# Wet tijdelijk huisverbod: de volgende stap

## Advies aan het ministerie van Veiligheid en Justitie

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

# WET TIJDELIJK HUISVERBOD: DE VOLGENDE STAP

Advies aan het ministerie van Veiligheid en Justitie

Auteur:
Katrien de Vaan
Met medewerking van:
Willemijn Smit en Nehemia Aipassa

Amsterdam, 11 augustus 2016

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315

# INLEIDING

Dit advies komt voort uit een expertmeeting die Regioplan in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft georganiseerd over de Wet tijdelijk huisverbod (Wth, ook: het huisverbod). In de bijlage worden de deelnemers aan deze expertmeeting genoemd.

Het huisverbod kan sinds 1 januari 2009 worden toegepast in situaties van huiselijk geweld waarbij sprake is van (een vermoeden van) ernstig en onmiddellijk gevaar. Met het huisverbod wordt de (vermoedelijke) pleger van het geweld tijdelijk uit huis geplaatst: in eerste instantie voor een periode van tien dagen, met de mogelijkheid om te verlengen tot 28 dagen.

Sinds 2009 is er veel ervaring met het huisverbod opgedaan. Er zijn ook diverse onderzoeken uitgevoerd naar de toepassing van dit instrument. Uit die onderzoeken komen diverse knelpunten naar voren. Deze knelpunten worden in hoofdstuk 1 van dit advies beschreven. De belangrijkste zijn in bovengenoemde expertmeeting besproken. De uitkomst van die bijeenkomst wordt beschreven in hoofdstuk 2. Het derde hoofdstuk bevat ons advies op basis van de eerdere onderzoeken en de expertmeeting over wat de verantwoordelijke partijen kunnen doen om knelpunten in de toekomst weg te nemen.

Het huisverbod is een bestuursrechtelijk instrument en valt daarmee onder de verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. De uitvoering is echter nauw verweven met de hulpverlening bij huiselijk geweld en kindermishandeling, waarvoor de verantwoordelijkheid is verdeeld tussen de centrale en decentrale overheid en zowel het veiligheids- als het zorg- en jeugddomein omvat. Dit advies betreft met name de verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. Het wegnemen van knelpunten vereist echter in veel gevallen samenwerking met andere partijen en dient beschouwd te worden in samenhang met de uitvoering van de hulpverlening bij huisverboden.

# 1 KNELPUNTEN

## 1.1 Bronnen

De aanleiding voor de expertmeeting, die de basis vormt voor dit advies, ligt in het rapport *Tijd om te herijken? Naar een mogelijke aanpassing van de Wet tijdelijk huisverbod en het Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld*[1]. Het rapport werpt twee vragen op:

1. De vraag of het huisverbod voldoet aan Europese wet- en regelgeving: deze vraag is buiten beschouwing van het onderhavige advies gelaten, maar wel van belang omdat hieruit de noodzaak kan blijken dat het huisverbod op onderdelen moet worden aangepast.
2. De vraag of het uitvoeringsproces van het huisverbod optimaal is: hier gaat het over de vraag naar benodigde aanpassingen in het Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld (RiHG), aanpassingen in het werkproces en in het verlengde daarvan noodzakelijke aanpassingen in de Wth. Dit is de vraag waarover het in de expertmeeting is gegaan.

Er zijn al jaren in het veld signalen dat het RiHG en het werkproces niet goed aansluiten bij de problematiek, de situaties die zich lenen voor het huisverbod en specifieke slachtoffergroepen; en dat het werkproces zoals dat is ontwikkeld niet optimaal functioneert. Naast bovengenoemd rapport biedt ook het onderzoek naar procesmatige en juridische knelpunten bij de uitvoering van de Wth uit 2013[2] hier inzicht in. Ook de diverse proces- en effectevaluaties die, regionaal en landelijk, sinds de implementatie van het huisverbod zijn uitgevoerd, bevatten in dit kader nuttige informatie.

[1] J. Kuppens, M. Hardeman en H. Ferwerda (2015) *Tijd om te herijken? Naar een mogelijke aanpassing van de Wet tijdelijk huisverbod en het Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld* (Arnhem: Bureau Beke).

[2] K. de Vaan, G. Homburg en A. Schreijenberg (2013) *Knelpunten in de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod* (Amsterdam: Regioplan).

## 1.2 Procesmatige knelpunten

Leggen we deze onderzoeken bij elkaar, dan kunnen we op vijf thema's knelpunten onderscheiden. We lichten deze hieronder kort toe.

### 1.2.1 Procesmatige knelpunten bij de toepassing van het instrument

Dit betreft de vraag of het huisverbod voldoende wordt opgelegd in de situaties waarvoor het is ontwikkeld. Hier spelen twee aspecten. Ten eerste is de vraag aan de orde of de hoge samenloop van huisverboden met een strafrechtelijke aanpak er niet op wijst dat het huisverbod wordt toegepast in situaties waarin politie en justitie al kunnen handelen, en daarmee niet in (ook met de Wth beoogde) *preventieve* zin. Eerder hebben wij daar in de effectevaluatie van de Wth[3] het volgende over geschreven:

**Huisverbod toegepast zoals bedoeld?**
"In de afgelopen tijd is regelmatig een discussie opgelaaid over de vraag of het huisverbod wel wordt ingezet in de situaties waar het oorspronkelijk voor was bedoeld. Er wordt dan gesproken over het 'preventief' inzetten van het huisverbod. Deze discussie wordt echter door een aantal zaken vertroebeld:

- In de situaties die worden bedoeld (ernstig en onmiddellijk gevaar) is slechts bij hoge uitzondering geen sprake van een voorgeschiedenis van geweld. Veelal betreft het situaties waarin de dreiging op basis van de voorgeschiedenis van het gezin en de pleger kan worden vastgesteld, maar op het moment zelf zich (nog) geen incident heeft voorgedaan waarvoor strafrechtelijk optreden mogelijk is. In plaats van te spreken over 'preventief', is het daarom beter om te spreken over situaties waarin geen sprake is van een actueel politie-incident.
- De wens om het huisverbod in situaties waarin aanhouden niet mogelijk is op te leggen, dateert uit een tijd waarin de politie bij de aanpak van huiselijk geweld plegers minder vaak aanhield. Situaties van huiselijk geweld worden door de politie inmiddels beter herkend als situaties waarin aanhouding mogelijk is. Dit leidt tot een logische samenhang tussen aanhouding en huisverboden, aangezien de politie leidend is in de start van het huisverbodproces.

Wanneer we kijken naar het vervolg van de strafrechtelijke trajecten die parallel aan het huisverbod, na aanhouding worden ingezet, dan blijkt dat in ongeveer 40 procent van de huisverboden waarin de pleger is aangehouden, deze niet wordt vervolgd en de zaak ook niet onder voorwaarden wordt geseponeerd. Blijkbaar ziet het OM in deze casussen geen mogelijkheden om de pleger via het strafrecht verder aan te pakken. Bovendien leiden strafrechtelijke trajecten vaak niet tot een snelle uithuisplaatsing voor langere tijd en een contactverbod tussen de uithuisgeplaatste en achterblijvers. Dit laat zien dat het huisverbod in de praktijk een zinvolle aanvulling is op de mogelijkheden die het strafrecht biedt."

[3] K. de Vaan, M. Timmermans en G. Homburg (2013) *Effectief uit huis geplaatst? Effectevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod* (Amsterdam: Regioplan).

Ten tweede is de vraag of het huisverbod voldoende wordt opgelegd in situaties voor kindermishandeling. Hierover wijst de effectevaluatie het volgende uit:

**Het huisverbod bij kindermishandeling**
"In 70 procent van de huisverboden zijn er kinderen in het gezin. Bij 53 procent van de huisverboden is er sprake van kindermishandeling. Voor een groot deel (38% van de huisverboden) betreft dit kindermishandeling in brede zin, waarbij kinderen alleen als getuige betrokken zijn bij het huiselijk geweld. 15 procent van de huisverboden wordt opgelegd in situaties waarin (ook) sprake is van geweld dat is gericht tegen minderjarige kinderen en dat niet door een oudere broer of zus, maar door (de generatie van) (groot)ouders wordt gepleegd. Dit geweld is altijd fysiek. Daarnaast komen in deze situaties bedreiging en psychisch geweld voor en is er in de helft van de situaties sprake van bezit van en/of dreiging met een wapen. Eergerelateerd en seksueel geweld komen veel minder voor.

In de helft van de casussen waarin sprake is van geweld dat is gericht tegen de kinderen, is dit geweld ten tijde van het huisverbod *uitsluitend* tegen de kinderen gericht. Meestal is er sprake van een gezinssysteem waarin geweld vaker voorkomt en zich ook tegen de partner (veelal moeder) richt. Er zijn echter ook casussen waarin geweld uitsluitend richting de kinderen plaatsvindt en samenhangt met opvoedproblematiek of de wens van ouders om meer controle over hun kinderen (in de tienerleeftijd) uit te kunnen oefenen.

De casussen kindermishandeling waarin huisverboden worden opgelegd, onderscheiden zich van casussen kindermishandeling waarin geen huisverbod wordt opgelegd in de aard van het geweld (vaker fysiek geweld) en de mate waarin aanhouding en een daarop volgend strafrechtelijk traject plaatsvindt (vaker)."

In de praktijk is gebleken dat het opleggen van huisverboden bij kindermishandeling met name niet gebeurt als de signalen van mishandeling niet bij de politie bekend worden (in de vorm van een incidentmelding) maar bij andere instanties of los van een actueel incident. Inmiddels zijn er in het land verschillende initiatieven ontwikkeld die betrekking hebben op het opleggen van huisverboden bij kindermishandeling, veelal buiten actuele geweldsincidenten (dus die niet bij de politie als incident binnenkomen), in ieder geval in de regio's Rotterdam, Noord-Nederland en Nijmegen.

### 1.2.2 Procesmatige knelpunten bij het opleggen van huisverboden

Het opleggen van een huisverbod is een bevoegdheid van de burgemeester. Deze heeft dit vaak, maar niet in alle gemeenten, gemandateerd aan de hulpofficier van justitie (hovj). Ook als het opleggen niet is gemandateerd, heeft de politie een belangrijke rol in het opleggingsproces, omdat een huisverbodprocedure veelal start bij de incidentmelding bij de politie.

Het belangrijkste knelpunt dat rondom het opleggen van huisverboden is gekomen, is het beslag op de capaciteit van hovj's: als zij de hele procedure

zelf doorlopen, kunnen zij daar zo'n zes uur mee bezig zijn. Eerder is wel gesuggereerd dat dit één van de redenen is waarom huisverboden niet altijd worden opgelegd, wanneer dat mogelijk is.[4]

### 1.2.3 Procesmatige knelpunten bij de risicoscreening

Risicoscreening voor het opleggen van een huisverbod vindt plaats met behulp van het RiHG. Dit instrument is in 2010 op kwaliteit en bruikbaarheid onderzocht. Ook voor *Tijd om te herijken* is hier onderzoek naar gedaan. In dat rapport zijn de suggesties voor aanpassingen aan het RiHG onder elkaar gezet. Tabel 1.1 geeft deze weer.

**Tabel 1.1 Suggesties voor aanpassingen in het RiHG**

| **Thema's en signalen** | **Suggesties door Timmermans et al. (2010)** | **Suggesties in *Tijd voor herijken?* (2015)** |
|---|---|---|
| Algemeen | • Rekenregels in handmatig en digitaal RiHG moeten gelijk worden getrokken<br>• Op het formulier is vergroting van de bijschrijfruimte vereist | • Termen aanpassen: 'uithuisgeplaatste' en 'achterblijver' i.p.v. 'pleger' en 'slachtoffer'<br>• 'Datum van incident' aanpassen in 'datum of periode van incident'.<br>• Ruimte voor relatie slachtoffer-pleger toevoegen.<br>• Vraag bij eindbeslissing toevoegen: *'Is het huisverbod de meest geschikte maatregel?'* |
| **Eerste screening: de mogelijke pleger van huiselijk geweld** | | |
| 1. Antecedenten & incidenten | 'Registraties (HKS) en mutaties overig' vervangen door 'overige registraties (HKS) en mutaties gerelateerd aan geweld'. | - |
| 2. Mate van aan-spreekbaarheid | De titel 'mate van aanspreekbaarheid' vervangen door 'mate van aanspreekbaar-heid ten tijde van het incident'. | - |
| **Tweede screening: het verloop van een geweldsincident**<br>Timmermans et al. (2010): titel vervangen door 'het verloop van **het** geweldsincident', omdat nu onduidelijkheid kan bestaan over het incident waarop de signalen betrekking hebben.<br>*Tijd voor herijking?*: 'Het verloop van een geweldsincident' vervangen door 'Het verloop van het geweldsincident en/of de vermoedens van geweldsincidenten'. | | |
| 12. Aanwezigheid kinderen | - | • Titel veranderen in 'Kinderen'<br>• Eerste vraag veranderen in 'Zijn er kinderen aanwezig in het gezin?'<br>• De aanwezigheid van kinderen zwaarder wegen. |
| 14. Rechtvaardiging achteraf | Dit heeft geen invloed op de uitkomst en kan daarom vervallen. | - |
| **Derde screening: de (gezins)achtergronden** | | |
| 17. Spanning door familie- en relatieproblemen | De vragen over de spanningen in het gezin zouden iets meer in algemene termen kunnen worden gesteld door het aantal antwoordcategorieën te beperken | - |

[4] De Vaan, Homburg en Schreijenberg (2013).

### 1.2.4 Procesmatige knelpunten met betrekking tot de duur van het huisverbod

Het huisverbod wordt in eerste instantie opgelegd voor een duur van tien dagen, en kan daarna nog verlengd worden tot een totaal van 28 dagen. Verlenging vereist een stevige onderbouwing: er moet aangetoond worden dat er nog steeds sprake is van *ernstig en onmiddellijk gevaar*. Vanuit de uitvoeringspraktijk wordt al sinds de inwerkingtreding van de maatregel aangedragen dat tien dagen daar erg kort voor is: zeker als een huisverbod aan het begin van het weekend wordt opgelegd (bijvoorbeeld op vrijdagavond) resteert er weinig tijd (namelijk één werkweek) om de informatie te verzamelen die nodig is voor het verlengingsadvies (dat de hulpverlening veelal uitbrengt) en het besluit om te verlengen voor te bereiden en de nemen (de burgemeester).

Een ander knelpunt rondom de duur van het huisverbod betreft de totale duur inclusief verlenging. Deze blijkt in de praktijk te kort om meer permanente veiligheidsmaatregelen te kunnen nemen (zoals civielrechtelijke procedures voor toewijzing van de woning, scheiding en straat- en contactverboden), terwijl dat wel een afgeleid doel van het huisverbod is.

### 1.2.5 Procesmatige knelpunten doordat Wth op punten niet toereikend is

In de praktijk is gebleken dat de Wth op een aantal punten geen uitsluitsel geeft of een situatie mogelijk maakt die door partijen niet als wenselijk wordt ervaren. Het betreft de volgende drie punten:

- Het is onduidelijk of indirect contact zoeken (bijvoorbeeld via familie of een kennis) ook overtreding van het huisverbod is. Dit wordt in de praktijk ervaren als een manier waarop de uithuisgeplaatste zijn of haar grip op de achterblijver(s) kan behouden.
- De wetgever heeft geen sanctie gesteld op het niet opgeven van contactgegevens door de uithuisgeplaatste. In de praktijk komt het voor dat gemeente en hulpverlening geen contact kunnen krijgen met de uithuisgeplaatste. Daardoor kan geen hulpverlening worden opgestart en kan een eventueel verlengingsbesluit niet worden medegedeeld.
- Achterblijvers hebben een zwakkere rechtspositie dan uithuisgeplaatsten. Zij hebben minder recht op financiële bijstand en krijgen geen piketadvocaat toegewezen. Dit vloeit niet logisch voort uit de aard van de maatregelen en belemmert de toegang van achterblijvers (vaak daadwerkelijk slachtoffer) tot de rechter.

# 2 EXPERTMEETING

In de expertmeeting is aan de hand van bovengenoemde knelpunten het gesprek gevoerd over de in *Tijd voor herijking?* aangedragen oplossingsrichtingen. De uitkomst van de discussie is hieronder per thema weergegeven.

## 2.1 De toepassing van het huisverbod

| **Besproken oplossingsrichtingen** |
|---|
| *Wijzigingen in uitvoeringsproces* |
| • Andere ingang(en) voor start huisverbodprocedure |
| *Wijzigingen in wetgeving* |
| • OTS als grond voor huisverbod(procedure)? |
| • Hulpverlening formele rol geven als belanghebbende? |

Met de experts is gesproken over de toepassing van het huisverbod in situaties van kindermishandeling waarbij een actuele politiemelding ontbreekt. Het huisverbod staat lang niet altijd als mogelijk instrument op het netvlies van betrokken hulpverleners. Als dat wel het geval is, en zij een verzoek tot een huisverbodprocedure bij een hovj indienen, werkt die daar lang niet altijd aan mee. Factoren die een goede samenwerking tussen hulpverlening en politie belemmeren zijn onder andere:

- een gebrek aan kennis bij hovj's over hun bevoegdheden: zij weten bijvoorbeeld niet altijd dat een huisverbod ook buiten een actueel incident kan worden opgelegd en dat de politie tot binnentreden bevoegd is.
- een gebrekkig melden van kindermishandeling bij de politie: gebeurt dat wel, dan ligt het meer voor de hand dat politie en hulpverlening samen kijken wat de beste maatregel is.

Experts zoeken de oplossing niet (alleen) in wijzigingen in het uitvoerings-proces, maar (ook) in het wijzigen van het mandaat (zie paragraaf 2.2).

De hierboven aangedragen wijzigingen in wetgeving worden niet door de experts ondersteund. Zij vinden niet dat een OTS een grond zou moeten zijn voor een huisverbod(procedure). Zij zijn evenmin van mening dat de hulpverlening een formele rol als belanghebbende zou moeten krijgen. Hoewel dat laatste het mogelijk maakt dat de hulpverlening in beroep kan gaan tegen een hovj die geen huisverbod wil opleggen, is de meerderheid van de experts van mening dat dit niet de juiste manier is om het knelpunt van gebrekkig handelen door hovj's op te lossen.

## 2.2 Het proces van het opleggen van huisverboden

| Besproken oplossingsrichtingen |
| --- |
| *Wijzigingen in uitvoeringsproces:*<br>• Andere taakverdeling tussen politie en hulpverlening<br>*Wijzigingen in wetgeving*<br>• Verandering mandaat |

Dat het veel tijd kost zien experts niet als het grootste knelpunt in het opleggen van huisverboden: “willen we een huisverbod goed en zorgvuldig doen, dan heb je gewoonweg tijd nodig”. De capaciteit van de hovj’s valt daar omheen te organiseren. Een goed voorbeeld zijn de pools van hovj’s die aparte huisverboddiensten draaien, daardoor vrijwel altijd beschikbaar zijn voor een huisverbodprocedure en daar relatief veel ervaring mee hebben.

Hoewel zij het niet zien als noodzakelijk voor het oplossen van de druk op de capaciteit van hovj’s, zien experts om andere redenen wel degelijk het nut van het uitbreiden van het mandaat. In het uitvoeringsproces is veel mogelijk om het besluit van de hovj zodanig voor te bereiden dat huisverboden kunnen worden opgelegd a) met gebruikmaking van de expertise van de hulpverlening en b) ook in situaties waarin geen sprake is van een actueel (politie)incident. Daarmee zijn procedures denkbaar die a) minder tijd vergen van de hovj en b) het mogelijk maken dat de hulpverlening het initiatief voor een huisverbod neemt. Uiteindelijk is het echter de hovj die beslist over het al dan niet ingaan van de huisverbodprocedure (met risicoscreening en uiteindelijk besluit). In de praktijk blijkt dat hovj’s lang niet altijd meegaan met de overtuiging van de hulpverlening dat een dergelijke procedure noodzakelijk dan wel gewenst is en dat de hulpverlening soms wacht tot een hovj dienst heeft van wie zij weten dat diegene (wel) bereid is een huisverbodprocedure te starten. Een dergelijke drempel in het proces vindt een deel van de experts onwenselijk en draagt volgens hen waarschijnlijk mede bij aan het relatief weinig opleggen van huisverboden bij kindermishandeling en buiten actuele (politie)incidenten. Deze drempel kan naar hun mening worden weggenomen door het uitbreiden van het mandaat.

Experts wijzen er daarnaast op dat het wenselijk is dat de beslissing om een huisverbod op te leggen een *integrale* afweging is, waarin ook andere mogelijke oplossingen aan bod komen. Een integrale afweging vereist samenwerking tussen de veiligheids-, hulpverlenings- en gemeentelijke kolom, maar de situaties waarin huisverboden worden overwogen vereisen ook snelheid in besluitvorming. Ook dat pleit ervoor om opnieuw naar het mandaat te kijken; de ervaringen met de geplande screening laten namelijk zien dat het schakelen tussen de kolommen veel tijd kost. Uiteindelijk moet de afweging of een huisverbod in een bepaalde situatie de best mogelijke maatregel en proportioneel is worden neergelegd bij de instantie die over de kennis beschikt die nodig is om deze afweging te maken. Experts hebben erop gewezen dat

het in dit kader ook interessant is om te verkennen of ambtenaren meer ruimte kunnen krijgen om in dit kader namens de burgemeester op te treden.

## 2.3 De risicoscreening

Aanpassing van het RiHG vereist wijziging van de AMvB waarin de punten uit het RiHG zijn vastgelegd (zie tabel 1.1 voor de geopperde wijzigingen).

Met de experts is besproken in hoeverre aanpassing van het RiHG *noodzakelijk* is met het oog op een kwalitatief goede risicoscreening. De experts zijn van mening dat aanpassing op een aantal punten *wenselijk* is, maar dat de kwaliteit van de risicoscreening niet met het RiHG zelf ondervangen kan worden maar deskundigheidsbevordering vereist. Daarmee kan dan bijvoorbeeld worden ondervangen dat niet goed gekeken wordt naar de aanwezigheid van kinderen in het gezin, en deze alleen worden meegewogen in de screening als zij zichtbaar getuige dan wel slachtoffer van het geweld zijn.

## 2.4 De duur van het huisverbod

**Besproken oplossingsrichtingen**

*Wijzigingen in wetgeving*

- Duur huisverbod (1e fase) verlengen naar 14 dagen.
- Duur verlenging laten doorlopen tot andere, langer lopende veiligheidsmaatregelen zijn genomen

In tien dagen tijd is het moeilijk om een zuivere inschatting van de veiligheid te maken, geven experts aan. Als reden wordt vaak aangevoerd dat gemeenten en hulpverlening (buiten crisisinterventies) werken binnen kantoortijden, waardoor veel dagen uit kunnen vallen. In de expertmeeting werd daaraan toegevoegd dat tien dagen voor een uithuisgeplaatste een overzichtelijke termijn is, en dat veel uithuisgeplaatsten pas om tafel zouden willen als er gesproken wordt over verlenging. Ook is gewezen op het uiteenlopen van de termijnen voor een verlengingsadvies en voor een veiligheidsplan door Veilig Thuis. Een verlengingsadvies moet er op dag 8 van het huisverbod liggen. In andere situaties neemt Veilig Thuis vijf dagen voor een eerste inschatting, en vijf weken voor het opstellen van het veiligheidsplan. Dat er verschillende termijnen zijn voor vergelijkbare taken, wordt niet wenselijk geacht.

De ervaringen met het opstellen van een toereikend plan in tien dagen verschillen per regio: sommige regio's zouden er beter in slagen dan andere, en het is de moeite waard om na te gaan waar dat door komt. Ook is het belangrijk om vast te stellen wat onder een dergelijk plan wordt verstaan:

wanneer is het voldoende, en hoeveel tijd is ervoor nodig om dàt goed te doen?

Wat betreft de duur van de totale termijn, inclusief verlenging, zijn de experts nieuwsgierig naar de ervaringen in Oostenrijk met het laten doorlopen van het huisverbod tot andere maatregelen genomen zijn. Wel vinden de experts dat een gebrekkige samenwerking tussen de verschillende ketens, de beperkte beschikbaarheid van bestuurs-, civiele en strafrechters en het niet integraal afwegen van het huisverbod tegen andere instrumenten om een situatie veilig te stellen geen redenen mogen zijn voor het lang door laten lopen van een huisverbod; betrokkenen mogen niet de dupe worden van dergelijke organisatorische knelpunten.

## 2.5 Punten waarop de Wth niet toereikend is

**Aangedragen oplossingsrichtingen**

*Wijzigingen in wetgeving*

- Sanctie voor het niet opgeven van contactgegevens in de wet opnemen of huisverbod laten doorlopen tot pleger hulp heeft aanvaard en daarmee is gestart.
- Duidelijk in de wet (of AMvB?) omschrijven wat onder contact zoeken wordt verstaan.
- Rechtspositie achterblijver gelijktrekken met uithuisgeplaatse.

De tijd tijdens de expertmeeting was ontoereikend om de genoemde punten, waarop de tekst van de Wth ontoereikend is, te bespreken. De punten zelf zijn duidelijk uiteengezet in *Tijd om te herijken?* Ze zullen moeten worden betrokken in het verdere traject rondom verbetering van (het uitvoeringsproces van) de Wth.

# 3 ADVIES

## 3.1 Nader onderzoek noodzakelijk

Mandaat

Op basis van de expertmeeting adviseren wij dat zeer serieus moet worden onderzocht of aanpassing van het mandaat een noodzakelijke en voldoende maatregel is om te komen tot een betere toepassing van het huisverbod. De huidige mogelijkheden tot mandatering van de bevoegdheid om een huisverbod op te leggen – uitsluitend aan de hovj – lijken het opleggen van het huisverbod bij kindermishandeling, buiten actuele (politie)incidenten en op aandragen van de hulpverlening, te belemmeren. Ook in die gevallen, zo blijkt uit de ervaringen in Rotterdam, kan wel degelijk sprake zijn van ernstig en onmiddellijk gevaar, en dus een huisverbodwaardige situatie. Dit wordt echter niet altijd door de hovj's als zodanig herkend. Het knelpunt lijkt dan ook verbonden aan de functie van de hovj, en niet aan de wijze waarop huisverbodwaardige situaties ter attentie van de hovj worden gebracht. Het is tot nu toe niet mogelijk gebleken om *alle* hovj's zodanig in deze taak te scholen en daarvoor vrij te maken, dat een goede toegang tot het huisverbod via de hovj's gewaarborgd is; het is daarom de vraag of aanpassingen in het uitvoeringsproces en verdere deskundigheidsbevordering van hovj's dit knelpunt weg kunnen nemen, overigens een vraag die duidelijk in het onderzoek moet worden beantwoord.

Daar komt bij dat de toegang via de politie een *integrale* afweging voor een huisverbod in relatie tot andere instrumenten belemmert. De wetgever heeft het mandaat onder andere bij de hovj neergelegd omdat deze een goede afweging zou kunnen maken tussen hulpverlening en strafvorderlijke maatregelen. In de praktijk blijken het huisverbod en strafrechtelijk ingrijpen echter vaak samen te gaan, en bestaat er behoefte om het huisverbod af te wegen tegen een breder scala aan interventiemogelijkheden.

In het onderzoek naar eventuele aanpassing van het mandaat moeten uiteraard ook de juridische mogelijkheden (noodzakelijke randvoorwaarden voor mandatering, wettelijke mogelijkheden en gebruiken t.a.v. mandatering door de burgemeester) en de consequenties voor de taakinvulling van en samenwerking tussen de betrokken partijen (rolzuiverheid, duidelijke scheiding tussen huisverbod en hulpverlening) worden meegenomen.

Duur

Een punt waarop nader onderzoek naar de noodzaak tot aanpassing eveneens nodig is, betreft de duur van het huisverbod; zowel de initiële termijn van tien dagen als de uiteindelijke duur van 28 dagen. De duur wordt breed als een knelpunt ervaren, maar experts willen ervoor waken dat de duur van het huisverbod wordt verlengd om andere redenen dan redenen die inherent aan het huisverbod zelf zijn: het kunnen opstellen van een goed verlengingsadvies/ veiligheidsplan en het kunnen realiseren van meer permanente

veiligheidsmaatregelen. Het huisverbod moet niet langer gaan duren omdat partijen in de juridische keten niet in staat zijn om snel te handelen in geval van directe bedreigingen van de veiligheid van (potentiële) slachtoffers van huiselijk geweld. Het nadere onderzoek moet zich daarom richten op:

- wat gerealiseerd moet zijn voor een adequaat verlengingsadvies, en hoeveel tijd daarvoor nodig is;
- wat een redelijke termijn is voor het kunnen realiseren van meer permanente veiligheidsmaatregelen en wat nodig is om die te halen.

Als de Wth gaat worden aangepast, is het verstandig om ook een aantal andere knelpunten die samenhangen met de wet en de AMvB weg te nemen, zoals in de voorgaande hoofdstukken en in *Tijd om te herijken?* zijn genoemd. Zo ligt het voor de hand om een sanctie te stellen op het niet opgeven van contactgegevens door de uithuisgeplaatste en duidelijker te omschrijven wat moet worden verstaan onder ‘contact zoeken’.

Eventuele wetswijziging dient ook te worden beschouwd in het kader van de internationale wet- en regelgeving en de vraag in hoeverre Nederland daar met het huisverbod (en andere instrumenten) aan voldoet.

## 3.2 Wat vraagt een goede uitvoering van het huisverbod (verder)?

De Wth moet de juiste voorwaarden scheppen voor het opleggen van huisverboden in de situaties waar het instrument voor is bedoeld. In de uitvoering moet het proces zodanig zijn georganiseerd, dat de Wth ook daadwerkelijk effectief wordt ingezet. Lang niet alle knelpunten die zich in de uitvoering voordoen, vereisen een aanpassing van wet- en regelgeving om te kunnen worden opgelost. Een voorbeeld is het RiHG: een goed gebruik ervan kan misschien verder worden gestuurd door aanpassing van een aantal formuleringen; uiteindelijk staat of valt het toch vooral met de expertise van degene die het instrument toepast.

Het huisverbod vereist samenwerking tussen verschillende disciplines: voor een goede toepassing van de wet ten tijde van het opleggen ervan, maar ook tijdens de looptijd en het aflopen van een huisverbod. Daarbij heeft elke ketenpartner zijn eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden; daar moet het uitvoeringsproces op aansluiten. In Nederland zijn er verschillende ervaringen met het vormgeven van dit proces. Het zou goed zijn om die ervaringen systematisch te vergelijken en te bezien of daar *best practices* aan kunnen worden ontleend en wat die betekenen voor de benodigde inzet van de betrokken partners.

Het huisverbod is geen op zichzelf staand instrument; het maakt deel uit van een breder spectrum aan instrumenten in de aanpak van huiselijk geweld en

kindermishandeling. Meer dan nu het geval is, zou het opleggen van een huisverbod moeten gebeuren in een integrale afweging met andere beschikbare instrumenten. Dat vereist veranderingen in het uitvoeringsproces (en zoals hierboven aangegeven wetgeving) zodat de partijen die deze afweging kunnen maken (gegarandeerd) aan tafel komen. Het vereist ook meer kennis over de effectiviteit van het huisverbod. Het recente onderzoek van het WODC naar de strafrechtelijke recidive bij plegers van huiselijk geweld[5] leidt tot een vraag, die ook in effectevaluaties van het huisverbod[6] is opgeworpen: in welke situaties en bij welke plegers/slachtoffers draagt het huisverbod daadwerkelijk bij aan het verminderen/stoppen van huiselijk geweld en welke factoren veroorzaken dit effect? Gezien de relatief zware inzet die met het huisverbod gepaard gaat, is het belangrijk om hier meer inzicht in te krijgen zodat een betere afweging gemaakt kan worden tussen de inzet van het huisverbod en de inzet van andere instrumenten.

[5] D.L. Alberda, C. Boonmann, B.S.J. Wartna (2015) *Strafrechtelijke recidive bij plegers van huiselijk geweld. Ontwikkeling in de terugval en lange termijn-effect Wet tijdelijk huisverbod* (Den Haag: WODC, Cahier 2015-13).

[6] Zowel de landelijke effectevaluatie door Regioplan (zie voetnoot 3) als de regionale effectevaluatie in Groningen: L. van Eijkern, L. Baan en R. Veenstra (2011) *Een onderzoek naar de effectiviteit van huisverboden in de provincie Groningen in 2009-2010* (Groningen: Rijksuniversiteit Groningen).

**BIJLAGE**

## DEELNEMERS EXPERTMEETING

- Mw. A. van Dijk (ministerie van Veiligheid en Justitie)
- Mw. M. van Driel (Nationale Politie)
- Mw. S. Etty (gemeente Rotterdam)
- Mw. E. Jägers (ministerie van Veiligheid en Justitie)
- Mw. P. Klomp (Nationale Politie)
- Dhr. R. Konijnenberg (Nationale Politie)
- Dhr. J. Kuppens (Bureau Beke)
- Mw. E. Kwakman (Openbaar Ministerie)
- Dhr. C. van Reeken (ministerie van Veiligheid en Justitie)
- Dhr. W. Scholtus (Jeugdbescherming Gelderland)
- Dhr. J.H. Stegeman (Reclassering Nederland)
- Mw. H. Verleg (ministerie van Veiligheid en Justitie)
- Mw. M. Vollebergh (gemeente Den Haag)

**Regioplan Beleidsonderzoek**

**Jollemanhof 18 (6e etage)**
**1019 GW Amsterdam**
**T 020 531 531 5**
**E info@regioplan.nl**
**I www.regioplan.nl**