eventuele verlenging de bekendmaking daarvan aan de gedetineerde.

Resultaten verdiepend onderzoek verlenging bij detentie

In een huisverbodzaak waar sprake is van samenloop met een strafrechtelijk traject kan het voorkomen dat een uithuisgeplaatste gedetineerd is wanneer de burgemeester een besluit neemt tot het al dan niet verlengen van het huisverbod. Gemeentjuristen geven aan dat in die gevallen niet vast te stellen is of er nog steeds sprake is van ernstig en onmiddellijk gevaar. Het is moeilijk om met de gedetineerde in contact te komen. Dat maakt vervolgens ook het uitreiken van de verlengings-beschikking problematisch. Het ontbreekt aan gestandaardiseerde werkprocessen op dit punt.

Lokaal zijn er wel afspraken gemaakt. Zo heeft de gemeente Den Haag afspraken met enkele penitentiaire inrichtingen (PI's) in de regio over het overhandigen van de verlengingsbesluiten en de ondertekening van een ontvangstbevestiging. Deze afspraken zijn belangrijk: waar niet overtuigend is komen vast te staan dat een verlengingsbesluit de uithuisgeplaatste bereikt heeft, werd in enkele gevallen overtreding van het huisverbod door de strafrechter niet aangenomen.

⁹⁶ Rechtbank Maastricht, 13 juli 2011, LJN: BR2789.

⁹⁷ Rechtbank Maastricht, 21 maart 2011, LJN: BQ1534.

De gemeente Den Haag stuurt het ontvangstbewijs naar de afdeling Bevolking van een PI. Daar wordt de verlenging uitgereikt, het ontvangstbewijs ingevuld en door de uithuisgeplaatste ondertekend. Vervolgens wordt het per post of fax retour gestuurd aan de gemeente.

2.7 Vernietigde huisverboden

Aantal vernietigde huisverboden

Dit onderzoek moet ook zicht geven op het aantal vernietigde huisverboden. Op grond van verschillende bronnen kunnen we daar een uitspraak over doen. Het blijft nadrukkelijk een schatting. Het is niet mogelijk gebleken door alle Nederlandse gemeenten de vraag beantwoord te krijgen hoeveel huisverboden in de afgelopen periode zijn vernietigd. Er hebben 226 gemeenten gereageerd. Op grond van twee typen bronnen doen we hier een schatting van het aantal vernietigingen. We keken naar:

- Het aandeel vernietigde huisverboden ten aanzien van het aantal beroepszaken in twee grote steden en landelijk.
- Het aandeel vernietigde, dan wel ingetrokken huisverboden zoals opgegeven door 226 gemeenten.

Van de steden Amsterdam en Rotterdam hebben we de beschikking over de uitspraken in beroepszaken in respectievelijk 2011/2012 en 2012. In 2011 en 2012 worden in beroepszaken van de in Amsterdam opgelegde 27 huisverboden, vijf huisverboden vernietigd (19%). In Rotterdam wordt in 2012 één op 34 huisverboden die tot een beroepszaak hebben geleid vernietigd (3%). Landelijk zijn in het kader van dit onderzoek 68 beroepszaken onderzocht (2010-2012). In die zaken worden er 17 huisverboden vernietigd (25%).

Het percentage dat volgt uit opgave van 226 gemeenten (7%) komt waarschijnlijk meer in de buurt van het werkelijke aandeel vernietigde huisverboden. Omdat gemeenten daarbij niet gevraagd zijn het onderscheid te maken tussen ingetrokken of vernietigde huisverboden, is het aannemelijk dat het echter ook hier om een overschatting gaat.

Op grond van het bovenstaande schatten wij dat maximaal 7 procent van de huisverboden waartegen beroep is ingesteld, vernietigd wordt. Gezien de bevindingen in enkele grote gemeenten ligt dit percentage waarschijnlijk lager.

2.7.1 Vernietiging met instandlating van rechtsgevolgen

Een vormfout leidt wel tot vernietiging van het huisverbod, maar de rechtsgevolgen blijven, gezien het blijvende gevaar, in stand.

De rechtbank Alkmaar buigt zich in 2011 over een huisverbod, waarin de naam van de echtgenote niet wordt vermeld. Op grond daarvan wordt het besluit tot het opleggen van het huisverbod vernietigd. Omdat de rechtbank

echter van mening is dat het besluit inhoudelijk wel stand kan houden, ernstig en onmiddellijk gevaar is komen vast te staan, wordt het vernietigd met instandlating van de rechtsgevolgen.⁹⁸ Het huisverbod blijft dus feitelijk van kracht.

2.7.2 Tijdelijke opheffing huisverbod of contactverbod

De rechter maakt een proportionaliteitsafweging: het doel van het huisverbod wordt afgezet tegen de belangen van betrokkenen. Waar deze belangen zwaarder wegen wordt soms besloten tot tijdelijke opheffing van het huisverbod.

Er kunnen zich feiten en omstandigheden voordoen waaronder de rechter oordeelt dat tijdelijke opheffing/onderbreking van het huisverbod gerechtvaardigd is. Een voorbeeld van een dergelijke afweging is terug te vinden in een uitspraak van de rechtbank Roermond uit 2011. De rechter stelt in die zaak dat het huisverbod niet opgeheven zal worden. Er is nog steeds ernstig en onmiddellijk gevaar aanwezig voor de veiligheid van belanghebbenden. Wel wordt een voorlopige voorziening getroffen: het huis- en contactverbod wordt tijdelijk opgeheven voor de duur van een uur, zodat de uithuisgeplaatste zijn spullen uit de woning kan ophalen.⁹⁹

In hetzelfde jaar toetst de rechtbank Amsterdam de besluiten tot een huisverbod en de verlenging ervan ter zitting. Dat leidt tot de conclusie dat het contactverbod, voor zover het telefonisch contact betreft, niet langer evenredig is tot het na te streven doel. De uithuisgeplaatste mag zijn vrouw bellen, onder meer om voorbereidingen te treffen voor een door hem te volgen studie.¹⁰⁰

2.8 Na de huisverbodperiode

Involed van jurisprudentie op oplegging

Volgens gemeentjuristen in de expertmeeting worden burgemeesters liever teruggefloten door de rechter, dan dat zij met een familiedrama geconfronteerd worden dat zij niet hebben kunnen voorkomen. De invloed van jurisprudentie waarin huisverboden vernietigd worden op de besluitvorming door de burgemeesters in nieuwe gevallen is volgens hen minimaal.

2.8.1 Schending privéleven (artikel 8 EVRM)

Schending van in het EVRM neergelegde rechten wordt niet snel aangenomen (zie ook eerder 6 EVRM).

⁹⁸ Rechtbank Alkmaar, 19 januari 2011, LJN: BP4347.

⁹⁹ Rechtbank Roermond, 9 februari 2011, LJN: BP5491.

¹⁰⁰ Rechtbank Amsterdam, 21 juli 2011, LJN: BU7785.

Onder artikel 8 EVRM valt de bescherming van het privéleven, het familie- en gezinsleven, de woning en de correspondentie. De overheid dient deze zaken te respecteren. In twee zaken voor de ABRvS beroepen uithuisgeplaatsten zich op een schending van het in dit artikel neergelegde rechten.

Inmenging van enig openbaar gezag in de uitoefening van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is volgens de ABRvS ingevolge het tweede lid van artikel 8 EVRM toegestaan. Dit voor zover de inbreuken bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor, onder meer, de voorkoming van strafbare feiten of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Die situatie doet zich in de besproken zaken volgens de ABRvS voor.¹⁰¹

Ook in een van de door gemeenten aangedragen zaken komt artikel 8 EVRM ter sprake. Een uithuisgeplaatste betoogt dat het huisverbod in strijd met 8 EVRM is, maar de rechtbank Den Haag oordeelt dat de inbreuk proportioneel is en gelet op het belang van de veiligheid van de vriendin en een minderjarig kind gerechtvaardigd.¹⁰²

2.8.2 Schadevergoeding

Schadevergoeding wordt toegekend in zaken waar een huisverbod ten onrechte is opgelegd.

In twee zaken wordt verzocht om een schadevergoeding. De rechtbank Maastricht bepaalt dat van schadevergoeding geen sprake kan zijn, omdat het bestreden huisverbod niet van meet af aan als onrechtmatig kan worden beschouwd.¹⁰³ De ABRvS wijst in de andere zaak wel schadevergoeding toe. De uithuisgeplaatste heeft in die zaak een huisverbod gekregen, terwijl de burgemeester daarvoor volgens de ABRvS onvoldoende gronden voor had. De omvang van de schadevergoeding wordt vastgesteld op 500 euro. Het bedrag werd bepaald aan de hand van het aantal dagen dat mevrouw in haar vrijheid is beperkt.¹⁰⁴ Dat komt overeen met eerder toegekende bedragen.¹⁰⁵

2.8.3 Strafzaken

Van de 98 onderzochte uitspraken zijn er tien strafzaken met betrekking tot de overtreding van het huisverbod. Het belangrijkste aandachtspunt daarin is het al dan niet opnemen van de wettelijke grondslag in de tenlastelegging. De Hoge Raad bepaalt dat het niet vermelden van de wettelijke grondslag in de tenlastelegging en bewezenverklaring niet aan de kwalificatie van het bewezenverklaarde in de weg staat.

¹⁰¹ ABRvS, 25 mei 2011, LJN: BQ5936, ABRvS, 18 januari 2012, LJN: BV1178.

¹⁰² Rechtbank 's Gravenhage, 12 januari 2011, zaaknummers: 384673 en 384682.

¹⁰³ Rechtbank Maastricht, 4 oktober 2011, LJN: BT6530.

¹⁰⁴ ABRvS, 16 mei 2012, LJN: BW5975.

¹⁰⁵ Rechtbank Maastricht, 24 februari 2009, LJN: BH4500.

Op rechtspraak.nl komen we tien strafzaken tegen met betrekking tot het huisverbod. In nog eens twee strafzaken wordt het huisverbod als omstandigheid genoemd, deze uitspraken bespreken we hier niet omdat het zaken betreft die er verder niets mee te maken hebben. In vijf van de tien zaken wordt overtreding van het huisverbod of de verlenging ervan bewezen.¹⁰⁶ In de laatste uitspraak gaat het om het opnemen van telefonisch contact, in de andere vier zaken werd het contactverbod fysiek overtreden. Door de rechtbank Zutphen wordt iemand vrijgesproken van overtreding van het huisverbod. De verdachte geeft aan dat hij zich een dag heeft vergist in de termijn van het huisverbod. Omdat de overtreding niet opzettelijk werd gepleegd volgt vrijspraak.¹⁰⁷

Voorlopige hechtenis na overtreding

De voorwaarden van artikel 67a Sv (waaronder bijvoorbeeld eerdere veroordelingen) staan in sommige gevallen voorlopige hechtenis van uithuisgeplaatsten in de weg. Dit terwijl in die gevallen het huisverbod is overtreden en er dus vaak gevaarsdreiging is. Vaak wordt waar geen voorlopige hechtenis mogelijk is een zaak ook geseponeerd. Dat pleit volgens experts voor herziening van het sepotbeleid van het OM. Daarnaast suggereren deelnemers aan de expertmeeting de voorwaarden in het wetboek van strafvordering te versoepelen, zodat voorlopige hechtenis wel mogelijk wordt. Het niet vervolgen van overtredingen van het huisverbod ondermijnt immers de naleving van het huisverbod en de effectiviteit ervan.

