

Vergaderjaar 2007–2008

30 657

Regels strekkende tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod aan personen van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat (Wet tijdelijk huisverbod)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 april 2008

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het voorlopig verslag over het onderhavige wetsvoorstel. Wij zijn verheugd dat de leden van de fracties van CDA, VVD, PvdA, SP, ChristenUnie, SGP, D66 en OSF huiselijk geweld onderkennen als een ernstig maatschappelijk probleem en dat de leden van vrijwel al deze fracties hebben aangegeven dat zij preventief optreden ter voorkoming van verdere escalatie aanvaardbaar achten. Wij hopen dat wij met de beantwoording van de vragen en opmerkingen van de verschillende leden over onder meer het risicotaxatie-instrument, de delegatiebepaling in verband met de inmenging in de grondrechten, de toekenning van de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod aan de burgemeester en de gevolgen daarvan voor diens positie eventuele bedenkingen of aarzelingen weg kunnen nemen. Bij de beantwoording van het voorlopig verslag houden wij zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag aan. Daar waar door verschillende fracties vragen zijn gesteld die met elkaar verband houden, zijn de vragen bij de beantwoording in onderlinge samenhang gezien.

Preventieve maatregel, risicotaxatie en aansprakelijkheid

De leden van de VVD-fractie vragen of een burgemeester zijn afweging met het risicotaxatie-instrument aan de hand van verschillende geobjectiverde vragen en stappen kan objectiveren en vastleggen, of dit geen bureaucratie in de hand werkt en of het gebruik van zo'n instrument niet verplicht gesteld wordt. De leden van de PvdA-fractie vragen of het risicotaxatie-instrument de burgemeester na inwerkingtreding van de wet meteen al voldoende houvast geeft bij het nemen van zijn beslissing. De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vragen op welke wijze het risicotaxatie-instrument dusdanig wordt ingericht, dat het risico dat de huiselijke situatie verkeerd wordt ingeschat, in die zin dat er überhaupt geen sprake is van een dreiging van geweld, zo klein mogelijk wordt gehouden.

De leden van de fracties van VVD, PvdA, ChristenUnie en SGP hebben allen gevraagd naar de bruikbaarheid en effectiviteit van het risicotaxatie-instrument huiselijk geweld (RiHG). Op grond van artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel kan de burgemeester een huisverbod opleggen indien sprake is van een ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van de

medebewoner(s) van de betrokkene, of van een ernstig vermoeden van dit gevaar. Het RiHG is ontwikkeld als hulpmiddel voor de burgemeester bij de beoordeling van deze vraag. De criteria voor het opleggen van een huisverbod bestaan uit de feiten en omstandigheden die blijkens wetenschappelijk dossier- en literatuuronderzoek samenhangen met het risico van (herhaling van) huiselijk geweld. Die feiten en omstandigheden zien op 1) de persoon van de dader, 2) het incident zelf en 3) de context waarbinnen het huiselijk geweld of de dreiging daarvan zich afspeelde (kort gezegd de «leefomstandigheden»). Deze drie categorieën worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur en worden nader uitgewerkt in een ministeriële regeling.

De burgemeester of, voor zover gemandateerd, de hulpofficier van justitie (een politieambtenaar) kan het RiHG gebruiken om aan de hand van deze criteria te beoordelen of het noodzakelijk is om een huisverbod op te leggen. Bij gebruikmaking van het RiHG maakt de burgemeester respectievelijk de hulpofficier van justitie per categorie, op basis van de beoordeelde feiten en omstandigheden, een inschatting van het risico. Het risicotaxatie-instrument bevat een indicatie voor de vraag bij welke uitkomsten een huisverbod gerechtvaardigd is. Het RiHG bevordert aldus een eenduidige uitvoering van het huisverbod. Bovendien is het instrument van belang voor de controleerbaarheid van de rechtmatigheid van een opgelegd huisverbod. Het RiHG bevat derhalve inderdaad, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie, verschillende geobjectieeerde «stappen». Op deze wijze wordt, zo antwoorden wij de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP, het risico op een verkeerde inschatting van de situatie zo klein mogelijk gehouden.

De feiten en omstandigheden die de burgemeester in ieder geval in zijn belangenafweging omtrent het al dan niet opleggen van een huisverbod moet betrekken, worden vastgesteld in een ministeriële regeling. Het RiHG bevat al deze feiten en omstandigheden, alsmede een daarbij behorende risico-indicatie, met behulp waarvan de burgemeester het risico op ernstig en onmiddellijk gevaar kan inschatten. Het ligt dan ook voor de hand om het RiHG te gebruiken, dat immers het volledige afwegingskader bevat. De (discretionaire) aard van de bevoegdheid van de burgemeester betekent echter dat gebruikmaking van het onderdeel van het RiHG dat nadere aanwijzingen bevat voor het maken van een zorgvuldige afweging, niet verplicht kan worden gesteld. Om burgemeesters zo goed mogelijk op hun taken in het kader van dit wetsvoorstel voor te bereiden, is een apart voorlichtingstraject gestart. Bovendien worden alle politieambtenaren die zijn aangewezen als hulpofficier van justitie getraind in het gebruik van dit instrument. Deze deskundigheidsbevordering, in combinatie met het op basis van wetenschappelijke studie ontwikkelde RiHG, zal een zorgvuldige toepassing van het huisverbod als maatregel borgen. Anders dan de leden van de VVD-fractie veronderstellen, werkt gebruikmaking van dit instrument dan ook geen bureaucratie in de hand, maar bevordert het daarentegen juist een zorgvuldige en eenduidige toepassing van het huisverbod.

Het RiHG is in de pilots huisverbod getest op bruikbaarheid. Hierover is een evaluatierapport verschenen (R. Römken en J. van Poppel; «Bruikbaarheid van het risicotaxatie-instrument huiselijk geweld. Een eerste evaluatie», Onderzoeksbureau IVA, Tilburg oktober 2007). Uit dit rapport komt onder meer naar voren dat het RiHG in redactionele zin en op enkele punten in de inhoudelijke opbouw kan worden verbeterd. Deze wijzigingen zullen voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden aangebracht. De tijdsinvestering voor het invullen van het RiHG is blijkens het rapport relatief groot, al moet wel bedacht worden dat een deel van de hulpofficieren niet enkel de invultijd, maar ook de aanrijdtijden heeft meegenomen in de weergave van de tijdsinvestering. Bovendien vergen huiselijk geweldincidenten in de regel veel tijd. Het is daarmee dus niet gezegd dat het RiHG als zodanig een relatief grote tijdsinvestering veroor-

zaakt. Een oordeel omtrent de validiteit van het instrument hebben de onderzoekers vanwege de korte testperiode in de pilots nog niet kunnen geven. Daarvoor zal het RiHG meer en langer moeten worden gebruikt en moeten aanzienlijk meer situaties worden onderzocht waarin aan de hand van het RiHG een beslissing is genomen om wel of geen huisverbod uit te vaardigen. Het instrument zal verder worden ontwikkeld en onderzocht. Hiervoor worden momenteel de voorbereidingen getroffen. Dit staat niet in de weg aan het gebruik van het RiHG na inwerkingtreding van de wet; 78% van de hulpofficieren van justitie die met het instrument hebben gewerkt en het evaluatieformulier hebben ingevuld, vonden het RiHG goed bruikbaar om te beslissen over het al dan niet opleggen van het huisverbod. Uit deze uitkomst kan dan ook worden afgeleid dat het RiHG, zo beantwoorden wij de daartoe strekkende vraag van de leden van de PvdA-fractie, de burgemeester of hulpofficier meteen al na inwerkingtreding van de wet voldoende houvast zal bieden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of ervan uit mag worden gegaan dat de burgemeester niet aansprakelijk kan worden gesteld, indien hij de aan hem voorgelegde risicotaxatie heeft overgenomen. De leden van de D66-fractie en OSF-fractie ontvangen graag verduidelijking van de vraag in hoeverre de burgemeester dan wel de gemeente aansprakelijk is voor het vergoeden van geleden schade als gevolg van door de rechter als onrechtmatig aangemerkt handelen van de burgemeester. Van aansprakelijkheid als door deze leden bedoeld kan slechts sprake zijn, indien het al dan niet opleggen van een huisverbod door de burgemeester een onrechtmatige daad oplevert. Wij verwachten echter dat bij zorgvuldige toepassing van het risicotaxatie-instrument, waarmee aansprakelijkheidsrisico's zoveel mogelijk worden voorkomen, de rechter niet snel tot het oordeel zal komen dat een beslissing omtrent het opleggen van een huisverbod een onrechtmatige daad oplevert. Indien de burgerlijke rechter een vordering tot schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad toch mocht toekennen, dan is in alle gevallen de gemeente als rechtspersoon aansprakelijk, en niet de burgemeester zelf. Ten slotte benadrukken wij dat, indien de burgemeester geen huisverbod heeft opgelegd en betrokkene vervolgens toch materiële of immateriële schade veroorzaakt omdat hij bijvoorbeeld zijn partner mishandelt, in de allereerste plaats de dader zelf voor die schade aansprakelijk is.

Delegatiebepaling

De leden van de CDA-fractie constateren dat het criterium op grond waarvan iemand (preventief) uit huis kan worden geplaatst, cruciaal is. Het moet gaan om «feiten of omstandigheden waaruit blijkt dat diens aanwezigheid in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van een of meer personen die met hem de woning delen». Deze leden vragen of het wenselijk is dat deze «feiten en omstandigheden» bij of zelfs krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, onder meer vanwege het argument dat vaststelling bij algemene maatregel van bestuur flexibeler is en dus geschikter voor bijstelling.

