

Vergaderjaar 2010–2011

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)

N HERDRUK ¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 6 september 2011

De toenmalige vaste commissie voor Justitie heeft in haar vergadering van 16 november 2010 de brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 29 oktober 2010 over de toezegging «evaluatie rechtsbescherming bij verlenging huisverbod» besproken. De commissie heeft besloten de behandeling van deze brief aan te houden. Naar aanleiding daarvan heeft zij de minister op 23 november 2010 een brief gestuurd.

De minister heeft op 14 februari 2011 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Kim van Dooren

¹ In verband met gewijzigde benaming van het Kamerstuk

BRIEF AAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Den Haag, 23 november 2010

De vaste commissie voor Justitie heeft in haar vergadering van 16 november jl. uw brief d.d. 29 oktober 2010 over de toezegging «evaluatie rechtsbescherming bij verlenging huisverbod» besproken. De commissie heeft besloten de behandeling van deze brief aan te houden. In uw brief noemt u namelijk de procesevaluatie van de Wth, die eind dit jaar wordt verwacht. De commissie heeft grote belangstelling voor deze evaluatie en wenst die te betrekken bij de behandeling van uw brief. De commissie verzoekt u derhalve de uitkomsten van de procesevaluatie ook naar de Eerste Kamer te zenden. Mogelijk komt de commissie na ontvangst van de procesevaluatie nog terug op bovengenoemde brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
R.H. van de Beeten

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2011

Bijgaand doe ik u ter informatie toekomen een afschrift van mijn brief aan de Tweede Kamer over drie recente onderzoeken op het gebied van het huisverbod. De procesevaluatie Wet tijdelijk huisverbod treft u hierbij eveneens aan.

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

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 februari 2011

Hierbij geef ik u, mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mijn reactie op drie recente onderzoeken op het gebied van het huisverbod.

Wet tijdelijk huisverbod

Sinds 1 januari 2009 heeft de burgemeester de mogelijkheid om een tijdelijk huisverbod op te leggen aan een pleger van huiselijk geweld in situaties van acute dreiging of een ernstig vermoeden daarvan. Met de Wet tijdelijk huisverbod (Wth) werd beoogd het mogelijk te maken van overheidswege op te treden in situaties waarin (nog) geen (aantoonbare) strafbare feiten zijn gepleegd. Deze mogelijkheid om preventief in te grijpen bestond vóór de inwerkingtreding van de Wth niet. Het huisverbod is een belangrijk instrument in de aanpak van huiselijk geweld. Dankzij de grondige voorbereiding is de implementatie van de Wth snel en succesvol verlopen. De cijfers van 2009 (2107 huisverboden) en 2010 (2935 huisverboden) laten zien dat het huisverbod veelvuldig en in toenemende mate wordt toegepast.

Onderzoeken huisverbod

Door de toenmalige minister van Justitie is bij de wetsbehandeling aan uw Kamer en aan de Eerste Kamer toegezegd dat de Wth niet alleen na de gebruikelijke vijf jaar, maar ook tussentijds, na twee en een half jaar, zou worden geëvalueerd. Met de procesevaluatie¹ van het huisverbod, die u bijgaand aantreft, wordt hieraan voldaan. Daarnaast is naar een tweetal specifieke elementen van het huisverbod onderzoek verricht: het risicotaxatie-instrument (RiHG) dat gebruikt wordt bij het opleggen van het huisverbod², alsmede de rechtsbescherming van de uithuisgeplaatste³. Deze onderzoeken heeft de toenmalige minister van Justitie aan respectievelijk uw Kamer en de Eerste Kamer toegezegd. Het onderzoek naar het RiHG is op 6 oktober 2010 reeds naar uw Kamer gestuurd.⁴ Het onderzoek naar de rechtsbescherming is op 1 november 2010 naar de Eerste Kamer (i.a.a. uw Kamer) verstuurd.⁵

Deze drie onderzoeken geven inzicht in de wijze waarop het *proces* van het huisverbod in de praktijk verloopt. Binnenkort zal de *effectevaluatie* van de Wth starten, die antwoord zal geven op de vraag in hoeverre het huisverbod heeft bijgedragen aan de vermindering van huiselijk geweld. U ontvangt deze effectevaluatie, zoals in de wet zelf staat vermeld, vijf jaar na inwerkingtreding van de Wth, dus in 2014.

Onderzoekresultaten

Voor een samenvatting van de resultaten uit de onderzoeken naar het RiHG en de rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten verwijs ik u naar mijn eerdere brieven. Uit het derde onderzoek, de procesevaluatie, komt naar voren dat de uitvoering van het huisverbod in redelijke mate in overeenstemming is met de intentie achter de Wth. Het huisverbod heeft uitdrukkelijk een toegevoegde waarde bij de aanpak van huiselijk geweld. De betrokken professionals zijn over het algemeen positief over de maatregel. De uitvoering van de Wth is bovendien goed geworteld in de desbetreffende organisaties.

¹ A. Schreijenberg, K.B.M. de Vaan, M.C. Vanoni en G.H.J. Homburg (2010), *Proces-evaluatie Wet tijdelijk huisverbod*. Regioplan beleidsonderzoek in opdracht van het WODC, ministerie van Justitie.

² M. Timmermans, W. Kroes en G. Homburg (2010), *Partiële kwaliteitsbepaling RiHG*. Regioplan beleidsonderzoek in opdracht van het WODC, ministerie van Justitie.

³ M. Schol, J. Nagtegaal, A. Sibma, F. Visser, J. Brouwer en H. Winter (2010), *Rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten. Een verkennend onderzoek*. Pro Facto in opdracht van het WODC, ministerie van Justitie.

⁴ Kamerstukken II, 2010–2011, 28 345, nr. 108.

⁵ Kamerstukken I, 2010–2011, 30 657 M.

In de procesevaluatie worden wel aandachtspunten genoemd voor de vormgeving van de uitvoering. Een belangrijke constatering is dat het huisverbod overwegend in combinatie met strafrechtelijke trajecten wordt opgelegd en nauwelijks in situaties waarin de politie voorheen (in het geheel) niet kon optreden. Daarnaast is de hulpverlening aan kinderen en de hulpverlening na afloop van het huisverbod een aandachtspunt. U heeft destijds¹ gevraagd na te gaan of er verschil is in werkdruk tussen grote en kleinere gemeenten met betrekking tot het huisverbod. Uit de procesevaluatie blijken in dit opzicht over het algemeen geen knelpunten. Omdat de uitvoering van het huisverbod in kleinere gemeenten echter vaak bij één ambtenaar is belegd is de continuïteit hier wel kwetsbaar: als deze ambtenaar uitvalt is er een probleem. Het beeld dat uit de drie onderzoeken naar voren komt wordt bevestigd door de diverse gesprekken die ik met betrokken organisaties heb gehad. In deze gesprekken heb ik ook kennisgenomen van knelpunten bij de uitvoering van de Wth die niet in de onderzoeken zijn meegenomen. Zo'n knelpunt is bijvoorbeeld de financiering, nu het aantal huisverboden in sommige gemeenten hoger blijkt dan verwacht. Deze knelpunten zal ik zo veel mogelijk meenemen in de effectevaluatie van de Wth.

Beleidsreactie

Hieronder noem ik de belangrijkste verbeterpunten die uit de drie onderzoeken naar voren komen en de acties die ik onderneem. Hiermee beoog ik het huisverbod een nog krachtiger instrument in de aanpak van huiselijk geweld te maken.

Samenloop huisverbod met strafrechtelijk traject

Uit de procesevaluatie blijkt dat in 86% van de opgelegde huisverboden samenloop is met een strafrechtelijk traject. Als oorzaak hiervoor wordt aangegeven dat de melding van het incident bij de politie de start is van het traject; daardoor gaat het vaak om situaties die al uit de hand zijn gelopen. De staatssecretaris van VWS is in kader het wetsvoorstel verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, voornemens om de rol van het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) wettelijk vast te leggen. Uw Kamer ontvangt dit wetsvoorstel voor 1 april 2011. SHG's krijgen daarmee de mogelijkheid om persoonsgegevens, ook zonder toestemming van betrokkenen, aan de politie (en de hulpverlening) door te spelen, waardoor een huisverbod wellicht in een eerder, preventiever, stadium kan worden ingezet. De mogelijkheden die dit biedt zullen onder de aandacht van de SHG's worden gebracht. Uit de onderzoeken blijkt dat het huisverbod een toegevoegde waarde heeft in de aanpak van huiselijk geweld. Ook de politie heeft mij bevestigd dat het een waardevol instrument is, zowel in plaats van als naast strafrechtelijke middelen. Extra aandacht voor het preventieve kader kan de waarde van het instrument nog versterken.

Hulpverlening binnen 10 dagen en daarna

Uit de procesevaluatie blijkt dat de hulpverlening goed functioneert tijdens het huisverbod. Het lukt vrijwel altijd om binnen de tien dagen van het huisverbod tot een plan van aanpak voor de hulpverlening te komen. Om herhaling van het geweld te voorkomen, vinden de staatssecretaris van VWS en ik het van groot belang om ook na de eerste tien dagen adequate hulp te (blijven) bieden. Dit is een extra aandachtspunt voor de komende periode. De staatssecretaris van VWS zal u in het voorjaar van 2011 informeren over haar plannen over hulpverlening na het huisverbod, in haar brief over de brede aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties, mede in het licht van het rapport «stelselonderzoek vrouwenopvang».

¹ Kamerstukken II, 2008–2009, 28 345, nr. 91.

Registratie

De procesevaluatie laat zien dat er knelpunten bestaan in de registratie van de hulpverlening gedurende het huisverbod. De oorzaak ligt in de verschillende manieren van registreren die de diverse (hulpverlenende) instellingen gebruiken. Het afstemmen van deze registratie is primair een lokale verantwoordelijkheid. (Centrum)gemeenten kunnen hierover met hulpverlenende instanties afspraken maken. Het uitwisselen en overdragen van informatie is een voorwaarde voor een goede systeemaanpak. Goede afspraken over registratie zijn daarom onontbeerlijk. In een bestuurlijk overleg met de VNG zal ik nadrukkelijk aandacht vragen voor dit probleem en gemeenten vragen zorg te dragen voor een zorgvuldige registratie en informatieoverdracht.

Het risicotaxatie-instrument (RiHG)

Een belangrijke conclusie uit het onderzoek naar het RiHG is dat het RiHG een instrument is waarmee de hulpofficier van Justitie op een gestructureerde manier tot zijn oordeel komt. Het RiHG bevordert daarmee de uniformiteit van de oordeelsvorming, maar de hulpofficier van Justitie heeft discretionaire ruimte om de uiteindelijke afweging te maken wel of geen huisverbod op te leggen. Ik kan me vinden in deze conclusie. Het RiHG blijkt een goed instrument, dat de hulpofficier van Justitie ondersteunt in zijn beslissing. Hij moet echter, gebaseerd op alle gegevens van het concrete voorval, de vrijheid houden om zelf te beslissen. Ofschoon de eindverantwoordelijkheid dus nadrukkelijk bij de hulpofficier van Justitie (en uiteindelijk de burgemeester) blijft, leveren in een aantal gemeenten hulpverleners een bijdrage aan de risicotaxatie, gaan samen met de politie ter plaatse, verzamelen informatie en vullen onderdelen van het RiHG in, zoals de vragen over de gezinssamenstelling. Dit bespaart de politie tijd, heeft een toegevoegde waarde bij de beslissing maar levert extra werk op voor de hulpverlening. Gemeenten kunnen kiezen of zij gebruik maken van de mogelijkheid om hulpverleners op deze wijze in te schakelen bij de procedure en de risicotaxatie; hiertegen is geen enkel bezwaar. Ik zal dit punt eveneens in een bestuurlijk overleg met de VNG aan de orde stellen.

Kinderen

Uit de onderzoeken blijkt dat de hulpverlening aan kinderen extra aandacht verdient. De hulpverlening aan kinderen schiet vaak tekort, hetzij door de wachtlijsten die er zijn, hetzij doordat ouders niet meewerken aan hulpverlening voor hun kinderen. Waar het specifiek gaat om de toereikendheid van het hulpverleningsaanbod aan kinderen voert de Gezondheidsraad in opdracht van de staatssecretaris van VWS onderzoek uit naar de zorgbehoefte van slachtoffers van kindermishandeling in relatie tot het huidige zorgaanbod. Dit onderzoek zal voor de zomer gereed zijn. Als sprake is van kindermishandeling brengt het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) in de regel samen met de ouders, passende (vrijwillige) hulpverlening op gang. Weigeren ouders, dan kan de Raad voor de Kinderbescherming ingeschakeld worden. Indien nodig kan de Raad een zaak voorleggen aan de kinderrechter. Het onderzoek toont aan dat het bij het opleggen van een tijdelijk huisverbod lang niet in alle gevallen komt tot een plan van aanpak voor hulpverlening aan de kinderen uit het gezin. Waarom dat niet gebeurt wordt niet duidelijk. Als kinderen getuige zijn van huiselijk geweld is er per definitie sprake van kindermishandeling en zal hulpverlening geboden moeten worden. De staatssecretaris van VWS zal de oorzaak van dit knelpunt achterhalen en hieraan vervolgacties verbinden. Sommige gemeenten kiezen voor een «systeemgesprek» na een huisverbod, een gesprek met alle leden van het

gezin, zodat er gecombineerde en goed op elkaar afgestemde hulpverlening kan komen: één gezin, één plan. Ik vind dit een goed voorbeeld omdat zo niemand over het hoofd kan worden gezien. Dit voorbeeld zal ik eveneens onder de aandacht van de VNG brengen.

Samenwerking tussen de SHG's en de AMK's is van essentieel belang; de staatssecretaris van VWS wil deze samenwerking verplichten in het kader van de Wet verplichte meldcode. In de brief over de brede aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties komt de staatssecretaris terug op de toekomst van de SHG's en de AMK's. Deze ontvangt uw Kamer in april 2011. Uit de procesevaluatie blijkt dat het huisverbod nauwelijks wordt toegepast als alleen kinderen slachtoffer zijn, terwijl de Wth deze mogelijkheid wel expliciet biedt. Ik ga met een aantal gemeenten in overleg om meer helderheid te verkrijgen over de redenen hiervoor en de maatregelen die genomen kunnen worden om het huisverbod in deze situaties vaker in te zetten. De aanwezigheid van kinderen blijkt wel bij te dragen aan de urgentie om tot een tijdelijk huisverbod over te gaan. Hierdoor worden ook meer kinderen die te maken hebben met kindermishandeling bereikt.

Rechtsbescherming uithuisgeplaatste

Uit het onderzoek naar de rechtsbescherming van de uithuisgeplaatste bij een huisverbod blijkt dat de advocaat, die veelal wordt ingeschakeld via het strafpiket, niet altijd voldoende kennis heeft van het bestuursrechtelijke huisverbod. Dit kan nadelig zijn voor de rechtsbescherming van de uithuisgeplaatste.

Ik heb contact opgenomen met de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA) om te zien hoe de kennis van advocaten over het huisverbod kan worden opgefrist. De NOVA zal binnenkort in het Advocatenblad een artikel plaatsen over het huisverbod.

Een tweede bevinding uit het onderzoek betreft het grote belang van een zorgvuldige procedure door goede dossieropbouw en het horen van de belanghebbenden. De suggesties die in de onderzoeken worden gedaan om de besluitvormingsprocedure zorgvuldiger te doen, met aandacht voor de situatie van alle betrokkenen, vind ik zinvol. Ik zal het informatie-materiaal dat beschikbaar is voor gemeentemedewerkers hierop aanpassen. Ik zal de gemeenten over de genoemde punten informeren. Daarbij zal ik ook wijzen op de beschikbare opleidingen (waaronder E-learning).

Termijn van tien dagen

Van diverse kanten wordt aangegeven dat de termijn van tien dagen van het huisverbod te kort is om het hulpverleningstraject op te starten. Dat dit toch zo vaak lukt is te danken aan een buitengewone inspanning van alle betrokken partijen. Enkele jaren geleden is men in Oostenrijk – waar een vergelijkbaar instrument bestaat – tot dezelfde conclusie gekomen; daar is de termijn van het huisverbod inmiddels veranderd in veertien dagen. Naar mijn mening is de ervaring die nu met het huisverbod is opgedaan nog te kort om de periode van tien dagen van het huisverbod nu al te verlengen tot veertien dagen. In de effectevaluatie zal ik echter uitdrukkelijk de wenselijkheid en mogelijkheid van verlenging van de termijn meenemen.

Handhaving huisverbod

Overtreding van het huisverbod is een misdrijf waarop maximaal twee jaar gevangenisstraf staat of een geldboete van de vierde categorie. Uit de procesevaluatie komt naar voren dat ca. 30% van de huisverboden wordt overtreden, terwijl de politie voor ca. 11% van de huisverboden een proces-verbaal voor overtreding maakt. Dit komt door knelpunten in de ketensamenwerking van hulpverlening, politie en OM. Het is belangrijk dat alle gevallen van overtreding bij het OM worden gemeld. In dat opzicht speelt de hulpverlening, die na het opleggen van een huisverbod vaak de meeste contacten met de betrokkenen heeft, een belangrijke rol. Door haar centrale positie in de keten van hulpverleningsinstanties en de bevoegdheid van de burgemeester om een huisverbod op te leggen heeft de gemeente hierin een belangrijke rol. Ik zal dit bij gemeenten onder de aandacht brengen. Daarnaast zal het OM dit jaar een richtinggevend kader ontwikkelen dat meer ruimte biedt voor maatwerk bij de afdoening van overtredingen van het huisverbod.

Tot slot

De uitkomsten van deze onderzoeken bevestigen dat de implementatie van het huisverbod succesvol is geweest. Het huisverbod is daarmee een belangrijk instrument in de aanpak van huiselijk geweld. Hierboven heb ik aangegeven welke maatregelen de staatssecretaris van VWS en ik zullen nemen om de toepassing van het huisverbod, waar mogelijk, nog verder te verbeteren. Samengevat zijn dat de volgende:

- knelpunten die uit andere bron dan de genoemde onderzoeken bekend zijn zal ik meenemen in de effectevaluatie van de Wth;
- ik ga in overleg met een aantal gemeenten om te bezien hoe het huisverbod vaker toegepast kan worden bij alleen kindermishandeling;
- ik zal een bestuurlijk overleg met de VNG organiseren waarin ik een aantal punten nadrukkelijk onder de aandacht zal brengen, zoals registratie, hulpverlening inschakelen bij invullen van het RiHG, systeemgesprek en meer ketenregie bij de handhaving;
- ik zal het informatiemateriaal dat beschikbaar is voor gemeentemedewerkers laten aanpassen;
- het OM zal dit jaar een richtinggevend kader ontwikkelen dat meer ruimte biedt voor maatwerk bij de afdoening van overtredingen van het huisverbod;
- de staatssecretaris van VWS zal u in april 2011 informeren over haar plannen met betrekking tot de brede aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties en de hulpverlening na het tijdelijk huisverbod, in haar reactie op het stelselonderzoek «vrouwenopvang»;
- voor de zomer is het onderzoek van de Gezondheidsraad naar de zorgbehoefte van slachtoffers van kindermishandeling gereed. De staatssecretaris van VWS zal uw Kamer informeren over de te nemen maatregelen;
- de staatssecretaris van VWS zal de oorzaak achterhalen van de problematiek bij hulpverlening aan kinderen die getuige zijn van huiselijk geweld in huisverbodsituaties; zij zal u informeren over haar vervolgacties.

Daarnaast zal ik bijeenkomsten voor gemeenten organiseren, waarin goede praktijkvoorbeelden kunnen worden uitgewisseld. Recent heb ik dit op 15 december 2010 gedaan; dit was een drukbezochte, geslaagde bijeenkomst. In 2011 zal ik een dergelijke bijeenkomst herhalen.

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