De rechtbank Den Haag oordeelt dat waar in de tenlastelegging en daarmee in de bewezenverklaring de wettelijke grondslag (artikel 11 Wth) ontbreekt, de strafbaarheid van het bewezenverklarde niet vast te stellen is. Ontslag van alle rechtsvervolgning volgt.¹⁰⁸

In een vergelijkbare zaak oordeelt de Amsterdamse rechter dat waar in de tenlastelegging niet expliciet naar de wettelijke grondslag wordt verwezen (artikel 2 óf 9 Wth), artikel 2 gelezen moet worden. Er wordt immers gesproken van opleggen en niet van verlengen van het huisverbod. Strafbaarheid wordt wel vastgesteld.¹⁰⁹

Ook het Hof Amsterdam stelt dat in de tenlastelegging van overtreding van het tijdelijk huisverbod de wetsartikelen, waarin de bevoegdheid tot het opleggen (artikel 2) of verlengen (artikel 9) van het huisverbod wordt geregeld niet hoeven te worden opgenomen. Er kan worden volstaan met de vermelding van artikel 11 Wth, waarin de strafbaarstelling geregeld is.¹¹⁰

¹⁰⁶ Rechtbank Groningen, 7 februari 2011, LJN: BQ2035, Rechtbank Utrecht, 2 december 2011, LJN: BW8429, Rechtbank Assen, 17 januari 2012, LJN: BV0970, Rechtbank Maastricht, 14 september 2012, LJN: BX7430, Rechtbank Utrecht, 5 november 2012, LJN: BY2664.

¹⁰⁷ Rechtbank Zutphen, 1 juni 2011, LJN: BQ6885; opzet is overigens geen wettelijk criterium bij de overtreding van het huisverbod.

¹⁰⁸ Rechtbank 's Gravenhage, 7 februari 2011, LJN: BP3550.

¹⁰⁹ Rechtbank Amsterdam, 14 april 2011, LJN: BQ3368.

¹¹⁰ Gerechtshof Amsterdam, 15 april 2011, LJN: BQ1716.

Ten slotte heeft ook de Hoge Raad op het beroep in cassatie tegen een arrest van het Gerechtshof te Arnhem van 30 augustus 2010 geoordeeld, dat het niet vermelden van de wettelijke grondslag in de tenlastelegging en bewezenverklaring niet aan de kwalificatie van het bewezenverklaarde in de weg staat. Ook het opnemen van het woord 'uithuisgeplaatste' wordt door de Hoge Raad niet noodzakelijk geacht om het feit strafbaar te kunnen verklaren.¹¹¹

Gebrek aan uniformiteit in afdoening OM

In de expertmeeting komt naar voren dat zaken rondom de overtreding van een huisverbod soms te snel geseponeerd zouden worden. Het sepotbeleid van het OM zou aangepast moeten worden. Er werd op grond daarvan nader onderzoek gedaan naar de inhoud van dit beleid.

De 'Aanwijzing huiselijk geweld en eengerelateerd geweld' stelt onder andere regels voor de opsporing en vervolging van huiselijk geweld. Kort weergegeven zijn in de aanwijzing de volgende uitgangspunten opgenomen:

- in huiselijkgeweldzaken wordt indien mogelijk altijd vervolgd, eventueel ambtshalve;
- er wordt voorgeleid als er gronden zijn voor voorlopige hechtenis;
- bij schorsing van de voorlopige hechtenis bevordert het OM zo veel mogelijk het opleggen van bijzondere voorwaarden, zoals deelname aan daderhulpverlening of reclasseringstoezicht en/of een straat- of contactverbod;
- als er geen gronden zijn voor voorlopige hechtenis dient de officier van justitie erop toe te zien dat, waar mogelijk, de verdachte wordt heengezonden met een dagvaarding of een oproeping voor een TOM-zitting (Taakstraf Openbaar Ministerie);
- Daderhulpverlening wordt in beginsel in een zo vroeg mogelijk stadium geïntegreerd in de strafrechtelijke aanpak van huiselijk geweld.¹¹²

Het OM stelde in 2012 een richtinggevend kader op ten aanzien van het sepotbeleid. Dit kader betreft een interne notitie, die is vastgesteld in de commissie Huiselijk Geweld. De belangrijkste boodschap van de notitie is dat bij overtreding van het huisverbod geldt: voorgeleiden, tenzij...

Dat betekent het volgende in concrete gevallen:

- Het uitgangspunt is voorgeleiden, ook bij één sms.
- Bij kindermishandeling is er nooit een tenzij.
- Waar de achterblijver contact zoekt wordt in principe niet voorgeleid, tenzij sprake is van boze opzet.
- Bij onbewuste ontmoeting of rauwe confrontatie geldt: niet voorgeleiden, tenzij.
- Er zijn enkele uitzonderingen in het kader van bijvoorbeeld een onvermijdbaar contact in gezamenlijke bedrijfsvoering.

¹¹¹ Hoge Raad, 3 april 2012, LJN: BV7497.

¹¹² <http://www.huiselijkgeweld.nl/dossiers/eengerelateerdgeweld/interventies/aanpak/openbaarministerie/aanwijzingom>

Het richtinggevend kader werd en wordt ruim verspreid, regelmatig besproken en alle gespecialiseerde OvJ's zijn er van op de hoogte. Het feit dat het huisverbod recent ook ondergebracht is bij de zogenoemde ZSM afdoening heeft er toe geleid dat een nieuwe groep OvJ's zich met het huisverbod bezighoudt, die mogelijk nog niet volledig op de hoogte is van het richtinggevend kader.¹¹³

¹¹³ In de ZSM-werkwijze wordt na aanhouding van de verdachte zo spoedig mogelijk een beslissing genomen over het afdoeningstraject. Het gaat hierbij om interventies, waarbij verdachten een passende reactie krijgen, recht wordt gedaan aan het slachtoffer en/of de buurt merkt hoe snel de daders worden gecorrigeerd (www.om.nl)

3 KNELPUNTEN IN HET PROCES VAN DE UITVOERING VAN DE WTH

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden procesmatige knelpunten, die zich voordoen bij de uitvoering van de Wth, beschreven aan de hand van het proces van het huisverbod. Elke paragraaf begint met een korte omschrijving van de processtap die in die paragraaf aan bod komt. Om deze te onderscheiden van de beschreven knelpunten, zijn deze omschrijvingen in kaders geplaatst. De beschrijving van de procesmatige is gebaseerd op knelpunten die – al dan niet afkomstig uit lokale en regionale evaluaties – in een inventarisatieronde zijn aangeleverd door Nederlandse gemeenten, (voormalige) politiekorpsen en Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG's). Deze zijn aangevuld met knelpunten, die uit een aantal landelijke onderzoeken¹ naar voren zijn gekomen.

Van de genoemde knelpunten is nagegaan of zij de effectiviteit van de wet (kunnen) belemmeren. De effectiviteit van de wet wordt belemmerd, wanneer het doel (het voorkomen van (verdere escalatie van) huiselijk geweld) niet wordt bereikt. In de procesevaluatie van de Wth² zijn de mechanismen geïdentificeerd, die volgens de beleidstheorie samen leiden tot het bereiken van dit doel, namelijk:

1. De gezondheid en de lichamelijke integriteit van de betrokkenen ook kunnen beschermen in crisissituaties waarin (nog) geen sprake is van strafbare feiten.
2. Alle betrokkenen hulpverlening bieden op de kortst mogelijke termijn.
3. Bevorderen dat het slachtoffer tot rust kan komen.
4. Een signaal geven aan de uithuisgeplaatste dat de samenleving het geweld niet accepteert.
5. Een huisverbod dat ook in geval van (een vermoeden van) kindermishandeling kan worden opgelegd, biedt nieuwe kansen in de preventie en bestrijding van kindermishandeling, doordat degene van wie de dreiging uitgaat, uit huis kan worden geplaatst.

Van de knelpunten, die voor dit onderzoek zijn verzameld, is nagegaan of zij de werking van deze mechanismen (kunnen) belemmeren. Zo ja, dan zijn ze in de analyse meegenomen. Bij de beschrijving is gekozen voor een thematische indeling, gekoppeld aan het procesverloop van het huisverbod. De knelpunten die worden genoemd, zijn knelpunten die (nog steeds) actueel (kunnen) zijn.

¹ A. Schreijenberg *et al.* (2010) *Procesevaluatie Wet tijdelijk huisverbod* (Amsterdam: RegioPlan) en M. Timmermans *et al.* (2010) *Partiële kwaliteitsbepaling RiHG* (Amsterdam: RegioPlan).

² Schreijenberg *et al.* (2010).

De aard van de inventarisatie maakt dat de knelpunten die zijn genoemd, geen representatief beeld geven van de ervaringen in alle Nederlandse gemeenten, bij de politie en bij de SHG's: er is niet getoetst in hoeverre de knelpunten die zijn genoemd ook leven in andere gemeenten en regio's. Ook is het aantal keren dat een knelpunt is genoemd slechts een gedeeltelijke indicatie voor de mate waarin het breder wordt ervaren. Toch blijkt dat respondenten vaak knelpunten noemen die overeenkomen, overlappen of aan elkaar raken. Tabel 3.1 bevat een overzicht van de knelpunten die door meerdere respondenten zijn aangedragen en van de oorzaken ervan. Voor de meeste van deze knelpunten zijn oplossingen voorhanden, en voor zover deze bij de onderzoekers bekend zijn, worden deze genoemd in de verdere beschrijving in dit hoofdstuk. Dit is niet het geval voor de knelpunten die in tabel 3.1 gearceerd zijn; dit zijn knelpunten die niet zonder meer door de partijen in het veld (geheel) zelf kunnen worden opgelost.

Tabel 3.1 Overzicht procesmatige knelpunten

Knelpunt	Toelichting	§
Bereikbaarheid burgemeesters	Waar hofv geen beslismandaat heeft is contact met burgemeester nodig voorafgaand aan opleggen huisverbod. Dat blijkt niet altijd direct mogelijk.	3.2.1
Er worden minder huisverboden opgelegd dan mogelijk	Oorzaken liggen in tijdsbeslag van opleggen, organisatie werkproces, beschikbare expertise, terughoudendheid bij opleggen bij kindermishandeling en preventief.	3.2.2
Weinig preventieve huisverboden opgelegd	Gebrek aan kennis over de mogelijkheden en organisatie van het werkproces spelen hier een rol.	3.2.3
Contra-indicaties niet als zodanig in het werkproces opgenomen	Het RiHG bevat geen contra-indicaties voor het opleggen van het huisverbod, terwijl deze er wel zijn, o.a. eerdergerelateerd geweld en reëel risico op suicide.	3.2.4
Crisisinterventie is niet altijd mogelijk	Oorzaken zijn ontbreken 24-uursdienst hulpverlening en niet nakomen van afspraken door die hulpverlening.	3.3.1
Op overtredingen huisverbod niet altijd gehandhaafd	Overtredingen niet altijd bekend bij politie en OM. Daarnaast ontbreken kennis, expertise en capaciteit, speelt prioriteitstelling een rol en bestaat er een spanning tussen het strafrechtelijk kader van handhaving en het bestuursrechtelijk kader van het huisverbod.	3.3.2
Hulp komt niet altijd op korte termijn op gang	Speelt met name bij uithuisgeplaatsten en kinderen. Oorzaak ligt bij moeilijkheden om uithuisgeplaatste te bereiken en werkprocessen van jeugdhulpinstellingen.	3.3.3
Niet altijd komt de juiste hulpverlening op gang	Weinig tijd voor een goede probleeminventarisatie; meest passende hulp niet (direct) beschikbaar; overdracht naar vervolghulp soms moeizaam; coördinatie vervalt veelal na afloop huisverbod; motivatie uithuisgeplaatsten en achterblijvers neemt snel af.	3.3.4
Verlengingsadvies hulpverlening niet altijd tijdig, van goede kwaliteit en/of goed onderbouwd	De korte duur van het huisverbod kan de kwaliteit van het hulpverleningsadvies bedreigen, met name als er weekenden in deze periode vallen en partijen niet in het weekend werken.	3.3.5

Vervolg tabel 3.1

Knelpunt	Toelichting	§
Niet altijd genoeg tijd om advies te wegen en betrokkenen te horen	Het advies van de hulpverlening kan dermate laat komen, dat de tijd voor weging zeer kort wordt. Ook hier kunnen bovendien weekenden de beschikbare werktijd verkorten.	3.3.5
Het lukt niet altijd om de UHG op de hoogte te stellen van de verlenging	Als een UHG is gedetineerd of geen contactgegevens heeft achtergelaten belemmert dit het horen en mededelen van het verlengingsbesluit.	3.3.5
Trajecten na huisverbod niet altijd goed voortgezet en afgerond	Onvoldoende systeemgericht werken en onvoldoende monitoring dragen hieraan bij.	3.4.1
Veiligheid na afloop huisverbod niet per definitie geborgd	Aanvullende maatregelen om de achterblijver te beschermen (vanuit het strafrecht) vinden vaak niet direct ingang.	3.4.2
Met name kleinere gemeenten: gebrek aan expertise voor goede uitvoering huisverbod	In kleinere gemeentelijke organisaties werken meer generalisten en kleinere gemeenten hebben minder ervaring met huisverboden.	3.5

3.2 Het opleggen van huisverboden

Het proces van het opleggen van huisverboden volgt een aantal stappen. Allereerst komt een signaal van een incident bij de politie binnen. De politie (basiseenheid) gaat ter plaatse. Als inderdaad sprake is van een mogelijk huisverbodwaardige situatie, wordt de hulpofficier van justitie (hovj) ingeschakeld voor afname van het risicotaxatie-instrument huiselijk geweld (RiHG). Indien het RiHG daar aanleiding toe geeft, besluit de burgemeester (na briefing door de hovj) of de hovj (indien daartoe gemandateerd) tot het opleggen van een huisverbod.

3.2.1 Bereikbaarheid burgemeesters

De burgemeester is als enige bevoegd voor het opleggen van huisverboden. Hij/zij heeft de mogelijkheid om deze bevoegdheid geheel (beslismandaat) of gedeeltelijk (ondertekeningsmandaat) aan de hovj te mandateren.

Daar waar burgemeesters geen beslismandaat aan de hovj hebben gegeven, moeten zij zelf beslissen over het opleggen van een huisverbod. Daarvoor is het nodig dat zij beschikbaar zijn. Dat blijkt niet altijd het geval, blijkt uit de respons van twee gemeenten. De tijd tussen het voornemen van de hovj en de beslissing van de burgemeester kan dan oplopen, iets wat betrokkenen in onzekerheid laat en belemmert dat de hulpverlening direct op gang komt.

Verreweg de meest eenvoudige oplossing is de bevoegdheid voor het opleggen van huisverboden geheel te mandateren aan de hovj. Wanneer dit gebeurt in combinatie met de invoering van het geautomatiseerde systeem

Huisverbod Online, kunnen burgemeesters zien wanneer een huisverbod is opgelegd, en dit eventueel intrekken wanneer zij daartoe reden zien. Waar burgemeesters zelf het besluit willen nemen een huisverbod al dan niet op te leggen, dient afhankelijk van de situatie onderzocht te worden hoe de bereikbaarheid van de burgemeester kan worden verbeterd.

3.2.2 Minder huisverboden opgelegd dan mogelijk

Diverse procesmatige knelpunten maken dat er in de praktijk minder huisverboden worden opgelegd dan mogelijk zou zijn. Bijna twintig respondenten maken hier melding van. Vlak na de inwerkingtreding van de wet werd dit veelal geweten aan de politie, die onvoldoende bekend zou zijn met de mogelijkheden om een huisverbod op te leggen en waar het proces zodanig georganiseerd zou zijn dat het opleggen van een huisverbod soms erg moeilijk uitvoerbaar was.

Inmiddels is daar veel minder sprake van. Het lijkt nu meer te gaan om knelpunten die respondenten zien bij het opleggen van 'preventieve' huisverboden (zie het volgende aandachtspunt in het kader op de volgende pag.) en huisverboden bij uitsluitend kindermishandeling, bij geweld tegen ouders of tegen ouderen.

Hier is sprake van een procesmatig knelpunt, voor zover het gevolgde proces maakt dat dit soort situaties niet wordt signaleerd en behandeld als potentieel huisverbodwaardig. Een belangrijk knelpunt in dit kader is dat incidentmeldingen bij de politie veelal het uitgangspunt vormen voor de afweging over een mogelijk huisverbod. Situaties van kinder- of ouderen-mishandeling, waarin zich ook ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van betrokkenen voor kan doen, worden veel minder bij de politie gemeld.

Vaak vormt hier echter ook de expertise van betrokken partijen een belemmerende factor. Zij zijn niet goed op de hoogte van de mogelijkheden die er zijn om een huisverbod op te leggen bij kinder- of ouderenmishandeling en/of weten niet of en hoe een huisverbod kan worden gerealiseerd indien geen sprake is van een ernstig en actueel incident. Bij geweld van kinderen tegen hun ouders speelt mee dat de kinderen nog niet altijd meerderjarig zijn. De mogelijkheid om met een huisverbod direct een einde te maken aan de dreiging vervalt daardoor.

Door werkprocessen op dit soort 'atypische' huisverbodwaardige situaties aan te passen en de expertise van de betrokken partijen te verbeteren, kan dit knelpunt worden weggenomen.

De inzet van het huisverbod bij kindermishandeling: ervaringen uit Rotterdam

De gemeente Rotterdam heeft in de periode mei tot en met oktober 2012 geëxperimenteerd met het inzetten van het huisverbod bij kindermishandeling volgens de werkwijze van de 'geplande screening' (zie par. 3.2.3 en hoofdstuk 2). In deze periode zijn elf geplande screenings uitgevoerd en negen huisverboden opgelegd bij situaties waarin sprake was van kindermishandeling.³

Uit de pilot blijkt dat het goed mogelijk is om het huisverbod in te zetten bij met name situaties waarin sprake is van fysieke kindermishandeling, al dan niet in combinatie met het als getuige worden blootgesteld aan huiselijk geweld. In de evaluatie van de pilot worden daarvoor de volgende randvoorwaarden genoemd:

- Het huisverbod als regulier instrument bij de aanpak van kindermishandeling moet goed bij de medewerkers van AMK/BJZ en andere relevante hulpverleningsinstellingen bekend zijn.
- Er moet voldoende capaciteit beschikbaar zijn voor het wege van het verzoek tot een geplande screening, en deze moet ook flexibel inzetbaar zijn. De huidige financiering voor de uitvoering van de Wth lijkt hiervoor niet toereikend.
- Hovj's moeten bereid zijn om op verzoek van hulpverleners een RiHG-screening te starten (ondanks een extra beslag op hun capaciteit) en zij moeten daarbij ook ondersteund kunnen worden door de hulpverlening.
- Er moeten duidelijke afspraken zijn rondom case- en procesmanagement.
- De niet geweldplegende achterblijvende volwassene moet bereid en in staat zijn om voor de veiligheid te zorgen.
- Er moeten direct inzetbare alternatieve plannen zijn als een huisverbod niet wordt opgelegd of in beroep wordt vernietigd.

Twee van de huisverboden die in deze pilot zijn opgelegd, zijn getoetst door de rechter en hebben stand gehouden. De gemeente Rotterdam concludeert na afloop van de pilot dat het huisverbod daadwerkelijk een aanvullende beschermingsmaatregel kan vormen op het bestaande kinderbeschermingsinstrumentarium.

Toch wordt ook nu nog door een enkeling verwezen naar de organisatie van het proces bij de politie. Zo schrijft een respondent dat het feit dat de pool van 'huisverbod-hovj's' zo groot is, ertoe leidt dat zij individueel weinig ervaring hebben met het opleggen van huisverboden. Dit zou hen terughoudend in het gebruik van het instrument maken. Andere oorzaken die zijn genoemd, zijn dat de zedenrecherche huiselijk geweld niet als zodanig aanmerkt en registreert, en dat de hovj niet tijdig wordt ingeroepen voor het opstarten van de procedure.

Een veelgenoemd knelpunt bij het opleggen van het huisverbod is de capaciteit bij de politie: het opleggen van het huisverbod kost veel tijd. Dit is zeven keer expliciet genoemd; daarnaast is een aantal keren in algemene zin aangegeven dat het huisverbod een groot beslag legt op de capaciteit van de betrokken partijen. Ook is aangegeven dat het voor de hovj's lastig kan zijn om in korte tijd voldoende informatie over de casus te verzamelen om een goede inschatting van het risico te kunnen maken. Dat kan ertoe bijdragen dat er

³ Zie voor de evaluatie van de pilot het evaluatierapport op:
<http://www.ggdrotterdamrijnmond.nl/huiselijk-geweld/professionals/rotterdamse-aanpak/tijdelijk-huisverbod-bij-kindermishandeling.html>.

minder huisverboden worden opgelegd dan mogelijk of wenselijk is. Er zijn echter inmiddels werkwijzen ontwikkeld waarbij de hulpverlening en/of de basispolitiezorg een deel van de risico-inventarisatie overnemen van de hovj⁴ en de tijd die een huisverbod de hovj kost wordt teruggebracht (bijvoorbeeld in Rotterdam, Gelderland-Midden, Haaglanden, IJsselland en in Limburg-Noord). Dat wil overigens niet zeggen dat zich in die regio's geen knelpunten meer voordoen rondom de tijdsbesteding die voor de politie gepaard gaat met het opleggen van huisverboden.

3.2.3 Weinig preventieve inzet Wth

Het huisverbod had onder andere tot doel om te kunnen handelen in situaties waarin (nog) geen sprake is van feiten die strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Hiernaar wordt in de discussie over de inzet van het huisverbod inmiddels verwezen als de 'preventieve' inzet van het huisverbod. Dit moet niet verward worden met het inzetten van het huisverbod in situaties waarin nog geen huiselijk geweld heeft plaatsgevonden, maar dit enkel dreigt. Dat soort situaties leent zich vaak niet voor een huisverbod, omdat niet kan worden aangetoond dat er sprake is van een dreiging van 'ernstig en onmiddellijk gevaar' (wat noodzakelijk is voor een huisverbod).