Wij achten een nadere uitwerking van het wettelijke criterium bij algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling inderdaad wenselijk om redenen van flexibiliteit en de daarmee gepaard gaande effectiviteit van het huisverbod. Omdat het huisverbod een nieuw instrument is, waarmee nog slechts op beperkte schaal en in beperkte mate ervaring is opgedaan, verdient het in onze ogen de voorkeur om de nadere invulling van de feiten en omstandigheden, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel, flexibel te houden. Nadere uitwerking in een formele wet zou betekenen dat met wijziging of aanvulling van de categorieën of van de, op basis van onderzoek relevant geachte, feiten en omstandigheden

minimaal een jaar gemoeid zal zijn. Dat komt de effectiviteit van het wetsvoorstel zeker niet ten goede. Uit de uitkomsten van de pilots blijkt immers dat er vanuit de praktijk wel degelijk regelmatig nuttige signalen kunnen komen die aanleiding kunnen vormen om de nadere invulling van de relevante feiten en omstandigheden aan te passen. Aldus kan tijdig worden ingespeeld op mogelijk dringende wensen en behoeften vanuit de praktijk. Bovendien past regeling op deze wijze onzes inziens goed bij de gekozen uitwerking van de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod. Immers, op grond van artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel kan de burgemeester een huisverbod opleggen, indien uit bepaalde feiten en omstandigheden blijkt dat de aanwezigheid van de betrokkene in de woning (een ernstig vermoeden van) ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van een of meer huisgenoten van de betrokkene. De burgemeester heeft ter zake dus een discretionaire bevoegdheid. Dat betekent dat de algemene maatregel van bestuur en de daarop gebaseerde ministeriële regeling niet kunnen voorschrijven hoe de beslissing van de burgemeester moet komen te luiden. Zij bevatten uitsluitend een nadere invulling van het beoordelingskader voor de burgemeester. Nodig blijft dat de burgemeester, gelet op de aard van zijn bevoegdheid, naast de in de ministeriële regeling vastgelegde feiten en omstandigheden, ook nog andere feiten en omstandigheden in zijn afweging kan betrekken.

Volgens de leden van de CDA-fractie gaat het bij uithuisplaatsing om inperking van grondrechten, die in dit wetsvoorstel in hoofdzaak afhankelijk wordt gemaakt van normen die worden geformuleerd in een algemene maatregel van bestuur en zelfs ministeriële verordeningen. Deze leden vragen waarom de regering het belang van flexibiliteit in deze sfeer hoger acht dan dat van rechtszekerheid en waarom de regering zelfs subdelegatie nodig acht. De leden van de D66-fractie en de OSF-fractie vragen in hoeverre met deze nadere regels bij algemene maatregel van bestuur een onevenredige aantasting van het grondwettelijk recht op de persoonlijke levenssfeer in voldoende mate is afgegrensd. Deze leden vragen tevens waarom de beperkingen niet op formeelwettelijk niveau worden geregeld. Zoals de leden van de fracties van CDA, D66 en OSF terecht opmerken, leidt het opleggen van een huisverbod, met daarop volgend uithuisplaatsing, tot een beperking van grondrechten, waaronder het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)), alsmede het recht op ongestoord genot van de eigendom (artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM). Beperking van deze grondrechten is mogelijk «bij of krachtens de wet» (artikel 10 van de Grondwet), dan wel «voor zover die bij wet zijn voorzien» (EVRM). Het vereiste dat een inmenging in grondrechten op grond van het EVRM bij wet moet zijn voorzien, betekent niet dat de beperking moet zijn geregeld in een formele wet. Dat kan, zoals wordt voorgesteld, ook bij wege van delegatie en subdelegatie, mits die regeling voldoet aan een aantal aanvullende vereisten, te weten: de desbetreffende wettelijke regeling moet voor burgers algemeen toegankelijk, voldoende duidelijk en voorzienbaar zijn. Aan deze vereisten wordt voldaan. Ter zake van het huisverbod wordt in een ministeriële regeling – een wettelijke regeling die in ieder geval in de Staatscourant zal worden gepubliceerd en dus voor een ieder toegankelijk is – zeer gedetailleerd vastgelegd welke feiten en omstandigheden in ieder geval moeten worden beoordeeld bij de beslissing of in het concrete geval een huisverbod moet worden opgelegd. Met regeling op deze wijze zijn naar onze mening de bedoelde feiten en omstandigheden voor een ieder, niet minder dan bij formele wet, voldoende kenbaar, toegankelijk en voorzienbaar. Hiervoor hebben in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie reeds aangegeven dat wij om redenen van flexibiliteit hebben gekozen voor regeling bij algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling.

De leden van de PvdA-fractie nodigen de regering uit de onrechtmatige omstandigheden die bij de oplegging van een huisverbod aan de orde kunnen zijn, nader in te vullen. Deze leden menen dat deze invulling niet pas in de algemene maatregel van bestuur kan plaatsvinden, dan wel in belangrijke mate aan de bestuursrechter kan worden overgelaten. Hiervoor hebben wij in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie reeds aangegeven waarom gekozen is voor regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. In de algemene maatregel van bestuur worden drie categorieën vastgesteld waarvoor de relevante feiten en omstandigheden moeten worden beoordeeld:

- de persoon ten aanzien van wie wordt overwogen om een huisverbod op te leggen;
- het verloop van het incident;
- de leefomstandigheden van eerstbedoelde persoon en diens huisgenoot of huisgenoten.

De relevante feiten en omstandigheden die de burgemeester in ieder geval dient te betrekken bij zijn afweging al dan niet een huisverbod op te leggen, worden bij ministeriële regeling vastgesteld. Het betreft, als gezegd, feiten en omstandigheden waarvan uit grondig onderzoek is gebleken dat zij samenhangen met een risico op (herhaling van) huiselijk geweld. Het gaat om de volgende concrete feiten en omstandigheden, die alle zijn opgenomen in het risicotaxatie-instrument:

Ad a

Feiten en omstandigheden die de persoon betreffen ten aanzien van wie wordt overwogen om een huisverbod op te leggen:

- antecedenten en incidenten inzake huiselijk geweld en overige antecedenten en incidenten, voor zover die van belang zijn voor de beslissing omtrent het opleggen van een huisverbod (op basis van politieregistratie);
- mate van aanspreekbaarheid (te denken is aan agressief gedrag tegen bijvoorbeeld een politieambtenaar);
- riskante gewoonten: alcohol- of drugsgebruik.

Ad b

Feiten en omstandigheden die het verloop van het incident betreffen:

- bedreiging;
- psychisch geweld (bijvoorbeeld het uitoefenen van psychische druk door middel van beschadiging van goederen van een van de huisgenoten, mishandeling van een huisdier, of het dreigen daarmee);
- lichamelijk geweld;
- seksueel geweld;
- zwaarte van de intimidatie;
- geweldsontwikkeling;
- wapens (in de woning aanwezig);
- gevaarsniveau wapengebruik;
- aanwezigheid van kinderen;
- geweldsverwachting;
- rechtvaardiging achteraf.

Ad c

Feiten en omstandigheden die de leefomstandigheden van de betrokkene of zijn huisgenoten betreffen:

- spanning door werkgerelateerde problemen;
- spanning door financiële problemen;
- spanning door familie- en relatieproblemen;
- sociaal isolement door beperkte vrienden- of kennissenkring;
- sociaal isolement door man-vrouw rollenpatroon;
- sociaal isolement door onaangepast gezin.

Het risicotaxatie-instrument is vooralsnog het enige instrument dat alle feiten en omstandigheden bevat die de burgemeester in ieder geval in zijn afweging moet betrekken. De burgemeester heeft zoals gezegd een discretionaire bevoegdheid en beslist na een belangenafweging of hij een huisverbod zal opleggen. Wij gaan ervan uit dat de bestuursrechter de uitoefening van deze bevoegdheid door de burgemeester marginaal zal toetsen. De bestuursrechter zal nagaan of de burgemeester in redelijkheid tot zijn beslissing heeft kunnen komen. Een zorgvuldige toepassing van het risicotaxatie-instrument door de burgemeester speelt daarbij een belangrijke rol. Het ligt om die reden niet voor de hand dat de bestuursrechter actief nadere feiten en omstandigheden zal aanvullen.

Keuze voor bestuurlijke maatregel, bevoegdheid van de burgemeester

De leden van de CDA-fractie stellen dat de uithuisplaatsing nadrukkelijk wordt geïntroduceerd als een bestuurlijke maatregel en niet als een bevoegdheid die wordt verstrekt in verband met het belang van de openbare orde. Zij zijn van mening dat in dat laatste geval die bevoegdheid overigens ook beter via de Gemeentewet had kunnen worden geattribueerd. Zij vragen of de toegedeelde bevoegdheid naar het oordeel van de regering «de huishouding van de gemeente» betreft.

De bevoegdheid van de burgemeester tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod is inderdaad, zo constateren de leden van de CDA-fractie terecht, niet een bevoegdheid die wordt verstrekt in verband met het belang van de openbare orde. In gevallen van huiselijk geweld is de openbare orde immers niet in het geding, juist omdat het geweld zich binnenshuis afspeelt. De bevoegdheid tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod is een nieuwe, op zichzelf staande bevoegdheid in het kader van de lokale veiligheidszorg. De burgemeester krijgt deze bevoegdheid vanwege zijn formele gezagsrol met betrekking tot de politie inzake hulpverlening (artikel 12 van de Politiewet 1993) en vanwege de verantwoordelijkheid van de gemeente op het gebied van welzijn, maatschappelijke hulpverlening en ondersteuning.

De bevoegdheid tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod betreft niet de huishouding van de gemeente zoals bedoeld in artikel 124, eerste lid, van de Grondwet en artikel 108, eerste lid, van de Gemeentewet (gemeentelijke autonomie). Het betreft een nieuwe bevoegdheid die door de wet rechtstreeks wordt geattribueerd aan de burgemeester. Daarmee gaat het om bestuur dat van het gemeentebestuur wordt gevorderd bij of krachtens een wet in formele zin zoals bedoeld in artikel 124, tweede lid, van de Grondwet en artikel 108, tweede lid, van de Gemeentewet (medebewind).

De leden van de CDA-fractie constateren terecht dat uit de keuze voor een nieuwe, op zichzelf staande bevoegdheid voor een van de centrale bestuursorganen van de lokale overheid, en wel de burgemeester, mag worden afgeleid dat deze bevoegdheid preventief is bedoeld en dat daarin de meerwaarde zit in vergelijking met een strafrechtelijk traject. Doel van het huisverbod is immers om in een crisissituatie, ook wanneer nog geen strafbaar feit is gepleegd, in het kader van lokale veiligheidszorg escalatie te voorkomen en hulp te bieden.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of in Europa een land kan worden genoemd waar dit type bevoegdheid buiten de justitiële en politionele keten is gelegd en aan de burgemeester is opgedragen. Tot op heden is de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod of daarmee enigszins vergelijkbare maatregelen in andere Europese landen voorbehouden aan de rechter of de politie. Er is, zo antwoorden wij deze leden, dus geen ander Europees land waarin deze, of een daarmee vergelijkbare, bevoegdheid is toegekend aan de burgemeester. Indien de

rechter een huisverbod kan opleggen, is dat in de meeste landen de burgerlijke rechter, soms de strafrechter. Het Oostenrijkse model, waarin de politie een huisverbod kan opleggen, is inmiddels, naast Duitsland, geïmplementeerd in Luxemburg, Zwitserland, Tsjechië en Slovenië. Ook in Denemarken, Finland en Zweden kan de politie een huisverbod opleggen. In Luxemburg en Zweden is daarvoor wel eerst toestemming van de officier van justitie vereist. Deze bevoegdheid van de politie is in al deze landen een aanvullende bevoegdheid naast de strafrechtelijke bevoegdheden.

Nu de burgemeester zich voor al zijn handelen, zowel in autonomie als in medebewind, dient te verantwoorden tegenover de gemeenteraad, betekent dat toch – zo vragen de leden van de CDA-fractie – dat dit ook geldt voor de uitoefening van deze bevoegdheid tot (tijdelijke) uithuisplaatsing. Zij vragen verder of dit betekent dat, uiteraard binnen het kader dat hogere regelgeving stelt, de gemeenteraden in kaderstellende besluiten invloed kunnen uitoefenen op die uitoefening van deze nieuwe bevoegdheid door de burgemeester.

Terecht wijzen deze leden erop dat de burgemeester ook over de uitoefening van medebewindsbevoegdheden, waaronder de thans voorgestelde bevoegdheid tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod, onverkort verantwoording schuldig is aan de raad. Dit betekent inderdaad dat de raad ook invloed kan uitoefenen op de uitoefening van deze bevoegdheid door de burgemeester. Zo kan de raad er door middel van moties – al dan niet bij de bespreking van een beleidsnota van de burgemeester over dit onderwerp – bij de burgemeester op aandringen met de inzichten van de raad rekening te houden. Een andere mogelijkheid is het ontlokken van toezeggingen aan de burgemeester. Voor de volledigheid wijzen wij erop dat formele kaderstelling door de raad, door het vaststellen van een verordening of van beleidsregels, niet mogelijk is ten aanzien van de uitoefening van de onderhavige bevoegdheid, omdat het wetsvoorstel daarvoor geen expliciete grondslag biedt.

De leden van de CDA-fractie vragen verder bij wie de bevoegdheid ligt indien de burgemeester (en wethouder eventueel) afwezig is. Krachtens de ook hier van toepassing zijnde waarnemingsregeling, bedoeld in artikel 77 van de Gemeentewet, wordt bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester zijn ambt waargenomen door een door het college aangewezen wethouder (de loco-burgemeester). Bij verhindering of ontstentenis van alle wethouders wordt het ambt waargenomen door het langstzittende lid van de gemeenteraad. Er kan derhalve altijd worden voorzien in de uitoefening van de bevoegdheid van de burgemeester tot het opleggen of verlengen van een tijdelijk huisverbod. Voorts is van belang dat de hulpofficier van justitie, indien de burgemeester hem daartoe op grond van artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel heeft gemandateerd, de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod krachtens dit mandaat onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester kan uitoefenen.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of de regering nog eens goed kan uitleggen waarom gekozen is voor toekenning van deze bevoegdheid aan de burgemeester, waarbij zij opmerken dat het antwoord niet alleen kan zijn dat de hulpverleningsketen over het algemeen gemeentelijk is gebaseerd. Het gaat hier volgens deze leden om inbreuken in grondrechten door een decentraal bestuursorgaan in een sfeer die niet tot de gemeentelijke huishouding behoort, althans niet tot het domein van de openbare orde.

De bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod wordt om verschillende redenen toegekend aan de burgemeester, zo antwoorden wij deze leden. In de eerste plaats is het huisverbod een preventief instrument dat

kan worden opgelegd in het kader van de lokale veiligheidszorg. Dat is inderdaad een ander domein dan de openbare orde. Gelet op het preventieve karakter van het huisverbod ligt het onzes inziens niet voor de hand om het huisverbod een strafrechtelijke inbedding te geven en de bevoegdheid toe te kennen aan het openbaar ministerie of aan bepaalde politiefunctionarissen. In het strafrecht kan immers niet uitsluitend preventief worden opgetreden, maar alleen jegens een verdachte van een strafbaar feit. Ten tweede is de politie bij een dreiging van huiselijk geweld aanwezig in verband met haar hulpverleningstaak. Bij de uitoefening van deze taak staat de politie onder het gezag van de burgemeester (artikel 12 van de Politiewet 1993). In de derde plaats heeft de gemeente bij de aansturing van de hulpverlening de regie. Snelle hulpverlening is in situaties van (dreigend) huiselijk geweld cruciaal. Toekenning van de bevoegdheid aan de burgemeester biedt de kans om de hulpverlening aan alle betrokkenen snel en gecoördineerd in gang te zetten. Ten slotte heeft de burgemeester al een aantal ingrijpende bevoegdheden om preventief op te treden in het kader van de handhaving van de openbare orde en op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ). Ook in dat opzicht past het om deze vrijheidsbeperkende bevoegdheid toe te kennen aan de burgemeester.

De leden van de fracties van D66 en OSF vragen hoe de ontwikkeling van toename van bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van de openbare orde en veiligheid en de betekenis daarvan gewaardeerd moeten worden, zeker ook in toekomstig perspectief. Voorts vernemen zij in dit kader graag in hoeverre de ministers deze nieuwe, substantiële verantwoordelijkheid van de burgemeester in het licht van eerdere bevoegdheidsuitbreidingen een aanvaardbare verzwarende van het burgemeestersambt achten en in hoeverre dit nog past binnen een redelijke taakomvang.

De voorgestelde bevoegdheid van de burgemeester tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod past in de regierol van de gemeente op het gebied van (sociale) veiligheid en welzijn. Bij huiselijk geweld staat hulpverlening aan het gezin voorop. Het betreft geen bevoegdheid van de burgemeester in het kader van de handhaving van de openbare orde. Het openbaar ministerie richt zich vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid voor de strafvorderlijke handhaving van de rechtsorde primair op de vervolging van de dader.

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is vorig jaar een onderzoek uitgevoerd naar de bestaande en eventueel benodigde nieuwe bestuurlijke maatregelen op het gebied van openbare orde en de bestrijding van terrorisme, en de mogelijkheid om hier meer structuur, ordening en samenhang in aan te brengen. Dit onderzoek is uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam, het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement en de Universiteit Utrecht en inmiddels afgerond. De kabinetsreactie op de aanbevelingen in het onderzoeksrapport zal binnenkort naar de Tweede Kamer worden verzonden. De resultaten van het onderzoek worden vanzelfsprekend betrokken bij de te ontwikkelen visie op de bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid, zoals aangekondigd in het Bestuursakkoord rijk en gemeenten (2007). Deze visie wordt door het Rijk, samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), ontwikkeld. De door deze leden gestelde vragen, alsmede vele andere vragen, zullen ongetwijfeld (ook) in het visietraject aan de orde komen. Het visietraject zal binnenkort een aanvang nemen.

In het Bestuursakkoord rijk en gemeenten is afgesproken dat geen nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid zullen worden geïntroduceerd totdat de visie is ontwikkeld. Tegelijkertijd is in het Bestuursakkoord neergelegd dat dit niet geldt voor de lopende of reeds aangekondigde wetvoorstellen. Behandeling van het

wetsvoorstel tijdelijk huisverbod kan om deze redenen dan ook worden voortgezet. Daarbij komt dat de bestrijding van huiselijk geweld een breed maatschappelijk draagvlak heeft en dat ook de regering de bestrijding van huiselijk geweld urgent vindt. Invoering van het onderhavige wetsvoorstel kan aan die bestrijding een belangrijke bijdrage leveren.

Hoewel het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) zijn verzoek handhaaft om bovengenoemde visie af te wachten alvorens de behandeling van het wetsvoorstel voort te zetten – de leden van de PvdA-fractie vroegen daarnaar –, wordt er in de voorbereiding op de implementatie van het wetsvoorstel, in nauwe samenwerking met de VNG én het NGB, thans gewerkt aan de ondersteuning van de burgemeester bij de uitoefening van zijn verantwoordelijkheid op het terrein van het huisverbod.

De leden van de fracties van D66 en OSF vernemen graag van de ministers in hoeverre de voortgaande ontwikkeling van de burgemeesterlijke bevoegdheidsuitbreiding aanleiding geeft tot een meer democratische en in het dualistische gemeentebestuur passende aanstellingswijze. Het laatste decennium zijn de bevoegdheden van de burgemeester op een aantal onderdelen uitgebreid. Dat feit op zich vormt voor de regering geen enkele reden om de benoemingswijze van de burgemeester opnieuw ter discussie te stellen. De regering hecht door middel van de benoemde burgemeester aan de onafhankelijke en onpartijdige positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel.

De leden van de fracties van D66 en OSF vernemen graag hoe nu precies de aard en omvang van de politieke verantwoordelijkheid van de burgemeester op het punt van de toepassing van een tijdelijk huisverbod moet worden gezien en hoe de ministers aankijken tegen de mogelijke consequentie van een ontslaanbeveling door de raad.

Zoals hiervoor ook reeds is opgemerkt in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie, is de burgemeester ook voor de toepassing van het tijdelijk huisverbod ten volle verantwoordelijk en verschuldigd aan de raad. Op dit punt geldt voor de burgemeester dus ook de actieve en passieve inlichtingenplicht jegens de gemeenteraad, bedoeld in artikel 180, tweede en derde lid, van de Gemeentewet.

Indien de burgemeester onherstelbaar het vertrouwen van de gemeenteraad heeft verloren, kan de raad door tussenkomst van de commissaris van de Koningin een aanbeveling tot ontslag zenden aan de minister van BZK (artikel 61b, tweede lid, van de Gemeentewet). Het is de raad die bepaalt of de verhouding tussen de burgemeester en de raad zodanig verstoord is dat de raad een aanbeveling tot ontslag onontkoombaar acht. Een dergelijke vertrouwensbreuk kent over het algemeen een lange voor geschiedenis. Zoals voor iedere taak en bevoegdheid geldt, kan ook de wijze waarop de burgemeester is omgegaan met het tijdelijk huisverbod, daarbij een rol spelen.

Mandatering

De leden van de CDA-fractie vragen of mandaat van de bevoegdheid tot uithuisplaatsing onbepikt is, of dat de regering zich situaties kan voorstellen, en zo ja welke, waarbij de burgemeester niet mag mandateren. Indien een burgemeester een zogenoemd algemeen mandaat verleent (vergelijk artikel 10:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)), strekt dat mandaat zich uit over alle gevallen. Nu het wetsvoorstel mandaat aan de hulpofficier van justitie expliciet mogelijk maakt, kunnen wij ons geen situatie voorstellen waarin de burgemeester zijn bevoegdheid niet zou mogen mandateren. Een algemeen, onbepikt mandaat staat er overigens niet aan in de weg dat de burgemeester – indien hij dat aangewezen acht – zelf beslist over het al dan niet opleggen van een huisverbod. De

mandaatconstructie impliceert immers dat de burgemeester te allen tijde zelf bevoegd is om een huisverbod op te leggen (artikel 10:7 van de Awb).

In antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie noemen wij als voorbeeld van een dermate spoedeisende situatie dat een huisverbod mondeling en in mandaat moet worden opgelegd omdat in die situatie het strafrecht geen mogelijkheden biedt, de situatie dat de betrokkene vertrekt zodra de politie arriveert, of op dat moment reeds vertrokken is en een (latere) arrestatie niet mogelijk is, omdat zich geen strafbaar feit heeft voorgedaan waarvoor een aanhouding mogelijk is. In die situaties kan de politieambtenaar die is aangewezen als hulpofficier het huisverbod mondeling opleggen door de betrokkene bijvoorbeeld telefonisch het huisverbod aan te zeggen.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de burgemeester zijn bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod wel kan mandateren aan de hulpofficier van justitie, als de reden voor het niet toekennen van deze bevoegdheid aan de hulpofficier is dat zich nog geen strafbaar feit heeft voorgedaan.

Wij realiseren ons, zo antwoorden wij deze leden, dat het gebruik van de term «hulpofficier van justitie» in dit verband verwarrend kan zijn, nu het huisverbod een bestuursrechtelijke maatregel is. Anders dan de functiebenaming suggereert, oefent de hulpofficier van justitie op grond van dit wetsvoorstel géén strafvorderlijke bevoegdheden uit, maar kan hij, mits daartoe gemandateerd, namens (en dus onder gezag en verantwoordelijkheid van) de burgemeester een tijdelijk huisverbod opleggen. De hulpofficier van justitie is een ambtenaar van politie die krachtens artikel 154 van het Wetboek van Strafvordering als zodanig is aangewezen. Deze politieambtenaren kunnen, gelet op hun opleiding en ervaring, in complexe situaties een goede afweging maken, die kan worden vergeleken met de beoordeling die zij moeten kunnen maken voor een gerechtvaardigde toepassing van strafvorderlijke dwangmiddelen. Van een dergelijke politieambtenaar mag dus worden verwacht dat hij een goede inschatting kan maken van de situatie en dat hij in staat is zorgvuldig de verschillende belangen tegen elkaar af te wegen. Dit is voor de regering de reden geweest om mandatering alleen toe te staan aan politieambtenaren die tevens hulpofficier van justitie zijn.

Zoals wij in antwoord op eerdere vragen van deze leden reeds hebben aangegeven, zijn er, naast het preventieve karakter van het huisverbod en het ontbreken van een strafbaar feit, verschillende andere redenen geweest om deze bevoegdheid niet toe te kennen aan de officier van justitie, maar aan de burgemeester. Zoals daar is aangegeven, hebben bij deze keuze in het bijzonder het gezag van de burgemeester over de politie bij de uitoefening van haar hulpverleningstaak alsmede de verantwoordelijkheden van de gemeente voor maatschappelijke hulpverlening en welzijn een rol gespeeld. Voorts is daarvoor om praktische redenen gekozen. Het is immers praktisch onhaalbaar voor een burgemeester om in alle situaties zelf de situatie te beoordelen, zeker in de grotere gemeenten. De politie zal in de praktijk veelal als eerste ter plaatse zijn bij een dreiging van huiselijk geweld. Er is altijd, 24 uur per dag, een politieambtenaar, tevens hulpofficier van justitie, beschikbaar die dienst heeft en die snel ter plekke kan zijn.

Binnentreden woning

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP wijzen op artikel 4, derde lid, en vragen waarom in de tekst (bijvoorbeeld) niet expliciet is opgenomen de passage «met uitzondering van een woning waarvoor niet het huisverbod geldt zonder toestemming van de bewoner». Artikel 4, derde lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat ambtenaren van

politie voor de controle op de naleving van het huisverbod elke plaats mogen betreden waar de uithuisgeplaatste zich op grond van het huisverbod niet mag bevinden, met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner. Deze bepaling is in overeenstemming met het stelsel van binnentreden dat aan de Algemene wet op het binnentreden ten grondslag ligt. Op grond van de artikelen 1, eerste en vierde lid, en 2, eerste lid, van genoemde wet kan degene die belast is met de opsporing van strafbare feiten of enig ander onderzoek, met de uitvoering van een wettelijk voorschrift of met het toezicht op de naleving daarvan slechts zonder toestemming van de bewoner diens woning binnentreden, indien hij beschikt over een schriftelijke machtiging van de burgemeester of, indien het binnentreden om strafvorderlijke redenen geschiedt, van (onder meer) de officier van justitie. Wij voegen daaraan toe dat politieambtenaren ook niet de bevoegdheid hebben om bij gebrek aan toestemming zonder schriftelijke machtiging een woning van een verdachte van een (ander) strafbaar feit binnen te treden. Ter controle op de naleving van het huisverbod kunnen ambtenaren van politie op grond van artikel 2, eerste lid, van genoemde wet een schriftelijke machtiging vragen tot het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner. Overigens wordt in artikel 2, derde lid, van genoemde wet een uitzondering gemaakt op het vereiste van machtiging indien ter voorkoming of bestrijding van ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen terstond in de woning moet worden binnentreden. Voorts kunnen ambtenaren van politie op grond van artikel 8, tweede lid, van de Politiewet 1993 elke plaats betreden, ook een woning zonder toestemming van de bewoner, voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Wij zien geen aanleiding om in artikel 4, derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel af te wijken van de Algemene wet op het binnentreden. Overigens houdt het huisverbod ook een contactverbod in. Door dat contactverbod strekt het huisverbod zich niet alleen uit over de eigen woning van de uithuisgeplaatste, maar ook over alle andere woningen waar de huisgenoten van de uithuisgeplaatste zich op dat moment bevinden.

Hulpverlening

De leden van de VVD-fractie vragen welke maatregelen de minister heeft getroffen om bureaucratie bij de uitvoering van dit wetsvoorstel te voorkomen. Deze leden willen voorts vernemen hoe de ketensamenwerking wordt gefaciliteerd en geoptimaliseerd en hoe een effectieve en efficiënte informatie-uitwisseling wordt gewaarborgd, waarbij tegelijkertijd voldoende maatregelen zijn getroffen om informatie te beveiligen en de persoonlijke levenssfeer van geregistreerden te garanderen. Ook vragen deze leden hoe bijvoorbeeld de volledigheid en juistheid van de gegevens wordt gewaarborgd, zowel in eventuele gemeenschappelijke geautomatiseerde systemen als in de geautomatiseerde systemen van de individuele ketenpartners, of er inderdaad gemeenschappelijke geautomatiseerde systemen zijn en of ketenpartners gebruik kunnen maken van gemeenschappelijke dossiers, en deze onder voorwaarden ook kunnen muteren. Om de ketensamenwerking te faciliteren, zo antwoorden wij deze leden, is het Informatieknooppunt Huiselijk Geweld (IHG) ontwikkeld. Dit is een ICT-voorziening die de samenwerking ondersteunt van de organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van huiselijk geweld. Het is een gemeenschappelijke ICT-werkomgeving, waarin alle partners die bij de aanpak van huiselijk geweld betrokken zijn, op een veilige en efficiënte manier informatie met elkaar kunnen uitwisselen die voor de samenwerking op casusniveau relevant is. Met veilig wordt hier bedoeld: binnen een beveiligd netwerk, dat niet toegankelijk is voor derden. Bij de gegevensuitwisseling in het IHG is rekening gehouden met de privacy van de cliënten. Op basis van de Wet bescherming persoonsgege-

vens en de privacyregelgeving is namelijk een «modelconvenant gegevensuitwisseling aanpak huiselijk geweld» opgesteld. Dit modelconvenant wordt beschikbaar gesteld aan de organisaties die met het IHG werken. Met behulp van dit model kunnen de samenwerkende partners de afspraken vastleggen die conform de privacywetgeving nodig zijn voor het uitwisselen van informatie. Daarbij kan de webapplicatie huiselijk geweld en beroepsgeheim (www.huiselijkgeweldnberoeepsgeheim.nl), die sinds juni 2007 beschikbaar is, behulpzaam zijn.

Binnen het IHG kan de beschikbare informatie toegankelijk worden gemaakt voor alle geautoriseerden of voor een deel van hen. Het IHG zou technisch gesproken verbonden kunnen worden met andere (reeds bestaande) computersystemen, maar dat is praktisch gezien niet wenselijk. Het IHG moet voor heel veel organisaties (landelijk- en regionaal opererend) beschikbaar zijn en is bestemd om informatie van zeer verschillende aard uit te wisselen. De betrokken organisaties werken met onderling sterk van elkaar verschillende systemen die ook voortdurend aan verandering onderhevig zijn. Een koppeling tussen al deze systemen en het IHG zou structureel zeer kostbare en tijdrovende aanpassingen vragen.

Het IHG is uitgetest in de drie pilots voor het huisverbod (Amsterdam, Groningen en Venlo) en in de gemeente Tilburg. Het IHG is tegelijk met de pilots geëvalueerd. Uit de evaluatie komen de volgende bevindingen naar voren:

- de respondenten die het systeem uitvoerig hebben gebruikt in de pilotperiode zijn over het algemeen zeer positief over het IHG, gelet op het doel waarvoor het is ontwikkeld;
- de periode van de pilot was betrekkelijk kort en mede daardoor is het aantal actieve gebruikers nog beperkt gebleven;
- de implementatie van het instrument heeft meer tijd en aandacht gevraagd van de lokale organisaties dan aanvankelijk verwacht; en
- de respondenten hebben enkele functionele wensen/eisen geformuleerd voor doorontwikkeling van het systeem, bedoeld om enkele beperkingen in de huidige versie weg te nemen en tegelijk het gebruiksgemak te verbeteren.

Er heeft inmiddels, naast de evaluatie, een behoeftepeiling plaatsgevonden onder de centrumgemeenten en de Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld voor een systeem als het IHG. Uit deze behoeftepeiling komt onder andere naar voren dat 70% van de respondenten behoefte heeft aan een elektronisch instrument als het IHG, maar dat hieraan verscheidene functionele en financiële wensen worden gekoppeld. Momenteel wordt bekeken of en zo ja hoe het mogelijk is om aan deze wensen tegemoet te komen; daarvan zal afhangen op welke manier het IHG beschikbaar zal worden gesteld.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie welke maatregelen de minister heeft getroffen om ervoor te zorgen dat onmiddellijk of zo snel mogelijk na het incident de burgemeester of politie kan ingrijpen, antwoorden wij dat alle betrokken actoren, waaronder gemeenten, politie en hulpverleningspartijen, daarover worden voorgelicht en worden getraind voor snel en adequaat ingrijpen. Zo zijn onder meer voorlichtingsbijeenkomsten voor burgemeesters georganiseerd en zijn trainingen ontwikkeld voor politieambtenaren, zowel voor de hulpofficieren als voor de basispolitiezorg, gemeenten en hulpverleners. Een landelijk implementatieteam met vertegenwoordigers vanuit de verschillende organisaties ziet erop toe dat de verschillende betrokken organisaties worden voorgelicht en getraind, en bevordert de ketensamenwerking tussen de verschillende organisaties.

De leden van de VVD-fractie vragen welke maatregelen er worden getroffen om ervoor te zorgen dat zo snel mogelijk na het opleggen van het tijdelijk huisverbod een hulpverleningstraject wordt aangeboden. Voor het wetslagen van de wet is het van belang dat de crisisinterventie, een snelle intake (binnen 10 dagen) en vervolgens een hulpverleningstraject voor alle betrokkenen, dus zowel voor de uithuisgeplaatsten als de achterblijvers, waaronder ook de eventuele kinderen, goed zijn geregeld. Uit de evaluatie van de pilots huisverbod¹ komt naar voren dat snelle interventie en hulpverlening, gericht op motivering ten tijde van de crisis, van belang lijken te zijn voor de acceptatie van hulpverleningstrajecten door de uithuisgeplaatsten en diens huisgenoten. Om dit tot stand te brengen trekt de staatssecretaris van VWS structureel extra middelen uit. Ten eerste wordt voor crisisinterventie en opvang voor uithuisgeplaatsten (dus tijdens het huisverbod) jaarlijks € 6 miljoen beschikbaar gesteld. Deze middelen worden eerst voor drie jaar over de 35 centrumgemeenten voor de vrouwenopvang/Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld verdeeld. Mede op basis van de evaluatie van de implementatie van de wet zal daarna worden bezien hoe deze middelen structureel zullen worden ingezet.

VWS stelt daarnaast € 2,6 miljoen extra beschikbaar voor het hulpverleningstraject ná het huisverbod, omdat er een toename van de vraag naar hulpverlening te verwachten is van zowel slachtoffers als daders. Dit bedrag is gebaseerd op het aantal van 1000 huisverboden dat naar verwachting jaarlijks zal worden opgelegd². In overleg met de VNG, de centrumgemeenten, het ministerie van BZK en de forensische zorg zal de staatssecretaris van VWS nagaan waar deze middelen het beste kunnen worden ondergebracht om te kunnen waarborgen dat deze middelen daadwerkelijk worden ingezet voor genoemde hulpverlening. Daarbij zullen ook afspraken worden gemaakt over de termijn waarbinnen de uithuisgeplaatste een hulpverleningstraject krijgt aangeboden. De hulpverlening aan eventuele kinderen verloopt via het jeugdzorgaanbod. Maar extra middelen alleen zijn niet voldoende. In de pilots is al ervaring opgedaan met crisisinterventie, daderopvang en de hulpverlening ná het huisverbod. Deze ervaringen worden beschikbaar gesteld aan gemeenten. In de pilots bleek overigens dat bij veel gezinnen reeds verschillende hulpverleningsinstanties waren betrokken, die dat niet van elkaar wisten. Na het opleggen van een huisverbod zal er dan ook niet altijd sprake zijn van nieuwe hulpverlening, maar wel van beter gecoördineerde hulpverlening.

Verder vraagt een snel en goed hulpverleningstraject tijdens en na het huisverbod om regie van de gemeente en om een goede coördinatie van de hulpverleningsketen. In de beleidsbrief «Beschermd en Weerbaar», die op 10 december 2007 aan de Tweede Kamer is aangeboden³, heeft de staatssecretaris van VWS haar ambitie en inzet geschetst waar het gaat om de opvang en hulpverlening. Een van de prioriteiten is het versterken van de Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts hoe wordt bevorderd dat een hulpverleningstraject daadwerkelijk wordt ingegaan en hoe de nazorg van uithuisgeplaatsten is georganiseerd.

Beantwoording van de vraag hoe bevorderd wordt dat een hulpverleningstraject daadwerkelijk wordt ingegaan, hangt samen met het bovenstaande. Zoals daar is aangegeven, zijn daarbij crisisinterventie, een snelle intake en een hulpverleningstraject (dat na afloop van het huisverbod doorloopt) van belang. Om te bereiken dat de aangeboden hulp wordt geaccepteerd, zullen de hulpverleners motivatietechnieken gebruiken. Specifiek voor de uithuisgeplaatste geldt dat er daarnaast nog een andere positieve prikkel in het wetsvoorstel is ingebouwd om de hulpverlening te aanvaarden. Artikel 2, negende lid, van het wetsvoorstel voorziet namelijk in de mogelijkheid voor de burgemeester om een huisverbod in te

¹ Eindrapport Research voor Beleid, Leiden 30 oktober 2007; Kamerstukken II 2007/08, 28 345, nr. 52.

² Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3.

³ Kamerstukken II 2007/08, 28 345 en 22 894, nr. 51.

trekken, indien de uithuisgeplaatste een aanbod tot hulpverlening heeft aanvaard, zijn of haar aanwezigheid in de woning geen ernstig en onmiddellijk gevaar meer oplevert voor de veiligheid van zijn huisgenoten en hij de hulpverlening aan de achterblijvers niet zal belemmeren en daaraan zal meewerken indien dit van hem wordt gevraagd door de instantie voor advies of hulpverlening. Aan de andere kant kan blijken dat een verlening van het huisverbod nodig is, wanneer de uithuisgeplaatste zich niet heeft opengesteld voor de hulpverlening.

Wat de vraag van deze leden naar de nazorg betreft, merken wij op dat deze nazorg uit twee aspecten bestaat. Ten eerste gaat het om de opvang van de uithuisgeplaatste tijdens het huisverbod. Er wordt van uitgegaan dat de uithuisgeplaatste zelf voor onderdak zorgt, bijvoorbeeld bij familie of vrienden. Toch moet een uithuisgeplaatste ook kunnen terugvallen op andere voorzieningen, bijvoorbeeld de dak- en thuislozenopvang. Uit de pilots blijkt dat slechts een beperkt deel van de uithuisgeplaatsten, ongeveer 20%, gebruik heeft gemaakt van de aangeboden opvang, en in de regel slechts voor een korte periode. Ook kwam uit de pilots naar voren dat het aanbieden van opvang de acceptatie van het huisverbod door de uithuisgeplaatste gemakkelijker maakte. Zoals wij hiervoor al hebben aangegeven, worden voor de opvang van uithuisgeplaatsten extra middelen uitgetrokken. Ten tweede gaat het om de hulpverlening aan de uithuisgeplaatste. Voor de hulpverlening aan plegers van huiselijk geweld zijn verschillende organisaties beschikbaar. Dat zijn bijvoorbeeld de forensische klinieken, de geestelijke gezondheidszorg, de reclassering en ook het algemeen maatschappelijk werk. Voor hulpverlening aan uithuisgeplaatsten kan daarbij worden aangesloten.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP betreuren dat de hulpverlening niet verplicht kan worden opgelegd, nu het succes van de uithuisplaatsing staat of valt met het gebruik maken van het hulpverleningsaanbod. Deze leden vragen waarom de minister er niet tevens voor gekozen heeft in dit wetsvoorstel als prikkel de mogelijkheid van voorwaardelijke uithuisplaatsing te regelen, waarbij verplichte hulpverlening een alternatief vormt voor vrijheidsbegrenzing.

Het huisverbod is een noodmaatregel die wordt opgelegd in situaties waarin sprake is van (een ernstig vermoeden van) ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van de huisgenoot of huisgenoten van de betrokkene. In dergelijke crisissituaties vormt de mogelijkheid van een voorwaardelijk huisverbod geen oplossing, zo antwoorden wij deze leden. De dreigende situatie kan dan immers blijven voortbestaan. Een onvoorwaardelijk huisverbod creëert daarentegen een verplichte periode van rust, afstand en afkoeling voor de betrokkene en diens huisgenoten, waarin de hulpverlening aan alle betrokkenen in gang kan worden gezet. De regering verwacht bovendien een positief effect van het stellen van een heldere norm. Een onvoorwaardelijk huisverbod biedt die helderheid.

Financiële en capacitaire consequenties

De leden van de CDA-fractie vragen of gemeenten niet extra ambtenaren moeten aanstellen die in deze lastige en brisante materie zijn geveerd. Deze leden vragen verder of de regering de verwachting deelt dat de handhaving in gemeenten met veel huiselijk geweld een aanzienlijk beslag zal leggen op de politiecapaciteit, en of zij meent dat dientengevolge extra middelen voor die gemeenten moeten worden vrijgemaakt. Zij vragen ook hoe de regering in dat laatste geval de realisering van die compensatie ziet.

Het onderhavige wetsvoorstel zorgt voor een extra taak voor gemeenten die gepaard gaat met extra inzet van gemeenteambtenaren. Conform artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet is er gekeken naar de financiële gevolgen van deze wijziging voor de gemeenten. Daarbij is uitge-

gaan van 1000 uithuisplaatsingen per jaar. De aantallen zullen worden gemonitord. Indien mocht blijken dat het aantal van 1000 uithuisplaatsingen per jaar substantieel wordt overschreden, zal de financiële ruimte nader worden bezien. De extra middelen voor het gemeentefonds ten behoeve van extra bevoegdheden en activiteiten van de burgemeester worden geraamd op € 1,2 miljoen per jaar. Er wordt van uitgegaan dat het opleggen van een huisverbod een gemeente per keer € 464 kost. Dit bedrag is gebaseerd op de inschatting dat gemeenten, los van behandeling van een voorlopige voorziening of hoger beroep, per huisverbod gemiddeld acht uur nodig zullen hebben voor het opstellen van de beschikking, het verwerken van gegevens daarvan in de registratie, het informeren en horen van betrokkenen, etc. Daarbij zijn de kosten berekend op basis van een gemeenteambtenaar in schaal 10 (€ 58,- per uur). Daarnaast is het mogelijk dat de uitvoering van het wetsvoorstel tijdelijk huisverbod een extra beslag zal leggen op de politiecapaciteit. Wij verwijzen naar het advies van het Korpsbeheerdersberaad (KBB) en de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC), die er eveneens van uitgaan dat de maatregel extra werk voor politie zal meebrengen, maar tevens van mening zijn dat een deel van de aanpak van huiselijk geweld, namelijk het politiedeel, als onderdeel van een ketenaanpak tot de «*core business*» van de politie behoort. Wij delen voorts de verwachting van het KBB en de RHC dat sneller ingrijpen in een situatie van huiselijk geweld uiteindelijk zal leiden tot minder herhaalde meldingen op het hetzelfde adres.

De leden van de CDA-fractie vragen of een en ander niet kan leiden tot een onevenredige financiële belasting van die gemeenten die veel huiselijk geweld kennen. Immers, de voorkoming daarvan wordt een nieuwe zorgplicht en dientengevolge wordt, aldus deze leden, de gemeente ook het adres voor alle claims van mensen (zowel van degenen die ten onrechte uit huis zijn geplaatst als van degenen die na weigering door de burgemeester om een tijdelijk huisverbod op te leggen, toch mishandeld zijn).

Dat de burgemeester een instrument krijgt om (vermeende) plegers van huiselijk geweld een tijdelijk huisverbod op te leggen, wil niet zeggen dat op de gemeente nu een (wettelijke) zorgplicht komt te rusten om iedere vorm van huiselijk geweld te voorkomen, en al helemaal niet dat de gemeente aansprakelijk zou zijn indien zich onverhoopt toch een geval van huiselijk geweld in de gemeente voordoet. Daarbij is van doorslaggevend belang dat het hier gaat om optreden in acute crisissituaties. Aansprakelijkheid van de gemeente wegens onrechtmatig handelen kan natuurlijk niet bij voorbaat helemaal worden uitgesloten, maar wij wijzen in verband hiermee ook op het grote belang van het risicotaxatie-instrument, waarmee bij zorgvuldige toepassing aansprakelijkheidsrisico's zoveel mogelijk worden voorkomen. Zoals wij ook in antwoord op eerdere vragen van de leden van de fracties van PvdA, D66 en OSF hebben aangegeven, willen wij hier nog eens benadrukken dat, indien de burgemeester geen huisverbod heeft opgelegd en betrokkene vervolgens toch materiële of immateriële schade veroorzaakt door bijvoorbeeld mishandeling, in de allereerste plaats de dader zelf voor die schade aansprakelijk is. Van aansprakelijkheid van de gemeente kan slechts sprake zijn in het uitzonderlijke geval dat in rechte komt vast te staan dat het niet opleggen van een huisverbod een onrechtmatige daad van de gemeente oplevert.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of de regering bereid is om de Staten-Generaal na één of twee jaar te informeren of zich een vermindering van de taakbelasting van politie heeft voorgedaan, verwijzen wij naar de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Tijdens die behandeling heeft de regering toegezegd de Tweede Kamer ongeveer tweeënhalf jaar na inwerkingtreding van de wet te zullen informeren over de ervaringen met betrekking tot de wet (Handelingen II

2006/07, blz. 95–5354). Daarbij zal ook de belasting van de politie worden betrokken. Uiteraard geldt deze toezegging ook jegens de Eerste Kamer.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP betreuren het feit dat de reclassering geen verplichte rol heeft gekregen in dit wetsvoorstel. De reclassering is volgens deze leden immers bij uitstek de instantie die, gelet op zijn kennis en ervaring van soortgelijke situaties in het strafrecht, een belangrijke rol kan spelen ter voorkoming van verdere escalatie. De minister heeft tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer gezegd dat het de gemeente vrij staat de reclassering in te schakelen, «hetgeen voor haar rekening komt». De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vrezen dat de gemeenten, gelet op de kosten die dit met zich brengt, hierin terughoudend zullen zijn.

In antwoord op deze vraag merken wij op dat verplichte inschakeling van de reclassering alleen plaatsvindt binnen een strafrechtelijk kader, en dan nog uitsluitend ten behoeve van hulpverlening aan de verdachte. Daar waar een huisverbod naast een strafrechtelijk traject wordt opgelegd, is de reclassering dus per definitie betrokken. In geval van een preventief huisverbod is er echter geen sprake van een strafrechtelijke context en is er aldus geen taak voor de reclassering. Gemeenten mogen inderdaad, indien zij dat nodig vinden, zelf de expertise van de reclassering inschakelen, mits op eigen kosten. Voor het inschakelen van de hulpverlening is in het wetsvoorstel niet bepaald welke instantie die hulp moet bieden; dit kan dus ook de reclassering zijn.

De reden voor het inzetten van de politie, in plaats van de reclassering, bij het opleggen van het huisverbod is dat de meldingen bij de politie binnenkomen en de politie 24 uur per dag beschikbaar is om op te treden. Inzet van de reclassering zou er alleen maar toe leiden dat er een extra instantie ter plaatse zal moeten worden betrokken. Voor wat betreft het handhaven van of het toezicht houden op het huisverbod zien wij evenmin een rol voor de reclassering als niet tevens sprake is van inschakeling van de reclassering in het kader van een strafrechtelijk traject.

Pilots

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vragen of de ministers al iets kunnen zeggen over de resultaten van de inmiddels afgeronde pilots huisverbod. De leden van de VVD-fractie refereren aan een lopend wetenschappelijk effectonderzoek en vragen wanneer de minister verwacht de resultaten daarvan te kunnen presenteren, wat de minister gaat doen met deze resultaten en of deze resultaten nog invloed kunnen hebben op dit wetsvoorstel.

De bij het huisverbod betrokken departementen en de VNG zijn, in verband met de complexiteit van de procedures rondom het huisverbod, reeds eind 2005 gezamenlijk gestart met de voorbereidingen van de implementatie van het huisverbod. Die voorbereiding bestond uit het ontwikkelen van alle benodigde instrumenten en opleidingen en het uittesten daarvan in een aantal pilotgebieden. Er is een half jaar lang (van april tot en met 31 oktober 2007) in het stadsdeel Amsterdam-Noord, Venlo en de regio Groningen proefgedraaid met het tijdelijk huisverbod (op vrijwillige basis) en het gebruik van het RiHG. De pilots huisverbod zijn gevolgd en geëvalueerd door onderzoekers van onderzoeksbureau IVA en onderzoekers van Research voor Beleid (RvB). Dit is het onderzoek waarnaar de leden van de VVD-fractie verwijzen. Inmiddels zijn zowel de pilotperiode als het onderzoek afgerond en zijn de evaluatierapporten verschenen. Deze rapporten zijn op 13 december 2007 aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2007/08, 28 345, nr. 52) met een reactie van de minister van Justitie. Onder verwijzing naar deze rapporten noemen wij kort enkele aanbevelingen, alsmede onze reactie daarop. In de pilots bleek dat een huisverbod vaak werd opgelegd in situaties

waarin ook strafbare feiten waren gepleegd. Dit riep vragen op over de samenloop van een huisverbod en een strafrechtelijk traject. Het standpunt van de regering is dat het opleggen van het huisverbod en het strafrechtelijke traject gescheiden trajecten betreft met ieder hun eigen wettelijke bepalingen en bevoegdheden. Het is van groot belang dat deze trajecten elkaar niet tegenwerken, maar elkaar waar mogelijk juist versterken. Een huisverbod kan worden opgelegd direct na een incident en staat los van de vraag of er een strafrechtelijk traject zal volgen en hoe dat traject zal verlopen. Daar komt bij dat een huisverbod ook een contactverbod inhoudt, zodat ook tijdens een eventuele detentie van de verdachte de rust voor de thuisblijvers niet door de uithuisgeplaatste kan worden verstoord.

Uit het onderzoek naar het RiHG komt als aanbeveling naar voren in de opleiding van de politie meer aandacht te besteden aan het preventieve karakter van het huisverbod, zodat het accent meer kan komen te liggen op zaken waar strafrecht nog niet aan de orde is. Deze aanbeveling is overgenomen. De training van zowel de basispolitiezorg (BPZ) als de hulpofficieren zal op dit punt worden aangepast. Het is van groot belang dat de BPZ-functionarissen van de mogelijkheid van het huisverbod op de hoogte zijn en weten in welke gevallen dat wel of niet kan worden opgelegd. De training van de BPZ zal worden gericht op toetsing aan drie criteria: 1) is er sprake van (dreigend) huiselijk geweld: zijn er aanwijzingen dat de ruzie een meningsverschil te boven gaat of zal gaan, 2) wordt het geweld veroorzaakt door een huisgenoot of iemand die anders dan incidenteel in de woning verblijft, en 3) is de persoon van wie de dreiging van geweld uitgaat en/of door wie het geweld gepleegd wordt, meerderjarig. De politieambtenaren die zijn aangewezen als hulpofficier moeten vervolgens goed kunnen beoordelen of de situatie, ook als er sprake is van een dreigende huiselijk geweldsituatie waar zich nog geen strafbare feiten hebben voorgedaan, al dan niet «huisverbod-waardig» is. Zij zijn dan ook de aangewezen personen om met behulp van het RiHG het risico in te schatten en een afweging te maken.

Voorts worden er door de onderzoekers de volgende aanbevelingen gedaan met betrekking tot aansturing, registratie en landelijke consistentie:

- er is behoefte aan verheldering in de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de BPZ en de hulpofficieren bij het maken van een risico-inschatting;
- wanneer er een samenloop is tussen het bestuursrechtelijke huisverbod-traject en een strafrechtelijk traject, zou dit moeten worden geregistreerd;
- voor een landelijk consistente uitvoering is aansturing van de regiokorpsen van groot belang. Het verdient aanbeveling om dit te monitoren.

Deze aanbevelingen zijn nog in beraad bij de minister van BZK.

Het onderzoeksrapport van RvB geeft inzicht in knelpunten en succesfactoren in de procesuitvoering rondom het huisverbod. Daarnaast staat in het rapport een groot aantal aanbevelingen geformuleerd waarvan men op lokaal/regionaal niveau nuttig gebruik kan maken. De aanbevelingen die met name betrekking hebben op de ondersteunende rol van het rijk bij de verdere implementatie van het huisverbod zijn ter harte genomen.

Daartoe is inmiddels het volgende in gang gezet:

- er komt een website en een helpdesk waar bij de uitvoering van de wet betrokken partijen terecht kunnen voor informatie en ondersteuning;
- er wordt een landelijk implementatieteam ingesteld, met vertegenwoordigers van de belangrijkste ketenpartners en de rijksoverheid, dat onder andere tot taak krijgt meer principiële vragen te beantwoorden, (landelijke) knelpunten op te lossen en opleidingen te regisseren;
- de ontwikkelde instrumenten en opleidingen zijn of worden aangepast aan de bevindingen uit het onderzoek en zullen, samen met een

- gedegen uitvoeringsadvies, worden aangeboden aan gemeenten wanneer het wetsvoorstel door de Eerste Kamer is aangenomen;
- er komt uitgebreide voorlichting over het huisverbod, die gericht is op alle betrokken partijen.

Voorts is bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer toegezegd dat de Wet tijdelijk huisverbod niet alleen na vijf jaar zal worden geëvalueerd, maar dat de Staten-Generaal ook halverwege die periode zullen worden geïnformeerd over de stand van zaken. Daartoe zal de implementatie van de wet vanaf de inwerkingtredingsdatum nauwkeurig worden gevolgd.

Inwerkingtreding

De leden van de PvdA-fractie vragen of meer zicht kan worden gegeven op het moment van waarschijnlijke inwerkingtreding van de wet, ook gelet op de eerdere vragen over het risicotaxatie-instrument. De leden van de SP-fractie willen graag weten of de ministers bereid zijn om hetzij meer geld ter beschikking te stellen, hetzij de inwerkingtreding te bepalen op een tijdstip waarop er gerede kans is dat aan de basisvoorwaarden kan worden voldaan, dan wel een gefaseerde inwerkingtreding in overweging te willen nemen.

Zoals het er nu naar uitziet, kan de wet, onder voorbehoud van aanvaarding door de Eerste Kamer, deze zomer gepubliceerd worden. Op grond van de Code interbestuurlijke verhoudingen (blz. 42) zal de wet drie maanden na publicatie in het Staatsblad in werking treden. Van belang is dat op het moment van inwerkingtreding alle instrumenten die nodig zijn bij de oplegging van een huisverbod (bijvoorbeeld het risicotaxatie-instrument, de procesbeschrijving, de modelbeschikking, etc.) gereed zijn en verspreid zijn onder de gemeenten. Bovendien moeten de relevante partijen daartoe op dat tijdstip zijn opgeleid. Wij hebben geen reden om aan te nemen dat dit niet tijdig voor de voorziene datum van inwerkingtreding zal lukken. Dat betekent dat men voldoende tijd heeft om zich voor te bereiden en het dus niet nodig is om meer geld ten behoeve van de inwerkingtreding ter beschikking te stellen. Het wetsvoorstel voorziet overigens niet in de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding.

De leden van de SP-fractie dringen aan op een eerdere evaluatie van de wet, omdat zij menen dat het, indien de uitvoering niet goed loopt, zeer moeilijk zal worden om na vijf jaar nog schot in de uitvoering te krijgen. Voor een betrouwbare evaluatie is het in verband met de te hanteren onderzoeksmethoden en -technieken noodzakelijk dat de wet gedurende een voldoende lange periode in werking is. Een periode van een jaar is daarvoor te kort. Dat geldt zeker voor het onderhavige wetsvoorstel, dat een geheel nieuwe bevoegdheid aan de burgemeester toekent. Een evaluatieperiode van (bijna) vijf jaar is een gebruikelijke termijn. Dat neemt niet weg dat wij de werking van de wet in de praktijk vanaf de inwerkingtreding nauwlettend zullen volgen. Zoals wij hiervoor in antwoord op een eerdere vraag van deze leden hebben aangegeven, zal er een landelijk implementatieteam worden ingesteld, dat onder meer tot taak krijgt om de vragen en problemen die gedurende de monitoring van de wet opkomen, te beantwoorden en op te lossen. Indien nodig zal de wettelijke regeling zo snel mogelijk worden aangepast. Zoals wij hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie hebben aangegeven, heeft de regering toegezegd de Staten-Generaal tweeënhalf jaar na inwerkingtreding van de wet te zullen informeren over de stand van zaken.

Tenslotte

De leden van de CDA-fractie verzoeken een vergelijking te maken tussen de positie van de burgemeester op grond van het voorliggende wetsvoorstel enerzijds en de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ) anderzijds, met name op het punt van de bevoegdheid van de burgemeester tot inbewaringstelling. Daarbij gaat het deze leden om de aard van de door de burgemeester te nemen beslissing, de verhouding tot de rechter en de verhouding tot de gemeenteraad. Deze leden vragen tevens of de kans bestaat dat de politie bij een terughoudend advies van de psychiater het huisverbod zal «inzetten» en of de regering het openbaar ministerie adviseert om, hoewel dat formeel zijn taak niet is, toch ondersteuning te bieden aan de burgemeester bij deze nieuwe taak. De bevoegdheid van de burgemeester tot het opleggen van een huisverbod vertoont een aantal gelijkenissen met die tot het gelasten van inbewaringstelling op grond van de Wet BOPZ, maar ook een aantal verschillen.

De bevoegdheid tot het gelasten van inbewaringstelling op grond van de Wet BOPZ is, evenals de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod, een discretionaire bevoegdheid van de burgemeester. Op grond van artikel 20 van de Wet BOPZ kan de burgemeester een persoon door de politie in bewaring laten stellen, indien die persoon een onmiddellijk en dreigend gevaar veroorzaakt, het vermoeden bestaat dat dat gevaar wordt veroorzaakt door een stoornis en dat gevaar niet anders dan door opening in een psychiatrisch ziekenhuis kan worden afgewend. Bij inbewaringstelling is sprake van een vrijheidsontnemende maatregel. Voor het gelasten van inbewaringstelling is voldoende dat er sprake is van een ernstig vermoeden van een stoornis en dat er sprake is van een reële en onmiddellijke dreiging van het gevaar. De burgemeester kan de inbewaringstelling pas gelasten, indien hij beschikt over een geneeskundige verklaring van een, zo mogelijk niet-behandelend, psychiater of arts, inhoudende dat er sprake is van een dergelijk gevaar. De burgemeester stelt het openbaar ministerie onverwijld in kennis van de inbewaringstelling (artikel 25 van de Wet BOPZ). Indien de officier van justitie na ontvangst van de beschikking en de geneeskundige verklaring van oordeel is dat het gevaar nog steeds bestaat, verzoekt hij de rechtbank daags na ontvangst van de stukken om machtiging tot voortzetting van de inbewaringstelling van die persoon (artikel 27 van de Wet BOPZ). Indien hij meent dat het gevaar niet (meer) aanwezig is, dan ziet hij af van het indienen van het verzoek.

Ook het huisverbod, een vrijheidsbeperkende maatregel, kan door de burgemeester worden opgelegd bij (een ernstig vermoeden van) ernstig en onmiddellijk gevaar. Een huisverbod kan pas worden opgelegd, indien de burgemeester in ieder geval alle, bij ministeriële regeling vastgestelde feiten en omstandigheden heeft gewogen. Deze feiten en omstandigheden zijn vastgesteld op basis van grondig onderzoek. Bij het opleggen van een huisverbod heeft het openbaar ministerie geen formele of informele adviesrol of toetsende rol. Het gaat hier immers om een geheel van het strafrecht onafhankelijke bevoegdheid. Ook bij mandatering aan de hulpofficier, een politiefunctionaris, is het openbaar ministerie niet in beeld, omdat de politie voor deze hulpverlenende taak onder het gezag van de burgemeester valt.

Het is in de praktijk inderdaad denkbaar, zoals deze leden veronderstellen, dat de burgemeester bij een terughoudend of negatief advies van de psychiater ter zake van inbewaringstelling op grond van de Wet BOPZ een huisverbod zal opleggen. In die gevallen is de aanwezigheid van een gevaar veroorzakende geestelijke stoornis blijkbaar niet of onvoldoende aantoonbaar, maar kan er evengoed wel een gevaarlijke situatie bestaan voor eventuele huisgenoten van de betrokkene. Bedacht moet worden dat (ook) een huisverbod alleen kan worden opgelegd, indien de betrokkene

een ernstig en onmiddellijk gevaar vormt voor zijn huisgenoten, of indien dat vermoed wordt. Dit wetsvoorstel geeft de burgemeester voor dergelijke crisissituaties een nieuw middel om de dreiging van huiselijk geweld af te wenden. Dat achten wij uiterst waardevol.

De burgemeester kan de bevoegdheid tot inbewaringstelling op grond van de Wet BOPZ delegeren aan een wethouder (artikel 20, eerste lid, van de Wet BOPZ). In geval van delegatie oefent degene aan wie de bevoegdheid is gedelegeerd, de bevoegdheid uit onder eigen verantwoordelijkheid (artikel 10:13 van de Awb). De bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod kan daarentegen alleen worden gemandateerd, hetgeen betekent dat de bevoegdheid steeds in naam van de burgemeester wordt uitgeoefend (zie artikel 10:1 van de Awb).

Wat de verhouding tot de rechter betreft, verschilt het stelsel van rechtsbescherming in het wetsvoorstel van dat in de Wet BOPZ. Hoewel de last tot inbewaringstelling een besluit is in de zin van de Awb, staat daartegen op grond van artikel 8:5 van de Awb geen bezwaar en beroep open. Ingevolge artikel 49 van de Wet BOPZ kunnen de patiënt, zijn echtgenoot, ouder(s), meerderjarige bloedverwanten in de rechte lijn of zijn voogd, curator of mentor aan de geneesheer-directeur verzoeken om ontslag of voorwaardelijk ontslag uit het ziekenhuis. In geval van een afwijzende beschikking kunnen de hiervoor bedoelde personen de burgerlijke rechter, via de officier van justitie, verzoeken om ontslag. Daarnaast kan de betrokkene bij de burgerlijke rechter een verzoek tot schadevergoeding indienen, indien hij meent dat de last van de burgemeester tot inbewaringstelling onrechtmatig was (zie de artikelen 28, eerste lid, van de Wet BOPZ), of een vordering bij de burgerlijke rechter indienen op grond van onrechtmatige daad (artikelen 6:162 e.v. van het Burgerlijk Wetboek). Tegen de beschikking waarbij een huisverbod wordt opgelegd, staat beroep bij de bestuursrechter open. De uithuisgeplaatste kan eveneens een voorlopige voorziening vragen, indien hij de beschikking op korte termijn ter toetsing aan de rechter wil voorleggen.

Voor het antwoord op de vraag naar de verhouding tot de gemeenteraad ten slotte geldt dat de burgemeester voor de uitoefening van zowel zijn bevoegdheden op grond van de Wet BOPZ als zijn bevoegdheden op grond van het onderhavige wetsvoorstel, volledige verantwoording verschuldigd is aan de gemeenteraad.

De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk is in het besluit in de plaatsbeschrijving waarvoor het huisverbod geldt (artikel 2, vierde lid, onder a) ook de woning te vermelden waar de huisgenoten in verband met de dreiging van geweld tijdelijk zijn ingetrokken.

Het huisverbod kan alleen worden opgelegd met betrekking tot de eigen woning van de uithuisgeplaatste, of de woning waar hij anders dan incidenteel verblijft, bijvoorbeeld de woning van zijn partner in geval van een lat-relatie. Reden daarvoor is dat het huisverbod een vrijheidsbeperkende maatregel is, die niet verder mag gaan dan strikt noodzakelijk is. Het huisverbod houdt echter tevens een contactverbod in. Dat betekent dat de uithuisgeplaatste niet in contact mag komen met zijn huisgenoten, waar zij zich ook bevinden. Indien de huisgenoten in een andere woning verblijven, mag de uithuisgeplaatste derhalve ook daar geen contact met hen opnemen. Bovendien kan de rechthebbende tot die andere woning altijd de toegang tot zijn woning ontzeggen aan de uithuisgeplaatste. Met het huis- en contactverbod wordt bereikt dat de huisgenoten van de uithuisgeplaatste in hun eigen woning kunnen blijven. Niet-naleving van deze verboden levert een strafbaar feit op. Bedacht dient te worden dat, indien de huisgenoten er met het oog op hun veiligheid (toch) voor kiezen tijdelijk in een andere woning te verblijven, vermelding van deze andere woning in het besluit juist als ongewenst effect kan hebben dat de uithuisgeplaatste op de hoogte komt van hun verblijfplaats.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie hoe de vermelding van de plaats in artikel 2, vierde lid, onder a, zich verhoudt tot de namenlijst, bedoeld in artikel 2, vierde lid, onder c, van het wetsvoorstel antwoorden wij dat het contactverbod zich niet automatisch uitstrekt over alle huisgenoten van de uithuisgeplaatste. Het contactverbod geldt alleen voor de in de beschikking waarbij een huisverbod wordt opgelegd met naam genoemde huisgenoten. Bij huisgenoten waarvoor geen contactverbod geldt, kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie dat ook de moeder van de uithuisgeplaatste in de woning woont, terwijl de dreiging van geweld uitsluitend uitging, of uitgaat, naar de partner van de uithuisgeplaatste. In dat geval zal het contactverbod doorgaans uitsluitend gelden voor de partner en kan de uithuisgeplaatste zich desgewenst wel met de moeder in contact stellen.

De leden van de CDA-fractie vragen wat het begrip «meewerken» in art. 2, negende lid, precies inhoudt en of daaronder een verplichting tot het volgen van een cursus of van een ontwenningsskuur kan worden verstaan. Artikel 2, negende lid, van het wetsvoorstel bevat een uitdrukkelijke grondslag voor het intrekken van een huisverbod. In het wetsvoorstel was als aanvankelijke grondslag opgenomen dat het huisverbod kan worden ingetrokken, indien de uithuisgeplaatste een aanbod tot hulpverlening heeft aanvaard. Bij amendement van het Tweede Kamerlid Anker is daaraan toegevoegd dat de uithuisgeplaatste hulpverlening aan één of meer huisgenoten «niet zal belemmeren en zal meewerken indien dit van hem wordt gevraagd door de instantie van advies of hulpverlening» (Kamerstukken II 2006/07, 30 657, nr. 9). Bij «meewerken» in deze zin kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie dat de uithuisgeplaatste eens, of meermalen, deelneemt aan therapie sessies van zijn huisgenoot of huisgenoten. Het volgen van een ontwenningsskuur of een cursus door de uithuisgeplaatste lijkt op het eerste gezicht eerder voort te vloeien uit zijn eigen hulpverleningstraject dan uit het hulpverleningstraject van zijn huisgenoten. Er zal echter steeds van geval tot geval worden bepaald wat de gevraagde medewerking precies inhoudt.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of de bewaarplicht met betrekking tot de beschikking tot uithuisplaatsing met bijbehorende documenten ook na verhuizing van (een deel van de) betrokkenen (de uithuisgeplaatste en/of diens huisgenoten) bij de oorspronkelijke gemeente blijft liggen, beantwoorden wij bevestigend. Uit de gemeentelijke basisadministratie zal blijken of betrokkene of diens huisgenoten voorafgaand aan het incident zijn verhuisd. Indien dat zo is, kan de burgemeester bij die andere gemeente navragen of in de periode van vijf jaar voorafgaand aan het huidige incident al eerder een huisverbod is opgelegd. Mocht dat het geval zijn, dan kan de burgemeester die gemeente vragen om toezending van de relevante stukken. Het ligt in de rede dat de secretarie van de nieuwe gemeente vervolgens de desbetreffende «oude» stukken gedurende de resterende periode van die vijf jaar bewaart.

Uit de nota naar aanleiding van het verslag blijkt dat in Oostenrijk het probleem van het huiselijk geweld veel meer in de steden lijkt voor te komen dan op het platteland. De leden van de CDA-fractie hebben begrepen dat dit volgens de Oostenrijkers te maken heeft met het feit dat de agenten de betrokkenen vaak persoonlijk kennen. Deze leden vragen hoe de regering wil bereiken dat in steden en dorpen gelijke gevallen gelijk worden beoordeeld door de instantie die het dichtst bij de mensen staan (buurtagent, politie ten plattelande, enz).

Bij algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling worden per categorie de relevante feiten en omstandigheden vastgesteld die de burgemeester, of de hulpofficier van justitie, in ieder geval bij zijn beoordeling van de situatie moet betrekken. Voor een zorgvuldige, zo objectief

mogelijke beoordeling of een huisverbod moet worden opgelegd, is als hulpmiddel het risicotaxatie-instrument ontwikkeld, dat ter beschikking wordt gesteld aan de burgemeesters. Met dit hulpmiddel kan op een uniforme en objectieve wijze worden nagegaan of het opleggen van een huisverbod in de gegeven omstandigheden geboden is, ongeacht of het de burgemeester zelf is die het huisverbod oplegt of een hulpofficier van justitie. Ook van een hulpofficier, een leidinggevende politiefunctionaris, mag worden verwacht dat hij onder alle omstandigheden een zorgvuldige en objectieve afweging maakt. Overigens komt de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod in Oostenrijk toe aan vrijwel alle politieambtenaren (te weten aan de leden van de «Wachkörper Bundespolizei» en van de «Gemeindegewachkörper»; zie de artikelen 38a jo. 5 van de Sicherheitspolizeigesetz).

Dit wetsvoorstel handelt over een bestuursrechtelijk instrument. In de wetsgeschiedenis wordt een duidelijke afbakening ten opzichte van het strafrechtelijk optreden ten aanzien van huiselijk geweld gemaakt. De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP zouden het dan ook zuiverder vinden dat in plaats van de term «hulpofficier van justitie» de term «inspecteur van politie» gebruikt wordt. De reactie van de minister op het advies van de Raad van State ten aanzien van dit punt, overtuigt de leden van deze fracties niet. Immers, van een inspecteur van politie mag verwacht worden dat hij aan dezelfde kwalificaties voldoet als een hulpofficier van justitie.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en SGP merken terecht op dat het opleggen van het huisverbod een bestuurlijk instrument is. De regering heeft gekozen voor de mogelijkheid van mandatering van deze bestuurlijke bevoegdheid aan politieambtenaren die zijn aangewezen als hulpofficier van justitie. Dat zijn immers ervaren ambtenaren van politie in een hogere rang en met een leidinggevende functie, die een speciale opleiding hebben gevolgd om hulpofficier te worden. Gelet op hun opleiding en ervaring moeten zij in staat worden geacht om in complexe situaties een goede afweging te maken, vergelijkbaar met de beoordeling die zij moeten kunnen maken voor een gerechtvaardigde toepassing van strafvorderlijke dwangmiddelen. Zoals wij hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie hebben aangegeven, is, ondanks de mogelijke verwarring door het gebruik van de term «hulpofficier van justitie» terwijl het gaat om een bestuursrechtelijke maatregel, toch voor deze, als hulpofficier van justitie gecertificeerde, politieambtenaren gekozen. Zij treden bij het opleggen van een huisverbod echter niet op onder het gezag van het openbaar ministerie, maar onder het gezag van de burgemeester.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst