

SAMENVATTING

Achtergrond

De Wet tijdelijk huisverbod is op 1 januari 2009 van kracht geworden. De wet geeft aan burgemeesters de mogelijkheid om aan personen van wie een dreiging van huiselijk geweld uitgaat gedurende tien dagen (eventueel te verlengen tot 28 dagen) de toegang tot hun woning te ontzeggen en te verbieden contact met hun huisgenoten te hebben. Om inzicht te krijgen in de wijze waarop in de praktijk uitvoering aan de Wet tijdelijk huisverbod wordt gegeven en de mate waarin dit conform het doel van de wet is, is een procesevaluatie uitgevoerd. De onderzoeksvragen van de evaluatie bestrijken de hoofdthema's (1) de organisatie van de uitvoering, (2) het opleggen en handhaven van het huisverbod, (3) de hulpverlening in de praktijk en (4) de ervaringen met de Wet tijdelijk huisverbod.

Onderzoeksmethoden

Het onderzoek dat aan dit rapport ten grondslag ligt, bestaat uit twee delen. In een algemeen onderzoeksdeel zijn globale gegevens over alle centrumgemeenten vrouwenopvang verzameld. In het verdiepende onderzoeksdeel zijn op een gedetailleerder niveau data verzameld over de uitvoering van het huisverbod in zeven centrumgemeenten en hun omliggende regio's.

Het onderzoek had de volgende onderdelen:

- Een webenquête onder alle centrumgemeenten.
- Interviews met gemeenten (beleidsmedewerkers en burgemeesters), politie, hulpverlening (Steunpunt Huiselijk Geweld, Bureau Jeugdzorg, reclassering), uithuisgeplaatsten en achterblijvers.
- Dossieronderzoek (28 huisverbodzaken).
- Inventarisatie achtergrondkenmerken van uithuisgeplaatsten (124 huisverbodzaken).

Doelen van de wet

Om de bedoeling van de wetgever inzichtelijk te maken, is een beleidstheorie opgesteld over de doelen van de wet en de wijze waarop die volgens de wetgever bereikt zouden moeten worden. Het hoofddoel van de wet is dat (verdere escalatie van) huiselijk geweld wordt voorkomen. Er vallen vijf subdoelen te onderscheiden:

1. De gezondheid en de lichamelijke integriteit van de betrokkenen ook kunnen beschermen in crisissituaties waarin (nog) geen sprake is van strafbare feiten.
2. Alle betrokkenen hulpverlening bieden op de kortst mogelijke termijn.
3. Bevorderen dat het slachtoffer tot rust kan komen.
4. Een signaal geven aan de uithuisgeplaatste dat de samenleving het geweld niet accepteert.

5. Een huisverbod dat ook in geval van (een vermoeden van) kindermishandeling kan worden opgelegd, biedt nieuwe kansen in de preventie en bestrijding van kindermishandeling, doordat degene van wie de dreiging uitgaat, uit huis kan worden geplaatst.

Organisatie van de uitvoering

De gemeente ontwikkelt in de meeste centrumgemeenten samen met samenwerkingspartners het beleid en bewaakt de nakoming van procesafspraken. Op uitvoerend niveau ligt de coördinatie van het huisverbod bij het Steunpunt Huiselijk Geweld of de GGD. De rol van de burgemeester verschilt per gemeente. In een derde van de centrumgemeenten tekent en beslist de burgemeester zelf over een huisverbod. In de overige centrumgemeenten heeft de burgemeester ondertekeningsmandaat of volmandaat verleend aan een hulpofficier van justitie (hovj). De rol van de politie ligt daarnaast in het herkennen van huiselijk geweldzaken (signaalfunctie). Hiervoor bestaat een protocol.

Voor de hulpverlening is een uitvoeringsadvies opgesteld. Het bestaat uit tien stappen en is terug te vinden in de bijlage van dit rapport. Op accenten na, nemen de zeven centrumgemeenten alle dit 'tiendagentraject' over. Het is de bedoeling dat in de eerste tien dagen van het huisverbod afspraken gemaakt worden over de vervolghulpverlening. De hulpverlening dient een zorgadvies op te stellen en op basis daarvan dient een gemeenteambtenaar een verlengingsadvies te schrijven. Op dag 10 behoort de burgemeester, op basis van deze adviezen, te besluiten tot het al dan niet verlengen van het huisverbod.

De uitvoering in de praktijk

De eerste inschatting in situaties van (dreigend) huiselijk geweld wordt doorgaans gemaakt door de basispolitiezorg (BPZ). Een hovj of de burgemeester, afhankelijk van de aanwezigheid van een vorm van mandatering, legt uiteindelijk het huisverbod op. Hovj's geven aan dat de wettelijke criteria leidend zijn voor het al dan niet opleggen van een huisverbod. Het gaat er dan om of er sprake is van een aanzienlijke mate van dreiging. Vaak wordt naast een huisverbod ook een strafrechtelijk traject (aanhouding van de verdachte) ingezet. In de eerste maanden van 2010 was dit bij 86 procent van de huisverboden het geval.

Met de procedure om tot het opleggen van een huisverbod te komen is bij de politie veel tijd gemoeid: in de meeste regio's gemiddeld zes uur werktijd, in één regio met een afwijkend werkproces ongeveer drie uur. De meeste tijd wordt in beslag genomen door het horen van belanghebbenden, de reistijd en de administratie. Slechts een klein deel van de tijd (een kwartier tot een halfuur) betreft het invullen van het Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld (RiHG). Dat doet de hovj meestal op het bureau, na aanhouding van de uithuisgeplaatste.

In vier van de zeven gemeenten die in het verdiepend onderzoek zijn betrokken, komt direct na de interventie door de politie één hulpverlener, bij wijze van crisisdienst, ter plaatse. Deze spreekt met de achterblijver en in de meeste gevallen ook met de uithuisgeplaatste.

Na de eerste opvang begint het vervolg van het tiendagentraject. Het aanbod van de hulpverlening in de eerste tien dagen omvat de verlening van (praktische) steun aan uithuisgeplaatsten en achterblijvers en een eerste probleeminventarisatie. Tijdens de looptijd van het huisverbod ligt de coördinatie in handen van de casemanager. Deze zorgt ervoor dat de hulpverlening aan de uithuisgeplaatste, de achterblijver(s) en de eventueel betrokken kinderen op gang komt, in eerste instantie in de vorm van een probleemanalyse en een plan van aanpak voor het vervolg. De achterblijver krijgt doorgaans hulp van maatschappelijk werk of vrouwenopvang. Bureau Jeugdzorg/Advies- en Meldpunt Kindermishandeling stelt een onderzoek in naar aanwezige kinderen en spreekt in het vervolgtraject met relevante partijen in het netwerk rond het kind, zoals het consultatiebureau, de school en de huisarts. De uithuisgeplaatste krijgt in alle zeven centrumgemeenten een intake bij de plegerhulpverlening. Soms is ook de reclassering betrokken. De termijn van het huisverbod is vaak te kort om tot feitelijke uitvoering van het in de huisverbodperiode opgestelde plan van aanpak te komen of daarmee een start te maken.

De hulpverlening beoogt te komen tot een systeemaanpak. Deze aanpak houdt in een analyse van het geweld op basis van de wisselwerking tussen de verschillende actoren in het (gezins)systeem en een integraal hulpverleningsaanbod waarin de trajecten voor deze actoren op elkaar zijn afgestemd. In de praktijk is slechts in een deel van de gemeenten sprake van een dergelijke aanpak. In de andere gemeenten zijn de voorwaarden voor een goede systeemaanpak vaak wel gerealiseerd (informatie-uitwisseling, casusoverleg, sterk casemanagement), maar worden deze nog onvolledig benut voor het doen samensmelten van alle bemoeienissen van hulpverleners in een casus tot één geïntegreerd hulpverleningstraject voor het systeem.

De hulpverlening heeft tijdens het huisverbod te maken met een grote tijdsdruk, omdat op de achtste dag een plan van aanpak gereed moet zijn. In de meeste van de onderzochte gemeenten is de capaciteit bij de gemeente en bij de hulpverlening voldoende.

Over achterblijvers en uithuisgeplaatsten

Het huisverbod wordt over het algemeen opgelegd in ernstige situaties, waarin sprake is van een vermoeden van strafbare feiten en complexe problematiek. Het wordt overwegend opgelegd bij lichamelijk geweld en in het geheel niet in situaties waarin zich uitsluitend psychisch geweld voordoet. Uithuisgeplaatsten zijn overwegend man (98%), tussen de twintig en vijftig jaar oud en hebben vrijwel allemaal een strafrechtelijk verleden (81%). Bijna de helft van de

uithuisgeplaatsten heeft zich schuldig gemaakt aan openlijke geweldpleging. Vaak is er ook sprake van middelengebruik.

Zowel uithuisgeplaatsten als achterblijvers verschillen onderling van mening over het huisverbod. De meesten zijn tevreden over het optreden van de politie en de hulpverlening. Sommigen van hen ervaren het huisverbod echter niet als de beoogde periode van rust, maar juist als een heel hectische of moeilijke periode.

Twee derde van de uithuisgeplaatsten en achterblijvers accepteert (voor zover bekend) de aangeboden hulpverlening. Een hulpaanbod voor kinderen kon slechts in twee derde van de situaties waarin kinderen betrokken waren, worden gereconstrueerd. In die situaties is de hulp voor hun kinderen door vrijwel alle ouders geaccepteerd.

Conclusies

De uitvoering van het huisverbod is in redelijke mate in overeenstemming met de intentie achter de Wet tijdelijk huisverbod. Op een aantal belangrijke punten is er echter sprake van onbedoelde effecten, en van onderdelen die in de praktijk niet uitgevoerd worden zoals in de werkprocessen is vastgelegd.

Het belangrijkste onbedoelde effect is dat het huisverbod overwegend wordt opgelegd in combinatie met strafrechtelijke trajecten en nauwelijks in situaties waarin de politie voorheen (in het geheel) niet kon optreden. Dit is opvallend, omdat juist deze laatstgenoemde situaties de aanleiding voor de wet vormden. De oorzaak hiervoor ligt in de gehanteerde werkwijze: door de melding bij de politie als uitgangspunt voor het werkproces te nemen, vormen situaties die vaak al uit de hand gelopen zijn het startpunt. Een gevolg van deze keuze is dat een groot beslag wordt gelegd op de capaciteit van de politie, hetgeen risico's oplevert voor de uitvoering van de wet. Dit laat onverlet dat het huisverbod ook in situaties waarin het gepaard gaat met een strafrechtelijk traject een grote toegevoegde waarde blijkt te kunnen hebben. De intensieve hulpverleningsaanpak die parallel aan het verbod wordt opgestart, is namelijk zonder een huisverbod niet mogelijk. Het is op dit moment echter waarschijnlijk dat een potentieel van huisverbodwaardige situaties, waarin geen escalatie naar fysiek geweld heeft plaatsgevonden, onbenut blijft.

In de praktijk wordt snel een start gemaakt met het op gang brengen van hulpverlening. Hier doen zich echter knelpunten voor. Het is niet altijd mogelijk de crisis te benutten, door het ontbreken van een crisisdienst of doordat de crisisdienst niet direct door de politie wordt ingeschakeld. Daarnaast krijgt de systeemaanpak niet overal goed vorm. Tot slot zijn er lacunes in het hulpverleningsaanbod, enerzijds door het bestaan van wachtlijsten, anderzijds doordat met name voor kinderen en jongeren goed aanbod soms ontbreekt.

Andere belangrijke conclusies zijn:

- dat betrokken instanties niet altijd adequaat reageren op overtreding van het huisverbod, waardoor geen vervolging plaatsvindt;
- dat door verschillen in werkwijzen en prioriteit de regio waar iemand woont van invloed is op de kans om te maken te krijgen met een huisverbod;
- dat de hulpverlening aan kinderen en de hulpverlening na afloop van het huisverbod aandachtspunten blijven, omdat nog onvoldoende zicht is op de mate waarin hulp voor kinderen op gang komt.

Het gaat hier echter om aandachtspunten voor de vormgeving van de uitvoering. De procesevaluatie laat zien dat de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod goed geworteld is in de betrokken organisaties.