Bij de 'preventieve' inzet van het huisverbod gaat het daarom om situaties waarin wél sprake kan zijn van strafrechtelijke feiten, maar de politie en het OM (nog) niet de mogelijkheid hebben om een pleger daarvoor te vervolgen, bijvoorbeeld omdat er op het moment van de interventie geen zichtbaar letsel is toegebracht.

Elf gemeenten signaleren knelpunten, die belemmeren dat het huisverbod wordt ingezet in 'preventieve' zin. Dit belemmert de inzet van het huisverbod in algemene zin (en daarmee de effectiviteit van de Wth) maar daarnaast in meer specifieke zin het in gang zetten van alle mechanismen die samen de beleidstheorie vormen.

De reden dat er weinig preventieve huisverboden worden opgelegd, wordt doorgaans gezocht in de gekozen werkwijze voor het opleggen van huisverboden. Ook hier zien respondenten het feit dat een incidentmelding bij de politie veelal het startpunt is voor de procedure om tot een huisverbod te komen, als een belemmering. Bij dergelijke incidenten is vaak al sprake van (een vermoeden van) strafbare feiten. In een aantal gemeenten zijn ervaringen opgedaan met het oplossen van dit knelpunt, door middel van een aangepast werkproces.

⁴ Het gaat hierbij nadrukkelijk om de risico-inventarisatie (aan de hand van een screeningslijst) en niet om het invullen van het RiHG; hetgeen uitsluitend de bevoegdheid van de burgemeester – eventueel gemandateerd aan de hovj – is.

Ervaringen met de preventieve inzet van het huisverbod

Er wordt her en der in het land geëxperimenteerd met werkwijzen om te komen tot huisverboden in deze meer 'atypische' situaties. De inzet van het huisverbod bij kindermishandeling in Rotterdam is ook een voorbeeld van het preventief inzetten van het huisverbod. De werkwijze wordt hieronder beschreven. Andere regio's waar ervaringen zijn opgedaan met deze inzet zijn de gemeenten Vlaardingen en Maassluis en de regio rond Haarlem.

Werkwijze 'geplande screening' in Rotterdam

Rotterdam heeft een werkwijze ontwikkeld die de 'geplande screening huisverbod' wordt genoemd en die ingezet wordt, in het bijzonder bij kindermishandeling. Eerste experimenten hiermee dateren uit 2009. De procedure geplande screening betreft vooral een voortraject naar een eventuele huisverbodscreening aan de hand van het RiHG door politie. De procedure start met een verzoek om een geplande screening vanuit de hulpverlening. Dat verzoek gaat naar het 'Multidisciplinair weegteam geplande screening'. Het startpunt voor de geplande screening is het advies van dit weegteam van ASHG/GGD, de politie Rotterdam-Rijnmond, het crisisinterventieteam van BJJ (CIT BJJ) en het crisisinterventieteam van CVD (CIT CVD). Het team voert de weging uit op (een onderbouwd) verzoek van AMK/BJJ. Voor zowel het verzoek als de weging is een format ontwikkeld. Dreiging van ernstig en onmiddellijk gevaar, proportionaliteit, het plan van aanpak van de verzoeker voor de aanpak nadat een huisverbod is opgelegd en eventuele contra-indicaties vormen de kern op basis waarvan het weegteam een advies uitbrengt. Dit is een advies aan de dienstdoende hovj. Deze voert de geplande screening uit, samen met CIT CVD (zoals ook bij 'reguliere' huisverboden). Waar en hoe zij dit precies doen, hangt af van de situatie. Na oplegging van het huisverbod verloopt het proces grotendeels zoals bij reguliere huisverboden, zij het dat de verzoeker (veelal BJJ/AMK) al een plan van aanpak gereed heeft en dus feitelijk de casusregie voert.

Werkwijze in Vlaardingen en Maassluis en Haarlem

In de gemeenten Vlaardingen en Maassluis worden sinds november 2011 'preventieve' huisverboden opgelegd. Het gaat om kleine aantallen casussen, ongeveer vijf per jaar. Het initiatief ligt soms bij de politie, maar meestal bij het SHG of hulpverlenende instellingen. Het gaat om casussen waarin nog geen escalatie heeft plaatsgevonden, maar waarin die wel op korte termijn wordt verwacht. De casussen zijn altijd al bekend bij het SHG, en meestal ook bij de politie. Het SHG weegt deze casussen op dezelfde manier als alle casussen die binnenkomen en schat het risico op escalatie in. Lijkt een huisverbod noodzakelijk, dan wordt in overleg met de politie een reguliere huisverbodprocedure gestart, wat betekent dat een risicotaxatie met behulp van het RiHG plaatsvindt.

In de regio rondom centrumgemeente Haarlem wordt een vergelijkbare werkwijze voor preventieve huisverboden gehanteerd: het SHG kan de politie (via de aandachtsfunctionaris huiselijk geweld) verzoeken een risicoscreening te starten. Dat is vorig jaar ongeveer vijf keer gebeurd. Het gaat om casussen waarin het SHG van de politie heeft doorgekregen dat er een melding van ernstig en/of herhaaldelijk geweld heeft plaatsgevonden, maar de politie geen risicoscreening heeft gedaan. De aard van deze situaties komt veelal overeen met de aard van situaties waarin wel huisverboden worden opgelegd.

Ervaringen

- De onderzoeksplicht is feitelijk zwaarder, stelt Rotterdam, doordat het RiHG uitgaat van een actueel incident: het is belangrijker om aandacht te geven aan feiten en omstandigheden uit het verleden, in combinatie met niet-strafrechtelijke signalen in het heden, dan bij een actueel incident. Daarnaast is de informatie bij politie en justitie in dit soort situaties vaak beperkter dan bij actuele incidenten.
- In het onderhavige onderzoek, naar procesmatige en juridische knelpunten bij de uitvoering van de Wth, is daarnaast aangegeven dat het wenselijk zou zijn om in het RiHG meer criteria op te nemen met betrekking tot de kans van escalatie.
- Het is nuttig om de kennis van de casemanager van het SHG te gebruiken in een eventuele beroepsprocedure. Deze heeft vaak meer informatie over de situatie tijdens en direct na de crisis dan de politie en de gemeente.
- Het 'preventief' opleggen van huisverboden kost meer tijd dan de 'reguliere' huisverboden. Dit heeft onder andere te maken met de extra inspanningen die nodig zijn voor het onderbouwen van de noodzaak voor de maatregel.
- Het is goed mogelijk om in situaties waarin het huisverbod wordt opgelegd, zonder dat er sprake is van een actueel politie-incident, te onderbouwen dat er sprake is van 'ernstig en onmiddellijk gevaar'.
- Een nauwe samenwerking en goed vertrouwen tussen de hulpverlening (in casu: SHG) en de politie zijn noodzakelijk: de politie moet erop kunnen vertrouwen dat er daadwerkelijk sprake is van huisverbodwaardige situaties.
- Het preventief opleggen van huisverboden is voor de politie nog absoluut niet vanzelfsprekend. Er is overtuigingskracht nodig om de hovj's in te laten zien, dat een actueel incident of zelfs een aangifte geen noodzakelijke voorwaarde voor een huisverbod is.

3.2.4 Contra-indicaties niet als zodanig in het werkproces opgenomen

Een ander knelpunt waar vier respondenten melding van maken, is dat de problematiek in een gezin soms zo ernstig is, dat die binnen het kader van het huisverbod niet goed kan worden opgepakt. Een huisverbod blijkt dan, ondanks de RiHG-screening, geen geschikte maatregel. In de effectevaluatie die in Groningen is uitgevoerd wordt daarnaast gesteld dat het huisverbod mogelijk minder geschikt is voor situaties van 'intimate terrorism'.⁵ Dit leidt er soms toe dat in sommige gezinnen herhaaldelijk huisverboden worden opgelegd, terwijl duidelijk is dat ze niet het gewenste effect hebben.

Het huisverbodproces bevat op dit moment eigenlijk geen onderdeel waarin wordt nagegaan of, ondanks dat er sprake is van een 'huisverbodwaardige situatie', het huisverbod wel het geëigende middel is. Hoewel de wet hier formeel wel de ruimte voor laat bij de belangenafweging, roept de inventarisatie de vraag op of er geen factoren zijn die vrijwel altijd een contra-indicatie betekenen en zo ja, of die dan ook niet als zodanig moeten worden benoemd en gehanteerd. Dat is op dit moment alleen het geval met eergerelateerd geweld, iets waarover landelijk, bijvoorbeeld binnen de politie, is gecommuniceerd dat het behandeld moet worden als een contra-indicatie

⁵ Hierbij gaat het om zaken waarbij doorgaans een patroon van controle aan het geweld ten grondslag ligt en het geweld gemakkelijk escaleert. L. van Eijkern et al. (2011) *Een onderzoek naar de effectiviteit van huisverboden in de provincie Groningen in 2009-2010* (Groningen: Rijksuniversiteit Groningen).

voor een huisverbod. Een andere mogelijke contra-indicatie is een reële dreiging van suïcide.

3.3 De looptijd van het huisverbod

Direct na de crisis vinden in het proces (mogelijk) twee stappen plaats:

- Een vorm van crisisinterventie.
- Het opstarten van een strafrechtelijk traject, te beginnen met de aanhouding van de pleger.

Tijdens de looptijd van het huisverbod dient hulpverlening aan de uithuisgeplaatste, achterblijver(s) en kinderen op gang te komen. In de tien dagen die het huisverbod in eerste instantie duurt, is het belangrijk dat hulpverleners een goede analyse van de problematiek en het veiligheidsrisico kunnen maken. De burgemeester heeft dit nodig om (eventueel) te komen tot een goed onderbouwd verlengingsbesluit. De politie heeft tijdens de looptijd van het huisverbod de taak het huisverbod te handhaven. Dit brengt voor de andere betrokken partijen de taak mee om overtredingen te signaleren en te melden.

3.3.1 Crisisinterventie niet altijd mogelijk

Bij voorkeur komt hulp aan de uithuisgeplaatste, de achterblijver(s) en eventueel betrokken kinderen al *in de crisis*, dat wil zeggen op het moment dat het huisverbod wordt opgelegd, op gang.⁶ Of dat lukt, is afhankelijk van de afspraken die gemaakt zijn met de hulpverlening en de mogelijkheid om hulpverlening ook buiten kantooruren in te zetten.

Waar de hulpverlening niet 24 uur per dag beschikbaar is, benoemen zes gemeenten en politiekorpsen dit als knelpunt. Dit vloeit voort uit gemaakte afspraken en beschikbaar gestelde capaciteit. Het komt echter ook voor dat er wel 24 uur per dag hulpverlening beschikbaar is, maar dat deze niet ter plaatse komt (2 keer genoemd); hetzij doordat de politie de hulpverlening niet oproept, hetzij doordat de hulpverlening afspraken over het direct ter plaatse gaan niet nakomt.

Dit knelpunt kan worden opgelost door een betrouwbare 24-uursbeschikbaarheid van de hulpverlening voor het huisverbod in te richten.

3.3.2 Handhaving op overtreding huisverbod gebeurt niet altijd

Knelpunten rondom de handhaving van het huisverbod raken aan verschillende aspecten van de beleidstheorie. Wanneer niet goed wordt

⁶ Uit de landelijke procesevaluatie van de Wth blijkt dat hulpverleners veel waarde hechten aan het benutten van het crisismoment omdat zij dan een beter zicht op de situatie krijgen en betrokkenen meer open staan voor hulpverlening (het systeem heeft zich nog niet gesloten). Schreijenberg, A., K.B.M. de Vaan, M.C. Vanoni en G.H.J. Homburg (2010) *Procesevaluatie Wet tijdelijk huisverbod*. Amsterdam: RegioPlan.

gehandhaafd, bemoeilijkt dat het beschermen van de lichamelijke integriteit van het slachtoffer, verzwakt dat het signaal richting uithuisgeplaatste dat het geweld onacceptabel is en belemmert dat het realiseren van rust voor het slachtoffer.

Door zestien respondenten zijn knelpunten genoemd, die te maken hebben met de handhaving op overtredingen. Daaruit blijkt dat deze handhaving op twee manieren in de knel komt:

- Overtredingen worden niet bekend of worden niet gemeld, waardoor handhaving niet mogelijk is.
- Overtredingen zijn wel bekend, maar er vindt geen handhaving plaats (door politie en/of OM).

Het gaat dus op twee punten in het proces mis: het signaleren en melden van overtredingen, en het handelen naar aanleiding van de gemelde overtreding.

Overtreding kan worden gesignaleerd door de hulpverlening en de politie. De hulpverlening kan in het bijna dagelijkse contact met betrokkenen signaleren dat er contact tussen de uithuisgeplaatste en de achterblijver(s) is geweest of dat de achterblijver zelfs het huis heeft betreden. De politie kan de overtreding waarnemen tijdens de controle ter plaatse, bijvoorbeeld door de wijkagent, of omdat er een melding binnenkomt via de meldkamer.

In dit proces doen zich de volgende knelpunten voor:

- De hulpverlening meldt overtredingen niet altijd, onder andere om de vertrouwensband met de cliënt niet te schaden.
- De politie controleert niet altijd actief op het huisverbod, waardoor de mogelijkheid van waarneming ter plaatse door de politie vervalt.
- De politie is niet altijd op de hoogte van verlenging van het huisverbod (omdat de gemeente dit niet doorgeeft en er geen gebruik wordt gemaakt van het geautomatiseerde systeem Huisverbod Online, of – ook genoemd – omdat hovj's aangeven het niet nodig vinden hiervan op de hoogte gebracht te worden). Als de politie niet op de hoogte is van verlenging, zal ook geen controle op naleving plaatsvinden.
- Overtreding van het huisverbod varieert van contact via sociale media tot gewelddadig binnendringen van de woning. Hulpverleners en de politie trekken tussen, maar ook binnen verschillende regio's niet één lijn als het gaat om de vraag welke vorm van overtreding zij melding en vervolging waard vinden.

Deze knelpunten kunnen worden weggenomen door het formuleren van een gedeelde visie op de handhaving van het huisverbod, en het maken van afspraken over hoe die visie in de praktijk door de verschillende betrokken partijen wordt ingevuld.

Wanneer overtreding wordt geconstateerd en gemeld, kan de politie hierop handhavend optreden. Dit gebeurt echter in veel gevallen niet. Hier lijkt niet zozeer het proces te knellen, als wel kennis, expertise en capaciteit bij

betrokken partijen en de mogelijkheden die het strafrecht biedt voor vervolging. Genoemde redenen zijn:

- De politie handhaaft niet omdat hovj's en agenten eigen afwegingen maken ten aanzien van de noodzaak voor handhavend optreden. Niet alle agenten zijn bekend met de strafbaarheid van overtreding van het huisverbod. Daarnaast speelt ook hier de diversiteit aan vormen van overtreding: bij lichte vormen van overtreding komt het voor dat de politie handhaving een te zwaar middel acht.
- Het OM vervolgt lang niet altijd bij overtreding, en de politie anticipeert hierop. Gemeenten nemen hier een spanning waar tussen het strafrechtelijk kader, waarin handhaving plaatsvindt, en het bestuursrechtelijke karakter van het huisverbod.

Een procesmatig knelpunt tot slot nog dat tot problemen leidt bij de handhaving, is de bekendheid van de uithuisgeplaatste met de verlenging. Hierover is eerder reeds gerapporteerd in hoofdstuk 2.

3.3.3 Hulpverlening komt niet altijd (en niet voor alle betrokkenen) op korte termijn op gang

Hulp aan de uithuisgeplaatste kan soms niet (direct) op gang komen, omdat hij onvindbaar is (genoemd door 6 respondenten). De UHG zit in dat geval niet in detentie, is vertrokken zonder contactgegevens achter te laten of blijkt niet bereikbaar via die gegevens. De wet verplicht de UHG weliswaar contactgegevens achter te laten, maar plaatst geen sanctie op het nalaten daarvan. Dit knelpunt kan daarom niet door de partijen in het veld zelf worden opgelost.

Vier respondenten geven aan dat hulp aan de UHG ook lastig is wanneer deze in een penitentiare inrichting (PI) verblijft. Soms moeten hulpverleners dan een grote afstand afleggen om de UHG te kunnen bezoeken. Maar bezoek of telefonisch contact is ook niet altijd mogelijk. Dit knelpunt kan worden verholpen door het maken van goede afspraken met de PI. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in Den Haag, zie hoofdstuk 2.

Tot slot is twee keer gesignaleerd dat kinderen niet altijd binnen de tiendagenperiode door een daarvoor gespecialiseerde hulpverlener worden gezien (bijvoorbeeld jeugdzorg). Met betrekking tot de overige achterblijvers is dit knelpunt niet geconstateerd. Ook dit is een knelpunt dat door het veld zelf kan worden opgelost door andere afspraken te maken over de snelheid van handelen en werkprocessen daarop in te richten.

3.3.4 Niet altijd komt (de juiste) vervolghulp op gang

Een aantal procesmatige knelpunten leidt ertoe dat het niet altijd lukt om na de eerste probleeminventarisatie (de juiste) vervolghulp op gang te brengen. In totaal gaat het om vijf knelpunten die door 24 respondenten zijn genoemd en waarvan deels ook uit ander onderzoek bekend is dat ze spelen.

- Vervolg hulp is door wachtlijsten niet direct beschikbaar, hetgeen kan leiden tot uitval van cliënten als er geen mogelijkheden zijn om met andere hulp de wachttijd te overbruggen.
- Er vindt niet altijd een warme overdracht aan de vervolghulpverlening plaats/er is onvoldoende afstemming tussen de hulp tijdens en na het huisverbod.
- De hulpverlening die beschikbaar is, sluit niet altijd goed aan bij de vraag. Voorbeelden die genoemd zijn, zijn hulp voor kinderen die getuige zijn van huiselijk geweld (als onvoldoende beschikbaar ervaren) en het groepsaanbod voor uithuisgeplaatsten (vaak aangeboden, maar niet altijd geschikt). De korte periode die het huisverbod biedt voor probleem-inventarisatie en intakes kan er bovendien toe leiden dat het niet lukt om tot een goed passend hulpverleningsaanbod te komen.
- De coördinatie van de hulpverlening aan het systeem als geheel is na afloop van het huisverbod niet altijd structureel geregeld. Er is dan niemand meer die de hulp vlot trekt als deze vast dreigt te lopen.
- Tot slot noemen diverse respondenten de bereidheid van de betrokkenen om hulp te aanvaarden als knelpunt. Met name na afloop van het huisverbod zou deze snel af (kunnen) nemen. Enerzijds wordt dit geweten aan het vrijblijvende karakter van de hulpverlening, anderzijds aan de vaardigheden van hulpverleners op het gebied van het motiveren van betrokkenen om hulpverlening te aanvaarden. Het eigen risico binnen de zorgverzekering, dat ook geldt voor de GGZ, zou ook motivatieverminderend werken.

Deels kunnen deze knelpunten worden opgelost door een andere organisatie van werkprocessen en een intensievere inzet op de motivatie van de betrokkenen voor de hulpverlening. De wachtlijsten en de aansluiting van de hulp op de problematiek zijn echter punten die door partijen op lokaal niveau vrijwel niet te beïnvloeden zijn.

3.3.5 Het verlengingsbesluit

Rondom de verlenging van het huisverbod spelen knelpunten op de volgende onderdelen:

- het op tijd ontvangen van een kwalitatief, goed onderbouwd hulpverleningsadvies;
- voldoende tijd hebben om dit advies te wegen en de betrokkenen te horen;
- de verlenging mededelen aan de UHG.

In totaal zijn deze knelpunten door achttien respondenten genoemd.

Het horen van de UHG, en ook het mededelen van een eventuele verlenging, wordt bemoeilijkt wanneer de UHG is gedetineerd of geen contactgegevens heeft achtergelaten. Dit is hierboven reeds aan de orde gekomen. Het horen kan ook worden bemoeilijkt door taalbarrières, wanneer de betrokkenen geen Nederlands spreken.

Een goed verlengingsbesluit wordt volgens respondenten belemmerd door de duur van het huisverbod. In de inventarisatie is vaak genoemd dat de periode van tien dagen als kort wordt ervaren. Lang niet altijd blijkt uit de reacties van gemeenten, politiekorpsen en steunpunten of deze tijdsdruk de effectiviteit van de wet belemmert. Een aantal keren gaan zij echter wel op deze vraag in. Daaruit blijkt dat de periode niet alleen tot een hoge tijdsdruk leidt, maar ook de kwaliteit van de geleverde hulpverlening en het verlengingsbesluit bedreigt. Dit speelt met name als er weekenden in de huisverbodperiode vallen, omdat veel partijen uitsluitend tijdens kantooruren werken. Wanneer in de nacht van vrijdag op zaterdag een huisverbod wordt opgelegd, betekent dit dat er eigenlijk binnen een week, en dus vijf werkdagen, een onderbouwd hulpverleningsplan en verlengingsbesluit moeten liggen. Dit bedreigt de kwaliteit van de probleeminventarisatie, het hulpverleningsplan en het verlengingsbesluit.

3.4 Na afloop van het huisverbod

Centraal in het proces na afloop van het huisverbod staan het voortzetten en succesvol afronden van de hulpverlening. Ook het borgen van de veiligheid na terugkeer van de uithuisgeplaatste naar het huis (als dat gebeurt) is een onderwerp waar na afloop van het huisverbod nog aandacht naar uit dient te gaan.

3.4.1 Trajecten worden na afloop van het huisverbod niet altijd goed voortgezet en afgerond

Wanneer hulp tijdens het huisverbod op gang komt en ook na afloop van het huisverbod blijft voortduren, doen zich knelpunten voor die de effectiviteit ervan kunnen belemmeren. Het gaat dan met name om knelpunten die een goede afstemming belemmeren tussen de trajecten van de verschillende personen binnen het (gezins)systeem en die maken dat deze trajecten onvoldoende worden gemonitord. Zeven respondenten benoemen dit thema.

Betere monitoring met Signs of Safety?

In regio's waar Signs of Safety wordt gebruikt als methode voor de hulpverlening bij huisverboden zou er na afloop van het huisverbod meer zicht blijven op het verloop van de casus. In de regio Zeeland en centrumgemeente Den Haag is voor het onderhavige onderzoek nagegaan wat de ervaringen zijn.

Signs of Safety is van oorsprong gericht op gezinnen met kinderen waarin (vermoedelijk) sprake is van kindermishandeling of de risico's hierop groot zijn. Het doel is om veiligheid voor de kinderen te creëren, via het opbouwen van een samenwerkingsrelatie met de gezinnen.⁷ In Den Haag en Zeeland wordt de methode toegepast bij alle huisverboden⁸, dus los van de vraag of er sprake is van (risico's op)

⁷ Nederlands Jeugdinstituut, beschrijving van Signs of Safety, C. Bartelink, april 2010.

⁸ Hoewel er bij partners zonder kinderen, die uit elkaar gaan, soms van af wordt gezien.

kindermishandeling. De kern van de aanpak is het familie-netwerkberaad dat bij voorkeur gedurende het huisverbod plaatsvindt. Hierbij zitten de uithuisgeplaatste, achterblijvers (eventueel ook kinderen), betrokken hulpverleners en personen uit het netwerk van de uithuisgeplaatste en achterblijvers aan tafel. Tijdens het gesprek wordt het geweld besproken en worden afspraken gemaakt over hoe dit in de toekomst voorkomen kan worden. Alle aanwezigen zijn bij die afspraken betrokken. Door het netwerk te betrekken bij de aanpak, komt het huiselijk geweld in de openbaarheid. Dit is volgens de respondenten een belangrijke factor in het succes van de aanpak: het geweld kan in de eigen omgeving van het gezin niet meer worden ontkend.

Na afloop van het familie-netwerkberaad is er een plan van aanpak waarin de afspraken zijn vastgelegd en wordt er een casemanager aangesteld die de uitvoering daarvan samen met het gezin volgt. Vaak komen er nog nieuwe bijeenkomsten van het gezin, het netwerk en de betrokken hulpverleners om de situatie opnieuw te bekijken en afspraken zo nodig bij te stellen. In theorie blijft het gezin op deze manier in beeld tot bij alle betrokkenen het gevoel bestaat dat de veiligheid voldoende is geborgd. In Zeeland en Haaglanden hebben nog geen evaluaties van deze aanpak plaatsgevonden. Daarom is niet bekend of het daadwerkelijk lukt om de casussen beter te blijven volgen. Evenmin is bekend of herhaling van het geweld in deze casussen (langer) uitblijft. De ervaringen zijn echter positief. Betrokken hulpverleners zien dat er in deze casussen veel informatie wordt gedeeld (door hulpverleners, maar ook door de uithuisgeplaatsten en achterblijvers). Ook ervaren zij een meerwaarde van het betrekken van het netwerk van het gezin en het mede verantwoordelijk maken van het gezin en het netwerk voor de realisatie van de afspraken. Bovendien zijn de betrokken hulpverleners op de hoogte van elkaars betrokkenheid en activiteiten in het betreffende gezin, en worden die activiteiten in de beraden op elkaar afgestemd.

Monitoring door de JGZ

In de gemeente Dalfsen-Ommen is het monitoren van de situatie binnen gezinnen, die te maken hebben gehad met een huisverbod, onderdeel van de reguliere werkzaamheden van de jeugdgezondheidszorg (JGZ). Dat wil niet zeggen dat de JGZ na afloop van het huisverbod de regie over een casus overneemt. De regie blijft in handen van de casemanager (vaak BJZ) tot het moment waarop de hulp is ingezet en gestart en er sprake is van een stabiele, veilige situatie. De casus wordt dan afgesloten. De JGZ gebruikt vervolgens (in theorie) de reguliere contacten met kinderen om een vinger aan de pols te houden. Ook kan de JGZ ervoor kiezen kinderen op een lijst van 'zorgleerlingen' te plaatsen, die extra in de gaten worden gehouden. Doordat de JGZ al tijdens het huisverbod wordt uitgenodigd voor de casusoverleggen, is de JGZ goed op de hoogte van de geweldsgeschiedenis, het verloop van het huisverbod en de ingezette hulpverlening.

3.4.2 Veiligheid na afloop huisverbod niet per definitie geborgd

De aansluiting tussen het huisverbod en civielrechtelijke procedures over toewijzing van de woning, contact- en straatverboden en dergelijke vormt een probleem daar waar na afloop van het huisverbod geen maatregelen genomen kunnen worden die de achterblijver beschermen, als de situatie nog niet veilig is. In de praktijk blijkt een huisverbod, ook indien dit verlengd wordt tot een totaal van 28 dagen, veelal te kort om bijvoorbeeld een uitspraak van de rechter over de toewijzing van de woning te krijgen. Dan ontstaat een veiligheidsgat tussen het huisverbod en de uitkomst van die procedure. Maar ook het strafrecht sluit niet altijd goed aan op het huisverbod. Een ander voorbeeld dat is genoemd betreft een casus waarin de uithuisgeplaatste

psychiatrische hulp nodig heeft, maar deze niet accepteert. Hij wordt vervolgens tweemaal opgepakt en met Inbewaringstelling (IBS) opgenomen, zonder dat daar een rechterlijke machtiging voor verplichte opname op volgt. Dit zijn knelpunten die de partijen in het veld niet zelf op kunnen lossen.

3.5 Tot slot: de bevoegdheid van de burgemeester

Bij de inventarisatie zijn niet alleen knelpunten genoemd die betrekking hebben op het proces van het huisverbod. Respondenten hebben ook een aantal algemene punten met betrekking tot het huisverbod naar voren gebracht. Deels hebben deze betrekking op de juridische aspecten en zijn ze opgenomen in de beschrijving van hoofdstuk 2. Een punt dat overblijft, en door meerdere (5) gemeenten is aangedragen, betreft de bevoegdheid van de burgemeester om het huisverbod op te leggen. Omdat dit raakt aan een belangrijke discussie die is gevoerd tijdens de totstandkoming van de wet, wordt hier kort op dit punt ingegaan.

De betreffende respondenten haken aan bij het bestuursrechtelijke karakter van het huisverbod. Zij vragen zich af of het huisverbod wel terecht bij de burgemeester is belegd. Zij achten zichzelf, maar ook de burgemeester, onvoldoende gekwalificeerd om een juiste inschatting te kunnen maken van het veiligheidsrisico. De politie en de hulpverlening zijn daar volgens hen veel beter toe in staat, wat er in de praktijk toe leidt dat het advies van politie en hulpverlening bij het opleggen en verlengen van huisverboden altijd wordt gevolgd. Overigens is dit punt met name genoemd door een aantal kleinere gemeenten. Mogelijk beschikken die gemeenten over minder expertise, doordat ze over minder capaciteit beschikken en doordat ze minder vaak te maken krijgen met huisverboden. Om die reden is er in diverse regio's voor gekozen juridische expertise van de centrumgemeente ter beschikking te stellen van de regiogemeenten.

4 CONCLUSIE

4.1 Inleiding

Het doel van dit onderzoek is om eventuele knelpunten te identificeren die in de weg staan van het doelbereik van de Wet tijdelijk huisverbod (Wth). Het doel van de Wth is het voorkomen van (verdere escalatie van) huiselijk geweld. Hieronder vallen vijf subdoelen:

- de gezondheid en lichamelijke integriteit van betrokkenen beschermen;
- hulpverlening bieden aan alle betrokkenen op korte termijn;
- bevorderen dat het slachtoffer tot rust kan komen;
- het signaal afgeven richting uithuisgeplaatste dat geweld niet wordt geaccepteerd;
- een betere preventie en bestrijding van kindermishandeling.

Voor het identificeren van juridische knelpunten zijn gerechtelijke uitspraken bestudeerd en is een expertmeeting gehouden. Procesmatige knelpunten zijn geïnventariseerd via een uitvraag bij alle Nederlandse gemeenten, (voormalige) politiekorpsen en de Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG) in de centrumgemeenten vrouwenopvang. Aanvullend heeft op een aantal punten aanvullend onderzoek plaatsgevonden door middel van het opvragen van documentatie en interviews.

In de voorgaande hoofdstukken is de jurisprudentie beschreven en zijn aan de hand van het huisverbodproces alle door gemeenten genoemde knelpunten uitgewerkt, voor zover deze de werking van de Wth belemmeren. In deze conclusie gaan we alleen in op de knelpunten waarvoor partijen in het veld nog geen oplossing hebben ontworpen. Daarbinnen maken we een onderscheid tussen knelpunten die een meer procesmatig karakter hebben, en knelpunten die aan het wettelijk kader voor het huisverbod raken.

4.2 Juridische knelpunten

Op grond van een analyse van gerechtelijke uitspraken en een expertmeeting over de resultaten daarvan zijn de volgende juridische knelpunten geïdentificeerd:

- Er is onder gemeenten onduidelijkheid over de wijze van toetsing door de rechter. Rechters toetsen het huisverbod wisselend marginaal, dan wel vol. Daardoor weten gemeenten niet waar zij in de rechtszaal aan toe zijn.
- De voorwaarden van artikel 67a Sv staan in sommige gevallen voorlopige hechtenis van uithuisgeplaatsten na overtreding van het huisverbod in de weg. Dit terwijl als het huisverbod is overtreden er juist vaak gevaarsdreiging is. Vaak wordt waar geen voorlopige hechtenis mogelijk is een

zaak ook geseponneerd. Er is een richtinggevend kader van het OM dat uitgaat van het principe 'altijd vervolgen, tenzij...'. In de praktijk blijkt dit echter nog onvoldoende bekend te zijn bij officieren van justitie. Het niet vervolgen van overtreding van het huisverbod kan de naleving ervan ondermijnen.

- Rondom het onmiddellijkheidscriterium in de Wth doen zich twee knelpunten voor. Enerzijds slagen gemeenten er niet altijd in om preventieve huisverboden op te leggen en toch te voldoen aan het dit criterium (dat vereist doorgaans meer onderbouwing dan een zaak waarin een actueel incident speelt), anderzijds toetst de rechter soms daadwerkelijk (ten onrechte) of er sprake is van een actueel incident. Dit staat 'preventieve' toepassing van het huisverbod in de weg.
- Waar onduidelijkheid is over de verblijfplaats/woning van de achterblijver worden huisverboden soms door de rechter vernietigd. Het contactverbod, dat onderdeel uitmaakt van het huisverbod, achten rechters blijkbaar onvoldoende reden om het huisverbod in stand te laten.

Daarnaast zijn juridische knelpunten te identificeren die meer procesmatige implicaties hebben en in mindere mate aan het wettelijk kader raken:

- Bij samenloop van het huisverbod met een strafrechtelijk traject worden huisverboden vaak door de rechter vernietigd, omdat strafrechtelijk opgelegde beperkingen overlappen (in ieder geval qua doel) met de beperkingen van het huisverbod. Er wordt bij strafrechtelijke procedures echter niet voorzien in hulpverlening. Daarnaast is de borging van het contactverbod in het huisverbod vaak beter dan in strafrechtelijke voorwaarden.
- Tegenstrijdige verklaringen van betrokkenen over geweld over en weer leiden in sommige gevallen tot vernietiging van huisverboden. Waar het ontbreekt aan andere objectieve gegevens zijn tegenstrijdige verklaringen ter onderbouwing van het huisverbod niet afdoende. Er is in huisverbod-zaken vrijwel altijd meer bewijs aanwezig dan alleen tegenstrijdige verklaringen. Het is, met name waar er verklaringen van geweld over en weer bestaan, belangrijk dit zorgvuldig op te nemen in het dossier en aan te geven waarom het aangevoerde bewijs als voldoende wordt beoordeeld voor het opleggen van het huisverbod.
- Politie mutaties kunnen een besluit tot een huisverbod (mede) dragen, maar zijn daarvoor blijkens de jurisprudentie niet noodzakelijk. Onder gemeenten bestaat echter de indruk dat bij afwezigheid van politie mutaties te snel tot vernietiging wordt besloten.
- Gemeenten ervaren een proceskostenveroordeling bij vernietiging van een huisverbod op grond van een ex-nunctoets als onredelijk. Waar burgemeesters op juiste gronden een huisverbod hebben opgelegd kan de situatie ten tijde van de zitting veranderd zijn. Bij een ex-nunctoets wordt op grond van die situatie geoordeeld over het huisverbod. Dat leidt soms tot vernietiging van het huisverbod en een proceskostenveroordeling.

- Bij verhindering of afwezigheid van hovj's kunnen huisverboden niet opgelegd worden. De in het kader van dit onderzoek geraadpleegde experts pleiten voor het mandateren van de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod aan anderen dan de hovj, die doorgaans erg druk bezet is.

4.3 Procesmatige knelpunten

In het proces van de uitvoering van de Wth doen zich vier knelpunten voor, die voortvloeien uit het kader dat de wetgever heeft gesteld:

- Het lukt niet altijd om een huisverbod op te leggen in de situaties die daarvoor geschikt zijn. Dat geldt voor situaties van kindermishandeling en situaties waarin geen sprake is van een actueel politie-incident (de 'preventieve' huisverboden). Met name de term 'incident' in het Besluit tijdelijk huisverbod, overgenomen in het RiHG, leidt ertoe dat de toepassing van het huisverbod veelal beperkt blijft tot situaties waarin er een actueel politie-incident is. Bij situaties van kindermishandeling en 'preventieve' huisverboden is daar echter veelal geen sprake van, terwijl de Wth wel (ook) voor dit soort situaties is bedoeld. Daarnaast speelt specifiek voor wat betreft de 'preventieve' huisverboden de term 'onmiddellijk' uit de Wth, zoals in paragraaf 4.2 is beschreven.
- Als een situatie zich formeel leent voor het opleggen van een huisverbod, omdat wordt voldaan aan de wettelijke criteria en de risicoscreening wijst op een ernstige mate van dreiging, wil dat nog niet altijd zeggen dat een huisverbod ook een *geschikte* maatregel is. Eerdergerelateerd geweld en een reële dreiging van suicide vormen mogelijke contra-indicaties waarmee in de afweging om een huisverbod op te leggen rekening moet worden gehouden. De Wth en het Besluit tijdelijk huisverbod besteden hier echter geen aandacht aan, omdat ze alleen de formele vereisten voor een huisverbod bevatten. Er is niet geborgd dat deze factoren worden meegenomen in de belangenafweging die de basis vormt voor een huisverbodbesluit.
- Het verlengingsbesluit en het plan van aanpak voor de hulpverlening zijn niet altijd op tijd gereed en/of van voldoende kwaliteit. De wettelijk bepaalde tiendagenperiode van het huisverbod maakt het voor de hulpverlening – ook als deze 24 uur per dag inzetbaar is – met name in complexe situaties erg moeilijk om op tijd een kwalitatief goed plan van aanpak op te stellen. Het niet gereed zijn en/of de gebrekkige kwaliteit van verlengingsbesluiten en hulpverleningsplannen is op zichzelf een probleem omdat dit een risico vormt voor de kwaliteit van het vervolgtraject. Daarnaast kan dit ertoe leiden dat huisverboden worden verlengd terwijl onduidelijk is in hoeverre het bij oplegging geconstateerde gevaar nog bestaat.

- Het lukt niet altijd de verlenging van het huisverbod kenbaar te maken aan de uithuisgeplaatste. Dit raakt aan het wettelijk kader, daar waar de reden ligt in het ontbreken van contactgegevens van de UHG. De wet verplicht de UHG weliswaar contactgegevens achter te laten, maar plaatst geen sanctie op het nalaten daarvan.

Deze vier knelpunten hangen ook samen met de wijze waarop het werkproces is georganiseerd, de beschikbare capaciteit en expertise en prioriteitstelling door de uitvoerende partijen. Dat zijn punten die het veld zelf op kan pakken, maar waartoe het mogelijk wel moet worden aangezet en ondersteund vanuit het Rijk.

4.4 Overige aandachtspunten bij de uitvoering van de Wth

Hierboven zijn de punten genoemd waarvan uit het onderzoek blijkt dat ze (mede) voortvloeien uit het geldende wettelijk kader. Daarnaast zijn tijdens het onderzoek verschillende aspecten van het uitvoeringsproces naar voren gekomen die de effectiviteit van de wet verminderen, maar die niet samenhangen met de kaders die de wetgever heeft gesteld. De belangrijkste zijn:

- Onvolledige dossiers leiden vaak tot vernietiging van huisverboden door de rechter. Een goed gedocumenteerde motivatie en bekendmaking van het besluit is essentieel.
- Op overtredingen van het huisverbod wordt niet altijd gehandhaafd. Deels hangt dit samen met het wettelijk kader en is dit beschreven in paragraaf 4.2. Deels ligt de oorzaak echter ook in een inadequate handelwijze van de hulpverlening, die uit angst de vertrouwensrelatie met de cliënt te schaden overtredingen niet altijd meldt; en in het optreden van de politie, die niet elke overtreding belangrijk genoeg acht om op te handelen en/of anticipeert op en verwacht sepot door het OM.
- Hulp aan uithuisgeplaatsten komt niet altijd op korte termijn op gang. De UHG is niet altijd bereikbaar voor de hulpverlening; ofwel omdat de UHG is gedetineerd en de hulpverlening geen toegang heeft tot de PI: ofwel omdat de UHG onbereikbaar is.
- Niet altijd komt de juiste hulpverlening op gang. Deels hangt dit samen met de manier waarop de hulpverlening bij huisverboden is georganiseerd. Er is echter ook sprake van wachtlijsten en het niet altijd beschikbaar zijn van de juiste, benodigde hulpverleningsvormen.
- Na afloop van het huisverbod is de veiligheid van de achterblijver(s) niet altijd geborgd. Aanvullende maatregelen om hen te beschermen (vanuit het civiel en strafrecht) vinden vaak niet direct ingang.

Dit zijn knelpunten die (waarschijnlijk) niet door het veld alleen kunnen worden opgelost, maar waarbij ondersteuning en stimulering vanuit het Rijk kan helpen. Naast bovengenoemde redenen vloeien de knelpunten ook voort uit:

- afspraken die gemaakt zijn over samenwerking en informatiedeling tussen de betrokken partijen;
- de beschikbare capaciteit en expertise bij deze partijen;
- prioriteitstelling bij de betrokken partijen.

Tijdens het onderzoek is gezocht naar *best practices* die de genoemde knelpunten weg kunnen nemen. Op basis van de uitgevoerde inventarisatie is het echter niet mogelijk te spreken van *best practices* omdat het effect van mogelijke oplossingen niet is onderzocht. Er is een aantal oplossingsrichtingen verkend. Deze zijn opgenomen in de tekst van de hoofdstukken 2 en 3.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Bronnen inventarisatie procesmatige knelpunten

Interne evaluaties

- Beleidsevaluatie huisverbod en aanpak huiselijk geweld 2009, Gemeente Zwolle.
- Evaluatie huisverbod d.d. 13 september 2012 en 15 februari 2012, Gemeente Almere.
- CZW Bureau jaarverslag 2009, Gemeente Vlissingen.
- De schakel bij huiselijk geweld, het systeem is wat telt, Voorstel naar aanleiding van de aanbevelingen vanuit onderzoek: 'Systeemgericht casemanagement tijdens een tijdelijk huisverbod', Steunpunt Apeldoorn, datum niet bekend.
- De Wet Tijdelijk Huisverbod, de evaluatie van de wet tijdelijk huisverbod in Noord- en Oost Gelderland in de periode 1 januari tot en met 31 augustus 2009, Steunpunt Apeldoorn.
- Doorontwikkeling werkwijze Wet Tijdelijk Huisverbod, Gemeente Dordrecht, datum niet bekend.
- Een veilig thuis, hoe kunnen we dat samen bouwen? Discussienota expertmeeting huisverbod en kindermishandeling, Gemeente Capelle, d.d. september 2011.
- Evaluatie District Heerlen, Wet Tijdelijk Huisverbod 2009 – 2010, Gemeente Heerlen.
- Evaluatie huisverboden 10 september 2009, Gemeente Amersfoort.
- Evaluatie huisverboden 2010 en 2011 Stadskanaal en Vlagtwedde, Gemeente Groningen.
- Evaluatie huisverboden: Eerste ervaringen met het tijdelijk huisverbod van januari tot en met juni 2009, Gemeente Arnhem.
- Evaluatie huisverboden Terneuzen, Gemeente Vlissingen, d.d. juli 2009.
- Evaluatie huisverboden West-Brabant maart – augustus 2009, Steunpunt West-Brabant.
- Evaluatie inzet Bureau Jeugdzorg Haaglanden Wet Tijdelijk Huisverbod, periode maart - december 2009.
- Evaluatie politie-proces Huiselijk geweld, Politie Zeeland d.d. oktober 2012.
- Evaluatie TH casus 2 Bladel: Tijdelijk Huisverbod, opgelegd 20 november 2012, Gemeente Eindhoven.
- Evaluatie tijdelijk huisverbod gemeente Den Haag 2009, De eerste ervaringen met de toepassing van het instrument tijdelijk huisverbod in de gemeente Den Haag voor de periode 1 maart 2009 tot en met 31 december 2009, Gemeente Den Haag.
- Evaluatie tijdelijke huisverbod Kampen 2012, Gemeente Zwolle.
- Evaluatie uitvoering tijdelijk huisverbod bij Huiselijk geweld, Politie Utrecht, datum niet bekend.

- Evaluatie uitvoering tijdelijk huisverbod bij huiselijk geweld ten behoeve van bespreking in het Regionaal College, Gemeente Amersfoort, datum niet bekend.
- Evaluatie Wet Tijdelijk Huisverbod, Gemeente Utrecht, d.d. juni 2010.
- Evaluatie Wet Tijdelijk Huisverbod, District Maastricht – Heuvelland 2009 – 2010, Gemeente Maastricht.
- Evaluatie Wet Tijdelijk Huisverbod in de Westerkwartiergemeenten, Gemeente Groningen, datum onbekend.
- Evaluatie Wet Tijdelijk Huisverbod Zuid-Limburg, d.d. mei 2011.
- Evaluatierapport Wet Tijdelijk Huisverbod 2011: naar een effectievere en efficiëntere samenwerking, Politie Limburg-Noord.
- Evaluatieverslag pilot tijdelijk huisverbod Delft, d.d. oktober 2011.
- Gespreksverslag van Gemeente Woerden, d.d. april 2010.
- Huiselijk geweld 2011 in het werkgebied van Maatschappelijk Werk Noord West Twente, Gemeente Tubbergen, d.d. februari 2011.
- Huisverbod bij kindermishandeling, Beschrijving uitvoering Wet tijdelijk huisverbod & pilot aanvullend beleid huisverbod bij kindermishandeling, Gemeente Rotterdam, d.d. april 2012.
- Interne notitie Politie Brabant-Noord, d.d. mei 2009.
- Jaaroverzicht 2010, Steunpunt West Veluwe Vallei.
- Jaaroverzicht 2011, Steunpunt West Veluwe Vallei.
- Jaarplan 2013, Veiligheidshuis Midden-Limburg.
- Jaarverslag 2009, Steunpunt West Veluwe Vallei.
- Memo van GGD Zuid Limburg, d.d. januari 2013.
- Memo van Gemeente Ede, d.d. november 2009.
- Memo van Steunpunt Hollands Midden, d.d. april 2012.
- Memo van Steunpunt Hollands Midden, d.d. januari 2012.
- Monitor huiselijk geweld Nieuw Waterweg Noord, Gemeente Schiedam, d.d. december 2011.
- Notitie van Gemeente Haarlem, d.d. april 2012.
- Notitie van Gemeente Haarlem, d.d. februari 2012.
- Notitie van Gemeente Venlo, d.d. januari 2010.
- Notulen evaluatie huisverbod d.d. 7 juni 2012, Gemeente Almere.
- Notulen Politie Friesland, d.d. niet bekend.
- Presentatiesheets Tijdelijk Huisverbod, Gemeente Enschede, d.d. januari 2010.
- Procesevaluatie Uitvoering Wet Tijdelijk Huisverbod in Twente, Politie Twente, d.d. november 2009.
- Procesevaluatie Wet Tijdelijk Huisverbod, De toepassing van de Wet tijdelijk huisverbod in de regio Groningen in de periode van 1 april 2009 tot 1 april 2010, Gemeente Groningen.
- Procesevaluatie Wet Tijdelijk Huisverbod Regio Brabant Noord. Eerste ervaringen met de Wet Tijdelijk Huisverbod in Brabant Noord van maart tot eind mei 2009.

- Korte termijn afspraken voor de uitvoering van de Wet Tijdelijk Huisverbod, Gemeente Vlissingen, datum niet bekend.
- Samenvatting Wet tijdelijk huisverbod 2011: naar een effectievere en efficiëntere samenwerking, Politie Limburg-Noord.
- Verslag bijeenkomst huisverbod 3 maart 2011-03-15, Steunpunt Apeldoorn.
- Verslag crosstraining huisverbod Zeeland, Gemeente Vlissingen, d.d. november 2012.
- Verslag crosstraining huisverbod Zeeland, Gemeente Vlissingen, d.d. september 2011.
- Verslag overleg huisverbod 31 mei 2012, Gemeente Amersfoort.
- Verslag overleg huisverbod/strafrecht, Gemeente Amersfoort, d.d. januari 2011.
- Verslag Tijdelijk Huisverbod Zaanstreek-Waterland 2009-2010, Gemeente Zaanstad.
- Wet Tijdelijk Huisverbod, Een tussentijdse evaluatie, Gemeente Nijmegen, d.d. juli 2013.
- Rapportage aanpak huiselijk geweld Dalfsen-Ommen 2009, Gemeente Zwolle.
- Rapportage aanpak huiselijk geweld Dalfsen-Ommen 2010, Gemeente Zwolle.
- Rapportage aanpak huiselijk geweld Dalfsen-Ommen 2011, Gemeente Zwolle.
- Richtlijnen voor ambtenaar met de taak Uitvoeringsregie Tijdelijk Huisverbod Hollands Kroon, Gemeente Den Helder.
- Samenvatting en conclusies uit de procesevaluatie WTH van bureau Intraval, Gemeente Emmen, datum niet bekend.
- Samenvatting van opmerkingen uit de crosstrainingen huisverbod Zeeland, Gehouden op 22 april, 21 en 27 mei 2010, Gemeente Vlissingen.
- Stand van zaken tijdelijk huisverbod, Steunpunt Utrecht, d.d. september 2012.
- Tussenrapportage tijdelijk huisverbod Amsterdam, Eerste ervaringen met de stadsbrede toepassing van de Wet Tijdelijk Huisverbod van 1 maart 2009 tot en met 31 augustus 2009, Gemeente Amsterdam.
- Voorstel aan Burgemeesters en Wethouders van Gemeente Maasgouw, d.d. oktober 2012.

Externe onderzoeken

- Althuisen, D. Wet Tijdelijk Huisverbod, een rapport voor de advocatuur, d.d. juni 2009 [Afstudeerscriptie Juridische Hogeschool].
- Bulthuis, S., van Dalen, R., Veurink, R., & Wolf, B. De schakel bij huiselijk geweld, het systeem is wat telt, systeemgericht casemanagement bij een tijdelijk huisverbod, d.d. mei 2010, [Gereformeerde Hogeschool Zwolle].
- Biesma, S. Boendermaker, M., & Bieleman, B. Resultatenonderzoek Wet Tijdelijk Huisverbod Twente, d.d. april 2011, [Intraval].
- Biesma, S., Van Zwieten, M., & Bieleman, B. Procesevaluatie Wet Tijdelijk Huisverbod Drenthe, april tot en met september 2009, d.d. februari 2010, [Intraval].
- Blanken, M. & Van der Zanden, T. Evaluatie uitvoering Wet Tijdelijk Huisverbod Regio West-Brabant, d.d. juli 2010, [Bureau Queste]

- Glim, C. M. S., et al. De Wet tijdelijk huisverbod: Wat kost het aan politiecapaciteit, d.d. februari 2010, [BMC onderzoek].
- Jong, de A. E., Metz, J. W., & Wiede, M. G. Evaluatie tijdelijk huisverbod, Zuid-Holland Zuid, d.d. mei 2010, [Onderzoekcentrum Drechtsteden].
- Kruize, A., Boendermaker, M., & Bieleman, B. Monitor 2012 Huiselijk geweld Twente, d.d. juni 2012, [Intraval].
- Pierweijer, W. Het huisverbod, een onderzoek naar hoe achtergrondkenmerken van HOvJ's samenhangen met de beoordeling en besluitvorming omtrent het huisverbod, d.d. oktober 2009, [Bachelorthesis Universiteit Twente].
- Romkens, R. et al. Interventies bij huiselijk geweld: Vergelijkend onderzoek naar het huisverbod en reguliere interventies in de regio's Midden- en West-Brabant, d.d. november 2011, [Universiteit Tilburg].
- Scheper, T. & Wagenaar, D. Het Huisverbod, de uitvoering van de Wet Tijdelijk Huisverbod bij de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond, district Rotterdam West, d.d. juni 2009, [Afstudeerscriptie Thorbecke Academie].
- Scholten-Pol, N. H. De Wet Tijdelijk Huisverbod: Geoorloofd, wenselijk of verplicht in het licht van het EVRM?, d.d. augustus 2012, [Masterthesis Rijksuniversiteit Groningen].
- Van der Graaf, S., & Franken, L. Evaluatie huisverbod Zeeland, Eerste ervaringen met het toepassen van de Wet Tijdelijk Huisverbod, d.d. januari 2011, [Scoop en CZW Bureau].
- Van Eijkeren, L., Baan, L., & Veenstram R. Een onderzoek naar de effectiviteit van huisverboden in de provincie Groningen in 2009 – 2010, d.d. september 2011, [Rijksuniversiteit Groningen].
- Van Nooijen Kooij, G., & Prins, S. Verslag Tijdelijk Huisverbod Zaanstreek-Waterland 2011, [GGD Zaanstreek-Waterland].
- Van Rooij, F., Ten Haaf, J., & Segeren, M. Het Tijdelijk Huisverbod in Amsterdam: Een onderzoek naar kenmerken, toeleiding naar zorg en ervaringen van zowel betrokkenen als professionals in 2009, d.d. maart 2010, [GGD Amsterdam].
- Van Zwieten, M., & Bieleman, B. Buiten de deur. Procesevaluatie tijdelijk huisverbod Twente Periode maart tot en met augustus 2009, d.d. november 2009, [Intraval].
- Veltman, L. Het bestuursrechtelijke huisverbod, Het functioneren van de Hulpofficier van Justitie binnen de Wet Tijdelijk Huisverbod, d.d. februari 2010, [Bachelorthesis Universiteit Twente].
- Evaluatie tijdelijk huisverbod in Friesland, In de periode januari 2009 tot juli 2010, Gemeente Leeuwarden.

Overig

Naast bovengenoemde documentatie zijn er ook knelpunten aangedragen via e-mails van contactpersonen in de gemeenten, bij de Steunpunten en politiekorpsen aan de onderzoekers.

BIJLAGE 2**Aanwezigen expertmeeting Wet tijdelijk huisverbod**

(Regioplan, 8 maart 2013)

Naam	Instelling
Lodewijk Rogier	Erasmus Universiteit Rotterdam
Aletta Blomberg	Erasmus Universiteit Rotterdam / NGNB Advocaten
Beatrijs Volker	Erasmus Universiteit Rotterdam
Monique Marseille	Rechtbank Rotterdam
Katinka Lünemann	Verwey-Jonker Instituut
Mariëtte Christophe	Landelijk Bureau Huiselijk geweld en de Politietaken
Emma Pans	Gemeente Amsterdam
Astrid de Groot-Piersma	Gemeente Veere
Sigrid Piets	Gemeente Almere
Maartje Vollebergh	Gemeente Den Haag
Joldy de Caluwe-Peters	Gemeente Maastricht
Annemarie van der Jagt	Gemeente Leiden
Paula van den Bosch	Vrije Universiteit Amsterdam
Jon Schilder	Vrije Universiteit Amsterdam
Ger Homburg	Regioplan
Katrien de Vaan	Regioplan
Ad Schreijenberg	Regioplan

BIJLAGE 3

Afkortingenlijst

ABRvS – Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMK – Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
Awb – Algemene wet bestuursrecht

BJZ - Bureau Jeugdzorg
Bth – Besluit tijdelijk huisverbod

CBB – College van Beroep voor het Bedrijfsleven
CIT – Crisisinterventieteam
CVD – Centrum voor Dienstverlening

DJI – Dienst Justitiële Inrichtingen

EVRM – Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

GBA – Gemeentelijke Basisadministratie

Hovj – Hulpofficier van justitie

IBS – Inbewaringstelling

JGZ – Jeugdgezondheidszorg

OM – Openbaar Ministerie

PI – Penitentiare Inrichting

RC – Rechter-commissaris
RiHG – Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld

SHG – Steunpunt Huiselijk Geweld
Sv – Wetboek van Strafvordering

UHG – Uithuisgeplaatste

Wth – Wet tijdelijk huisverbod

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl