

PROCESEVALUATIE WET TIJDELIJK HUISVERBOD

- eindrapport -

mr. drs. A. Schreijenberg
drs. K.B.M. de Vaan
drs. M.C. Vanoni
drs. G.H.J Homburg

Amsterdam, november 2010
RegioPlan publicatienr. 1926

RegioPlan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door RegioPlan
Beleidsonderzoek in opdracht van het
Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum

VOORWOORD

Voor u ligt het rapport van de procesevaluatie Wet tijdelijk huisverbod. Dit onderzoek is uitgevoerd door RegioPlan Beleidsonderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie.

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

Deze leden zijn:

- Mw. prof. dr. J.R.L.M. Wolf, Universitair Medisch Centrum St. Radboud (voorzitter);
- Mw. drs. A. ten Boom, ministerie van Justitie/WODC;
- Mw. Th.D. Evers, docent zeden Politieacademie, School voor Recherche, Apeldoorn (concernlocatie);
- Mw. drs. W.M. Kleiman, ministerie van Justitie/DJJ, gedurende het onderzoek opgevolgd door mw. mr. I. Horst-Vermaas;
- Mw. E.M. Kors, gemeente Den Haag, Dienst OCW;
- Mw. mr. dr. K.D. Lünemann, Verwey-Jonker Instituut;
- Mw. drs. A. Tiems, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, gedurende het onderzoek opgevolgd door mw. drs. C. Hostmann;
- Dhr. G. Varkevisser, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gedurende het onderzoek opgevolgd door dhr. T.E. Venema D.E.A.

Daarnaast bedanken wij de betrokken respondenten in de onderzochte gemeenten en de Justitiële Inlichtingendienst (JustID) voor de medewerking aan het onderzoek. De feitelijke uitvoering van het dossieronderzoek is voor een belangrijk deel gedaan door mevrouw L. Riesthuis van RegioPlan.

Ger Homburg (projectleider)
Amsterdam, november 2010

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond.....	1
1.2 Aanleiding onderzoek en vraagstelling	7
1.3 Plaats van het onderzoek	9
1.4 Methode	9
1.5 De beleidstheorie van het tijdelijk huisverbod.....	16
1.6 Leeswijzer	19
2 Organisatie van de uitvoering	21
2.1 Visies in het veld: bestuur, politie, hulpverlening.....	21
2.2 Betrokken partijen	22
2.3 Taken	23
2.4 Hulpverlening	28
2.5 Concluderend.....	31
3 De uitvoering	35
3.1 Opleggen van het tijdelijk huisverbod	35
3.2 Verlengen van het tijdelijk huisverbod	39
3.3 Het gebruik van het RiHG	41
3.4 Crisisinterventie en vervolg hulpverlening	43
3.5 De systeemgerichte aanpak in de hulpverlening	50
3.6 Het tijdelijk huisverbod, eerge relateerd geweld en suïcide	51
3.7 Rol gemeenten en verschillen binnen regio's	52
3.8 Naleving en handhaving	55
3.9 Beroep/rechtsbescherming	56
3.10 Concluderend.....	56
4 Achterblijvers en uithuisgeplaatsten	61
4.1 Cases tijdelijk huisverbod	62
4.2 Ervaringen achterblijvers en uithuisgeplaatsten gedurende het huisverbod.....	69
4.3 Na afloop van het huisverbod	72
4.4 Profiel uithuisgeplaatsten	74
4.5 Concluderend.....	77

5	Conclusie	81
5.1	De beleidstheorie getoetst	81
5.2	Conclusie	84
5.3	Naar een effectevaluatie	86
Bijlagen	89
Bijlage 1	Uitwerking onderzoeksvragen.....	91
Bijlage 2	Overzicht geïnterviewde personen	95
Bijlage 3	Tabellen profiel uithuisgeplaatste	97
Bijlage 4	Weergave tiendagenmodel	101

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.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

De Wet tijdelijk huisverbod (Wth) is op 1 januari 2009 van kracht geworden. De wet biedt burgemeesters de mogelijkheid om aan degenen 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. Het is de bedoeling dat deze periode wordt benut om maatregelen te nemen die (de dreiging van) het huiselijk geweld kunnen wegnemen. Het doel van het huisverbod is de voortdurende spanningen en de eventueel daaraan ten grondslag liggende geweldsspiraal weg te nemen. Voor de uithuisgeplaatste geldt het huisverbod als duidelijk signaal dat de samenleving het geweld niet accepteert.¹

Het tijdelijk huisverbod is een bestuurlijke maatregel. Het huisverbod kan worden ingezet in situaties waarin zich (nog) geen strafrechtelijke feiten hebben voorgedaan, maar wel de behoefte bestaat aan het creëren van een afkoelingsperiode om escalatie te voorkomen.² De uit huis te plaatsen persoon dient meerderjarig te zijn en woonachtig of meer dan incidenteel verblijvend op hetzelfde adres als de achterblijver(s) (artikel 2, eerste en tweede lid Wth). De bevoegdheid voor het opleggen ervan is door de wetgever belegd bij de burgemeester (artikel 2 Wth). De burgemeester kan deze bevoegdheid (volledig of deels) mandateren aan de politie in de persoon van de hulpofficier van justitie (hovj; artikel 3 Wth). De feiten en omstandigheden die de burgemeester (of hovj) betreft bij de afweging of een huisverbod wordt opgelegd, zijn vastgelegd in de bijlage bij het Besluit tijdelijk huisverbod. Om ten aanzien van deze feiten en omstandigheden de juiste afweging te kunnen maken, is het Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld (RIHG) ontwikkeld. Met behulp hiervan kan de mate van geweldsdreiging worden beoordeeld. Nadat het huisverbod is uitgevaardigd, moet de uithuisgeplaatste onmiddellijk de woning verlaten en zijn of haar sleutels bij de politie inleveren. Daarnaast geldt een contactverbod waarbij de uithuisgeplaatste en achterblijver geen contact mogen hebben gedurende het huisverbod. Overtreding van het huisverbod of het contactverbod is strafbaar (artikel 11 Wth). De maximale sanctie betreft een gevangenisstraf van twee jaar of een geldboete van de vierde categorie (maximaal € 19.000,-). Ook kan een taakstraf worden opgelegd.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 30 657, nr. 3. Regels strekkende tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod aan personen van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat (Wet tijdelijk huisverbod). Memorie van toelichting, p. 1.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 30 657, nr. 3. Regels strekkende tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod aan personen van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat (Wet tijdelijk huisverbod). Memorie van toelichting, p. 1-3.

Verlenging van het huisverbod is mogelijk tot een periode van maximaal 28 dagen (inclusief de eerste tien dagen), indien de dreiging van gevaar – of het vermoeden daarvan – zich voortzet (artikel 9 Wth). Dat betekent dat de burgemeester zich tegen het einde van de aanvankelijke periode van het huisverbod (tien dagen) door hulpverlenende instanties en betrokkenen zal moeten laten informeren over de al dan niet nog bestaande dreiging. Het verlengingsbesluit kan niet worden gemandateerd.³

De uithuisgeplaatste kan tegen oplegging en verlenging van het huisverbod in beroep gaan en gelijktijdig een verzoek om een voorlopige voorziening indienen (artikel 5 en 6 Wth). De rechter behandelt een verzoek om voorlopige voorziening (dat kan leiden tot schorsing van het huisverbod gedurende de periode dat op het beroepschrift nog niet is beslist) binnen drie werkdagen. Het kan voorkomen dat het beroep zelf pas behandeld wordt na afloop van het huisverbod.⁴

Huiselijk geweld

Huiselijk geweld is geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd. De huiselijke kring bestaat uit (ex-)partners, gezinsleden, familieleden of huisvrienden.⁵ 'Huiselijk geweld' is een breed begrip, waaronder diverse soorten geweld vallen, zoals partnergeweld, kindermishandeling, oudermishandeling, eengerelateerd geweld, vrouwelijke genitale verminking en zowel geestelijk als lichamelijk geweld.

Emotionele afhankelijkheid en loyaliteitsbanden spelen een belangrijke rol bij huiselijk geweld. Huiselijk geweld is meestal niet eenmalig, maar vindt herhaald plaats tegen een achtergrond van dreiging en angst. De geheimhouding waar het geweld vaak mee gepaard gaat, leidt tot isolement van de slachtoffers. Het geweld is slechts één element in een complex geheel van gevoelens, afhankelijkheden, economische verbondenheid, gezamenlijke geschiedenis en bloedbanden. De aangiftebereidheid van slachtoffers van huiselijk geweld is lager dan van slachtoffers van andere vormen van geweld. Aangifte vindt vaak pas plaats wanneer slachtoffers zich dermate bedreigd voelen dat een autoriteit van buiten nodig is om de dreiging of het geweld te stoppen.⁶

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 30 657, nr. 3. Regels strekkende tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod aan personen van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat (Wet tijdelijk huisverbod). Memorie van toelichting, p. 26.

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 30 657, nr. 3. Regels strekkende tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod aan personen van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat (Wet tijdelijk huisverbod). Memorie van toelichting, p. 24-25.

⁵ Ministerie van Justitie (2010) *Factsheet Huiselijk geweld*.

⁶ K.D. Lünneken en M.Y. Bruinsma (2005) *Geweld binnen en buiten. Aard, omvang en daders van huiselijk en publiek geweld in Nederland* (Den Haag: WODC), p. 25-27.

De lokale basisstructuur

Het op gang brengen van hulpverlening aan de betrokken partijen is een belangrijk doel van het huisverbod. De afgelopen jaren is vanuit het rijk ingezet op realisatie van een lokale basisstructuur voor de aanpak van huiselijk geweld. Een dergelijke basisstructuur bestaat uit duidelijke afspraken tussen de gemeenten en hun ketenpartners over de preventieve en repressieve aanpak van huiselijk geweld en een uitvoeringsstructuur waarin voorlichting, preventie, signalering, interveniëren, hulpverlening, nazorg en overdracht een plaats hebben gekregen. De basis daarvoor is gelegd in de nota 'Privé geweld, publieke zaak' en verder uitgewerkt in het plan van aanpak 'De volgende fase' en de beleidsbrief 'Beschermd en weerbaar'.⁷ Hiermee is de aanpak van huiselijk geweld op de kaart gezet en worden gemeenten gestimuleerd om, samen met de partners in de hulpverleningsketen en de justitiële keten, lokaal beleid te ontwikkelen en de lokale ketenaanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties (waaronder huiselijk geweld) vorm te geven. Deze ontwikkeling is versterkt door de tijdelijke stimuleringsmaatregel Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld (ASHG's: inmiddels Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG's) genoemd)⁸ uit 2004, die voor 2006 een landelijk dekkend stelsel van preventie en hulpverlening beoogde. Ook de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), die gemeenten verantwoordelijk maakt voor het bieden van maatschappelijke opvang (waaronder vrouwenopvang) en het voeren van beleid ter bestrijding van huiselijk geweld (prestatieveld 7) heeft voor een stimulans gezorgd. Van belang is verder dat de lokale aanpak van huiselijk geweld wordt uitgevoerd vanuit 35 centrumgemeenten vrouwenopvang. Elke gemeente behoort over een aanpak huiselijk geweld te beschikken. In het kader van deze aanpak zullen gemeenten afspraken hebben gemaakt met instellingen over te verlenen zorg aan zowel slachtoffers als plegers van huiselijk geweld. Vanuit de Wmo zijn de centrumgemeenten vrouwenopvang primair verantwoordelijk voor de regionale organisatie van een hulpverleningsaanpak op het gebied van huiselijk geweld. Zij werken daartoe samen met regiogemeenten en hulpverleningsinstellingen binnen die gemeenten. Voor de hulpverlening bij het huisverbod kan worden aangesloten op deze basisstructuur voor de aanpak van huiselijk geweld.

Het opleggen van het tijdelijk huisverbod: rol van de politie

In de praktijk ligt het startpunt van het traject, dat tot een huisverbod kan leiden, bij de politie. Daar is ook bij het opstellen van de wet rekening mee gehouden, zo blijkt uit de memorie van toelichting, die vermeldt dat in eerste instantie de politie zal moeten bepalen of er sprake is van een acute dreigende

⁷ 'Privé geweld, publieke zaak', een nota over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld, april 2002.

'Plan van aanpak Huiselijk Geweld tot 2011 "De volgende fase"', juni 2008. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2007) Beleidsbrief 'Beschermd en weerbaar, intensivering van de opvang en hulp bij geweld in afhankelijkheidsrelaties' en ministerie van VWS (2009) voortgangsrapportage 'Beschermd en weerbaar'.

⁸ Brief van 10 december 2007 van de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer.

situatie. De rol van de politie bij de aanpak van huiselijk geweld, waaronder het huisverbod, is uitgewerkt in twee documenten:

- De Aanwijzing huiselijk geweld en eengerelateerd geweld van het College van procureurs-generaal (1 juni 2010, vervangt de Aanwijzing huiselijk geweld uit 2009).
- De brochure 'Huiselijk geweld: een kerntaak voor de politie' uit 2009 die geldt als landelijk protocol voor het handelen van de politie bij huiselijk geweld. Het huisverbod is hier een onderdeel van.⁹

Het doel van de aanwijzing is 'het bewerkstelligen van een effectiever optreden van politie en Openbaar Ministerie (OM), al dan niet in samenwerking met andere hulpverlenende instanties, in reactie op huiselijk geweld en eengerelateerd geweld'. Om recht te doen aan de preventieve gedachte achter het huisverbod, wordt in de aanwijzing de overweging om een huisverbod op te leggen expliciet losgekoppeld van het al dan niet volgen van een strafrechtelijk traject. Hiertoe wordt aanbevolen dat de burgemeester (of hovj) in situaties waarin een persoon wordt aangehouden in het kader van een mogelijke strafrechtelijke vervolging, altijd een huisverbod oplegt als dat mogelijk is. Zo wordt het opleggen van een huisverbod niet afhankelijk van het verloop van het strafrechtelijk traject en het moment van invrijheidstelling van de verdachte.

Daarnaast houdt de aanwijzing in dat bij een vermoeden van eengerelateerd geweld¹⁰ de hovj contact opneemt met de contactpersoon eengerelateerd geweld van de eigen politieregio en dat de specifiek voor deze geweldsvorm ontwikkelde methode wordt gehanteerd. Dat kan ertoe leiden dat de aard van het geweld als contra-indicatie voor het huisverbod wordt aangemerkt. Tot slot bevat de aanwijzing de bepaling dat bij overtreding van het huisverbod de betrokkene in beginsel wordt voorgeleid.

De brochure 'Huiselijk geweld: een kerntaak voor de politie' bevat een stroomschema met toelichting voor het handelen van de politie bij huisverboden. Het stroomschema onderscheidt twee startsituaties:

1. Waarin de meldkamer van de politie een melding van (dreigend) huiselijk geweld ontvangt, deze beoordeelt en de surveillance/basispolitiezorg (BPZ) inschakelt om ter plaatse te gaan, de situatie in de woning te bekijken en met betrokkenen in gesprek te gaan.
2. Waarin de melding op het bureau gedaan wordt en het eerste gesprek met betrokkenen daar plaatsvindt.

⁹ Th. Evers (2009) *Huiselijk geweld: een kerntaak voor de politie. Informatie voor politieprofessionals*. Utrecht: Movisie (in samenwerking met het 'Landelijk programmabureau huiselijk geweld en de politietaak').

¹⁰ Eengerelateerd geweld omvat elke vorm van geestelijk of lichamelijk geweld, gepleegd vanuit een collectieve mentaliteit in reactie op een (dreiging van) schending van de eer van een man of een vrouw en daarmee van zijn of haar familie waarvan de buitenwereld op de hoogte is of dreigt te raken (H. Ferwerda en I. van Leiden (2005) *Eerwraak of eengerelateerd geweld? Naar een werkdefinitie*. Den Haag: WODC).

Wanneer de surveillance/basispolitiezorg (BPZ) of politiefunctionaris op het bureau van mening is dat mogelijk sprake is van een huisverbodwaardige situatie, wordt een hovj ter plaatse geroepen. Deze beoordeelt de situatie met behulp van het RiHG en legt (eventueel na overleg met de burgemeester) een huisverbod op of beveelt de burgemeester aan dat te doen.

Net als de aanwijzing van het College van procureurs-generaal houdt de brochure van de politie rekening met situaties waarin zowel een huisverbod als een strafrechtelijk traject mogelijk is. In dergelijke situaties dient zowel het bestuursrechtelijk huisverbodtraject als het strafrechtelijke traject gevolgd te worden. Dit laatste houdt in dat de uithuisgeplaatste ten minste wordt aangehouden en er een strafrechtelijk traject volgt. Eerder onderzoek laat zien dat bij het merendeel van de opgelegde huisverboden ook een strafrechtelijke aanpak wordt gehanteerd.¹¹

Hulpverlening

De memorie van toelichting bij de Wth noemt hulpverlening cruciaal in het hele traject rondom het huisverbod. Er moet op de kortst mogelijke termijn een hulpverleningstraject worden ingezet. Hiervoor zijn nodig:

- Een hulpverlenings*aanpak* die aansluit bij de kenmerken van huiselijk geweld. Hiertoe is al in de pilotfase gewerkt aan een systeemgerichte benadering, die ervan uitgaat dat geweld ontstaat uit de wisselwerking tussen de diverse actoren in het (gezins)systeem waarin het geweld plaatsvindt. De hulpverlening richt zich niet slechts op de drie (mogelijke) sporen uithuisgeplaatste, achterblijver(s), kinderen als getuige, maar behandelt deze sporen als systeem en brengt ze met elkaar in verband. Casemanagement en casuïstiekoverleg zijn belangrijke instrumenten.
- Een hulpverlenings*aanbod* dat aansluit op de problematiek. Dat wil zeggen: een aanbod aan de uithuisgeplaatste dat rekening houdt met de verscheidenheid aan typen plegers, een aanbod voor volwassen achterblijvers dat zowel aan de psychische aspecten van huiselijk geweld, als de daaruit voortvloeiende praktische problemen en de keuze om wel of niet als gezin verder te gaan aandacht besteedt, en een aanbod voor kinderen (waaronder kinderen die getuige zijn geweest van huiselijk geweld) die mishandeld zijn.¹²
- Indien de hulpverlening tijdens het tiendagentraject in handen is van hulpverleners die de hulp na afloop van het huisverbod aan reguliere hulpverlening moeten overdragen, is het belangrijk te kijken naar de overdracht van een casus. Het gaat niet alleen om de kwaliteit, tijdigheid en volledigheid van de overdracht, maar ook bijvoorbeeld om de manier waarop wordt omgegaan met wachttijden bij de reguliere hulpverlening.

¹¹ F.M. van Vree, K.B.M. de Vaan en S.D. Broek (2007) *Evaluatie pilots huisverbod* (Leiden: Research voor Beleid in opdracht van het ministerie van Justitie). Inventarisatieronde langs alle 35 centrumgemeenten door Regioplan in opdracht van het ministerie van VWS, juni 2009.

¹² De Wet op de jeugdzorg schaarst ook getuige zijn van partnergeweld onder de noemer kindermishandeling. Actieplan Aanpak Kindermishandeling 'Kinderen veilig thuis', juli 2007.

Reguliere hulpverlening bij huiselijk geweld wordt verleend door onder andere de SHG's (vraagverduidelijking, ambulante hulp en doorverwijzing), het maatschappelijk werk (weerbaarheidstrainingen, praktische ondersteuning), de reclassering (het opvangen van de uithuisgeplaatste) en gespecialiseerde trajecten binnen de forensische psychiatrie (plegerhulpverlening). Het initiatief voor deze hulpverlening ligt bij de bij het geweld betrokkenen: zij moeten er zelf om vragen, al dan niet na te zijn doorverwezen door bijvoorbeeld hun huisarts. De individuele cliënt staat hierbij vaak centraal (met uitzondering van relatietherapie of ambulante trajecten van SHG's), niet zozeer het systeem waarbinnen het geweld plaatsvindt.

Implementatie en pilots

De implementatie van het huisverbod is geruime tijd voor de inwerkingtreding van de wet begonnen. De belangrijkste onderdelen daarvan waren de ontwikkeling van instrumenten, deskundigheidsbevordering, het faciliteren van informatie-uitwisseling en het proefdraaien in drie pilotregio's. In die regio's zijn de ontwikkelde werkprocessen, instrumenten en trainingen getest. Ook zijn proefprocessen georganiseerd om vervolging van overtreding in de praktijk te toetsen. De ervaring uit de implementatie en de pilots is gebruikt voor het opstellen van het uitvoeringsadvies en de verdere uitrol van het huisverbod. De belangrijkste lessen uit de evaluatie van de pilots waren:

- Het is belangrijk te investeren in de samenwerking tussen de bij het huisverbod betrokken partijen, omdat deze elkaar niet altijd kennen en niet altijd dezelfde visie op de problematiek delen. Eén van de ontwikkelde trainingen, de crosstraining, is hiervoor bijzonder geschikt.
- Onduidelijkheden over wat in het kader van de privacywet- en regelgeving is toegestaan kunnen een goede informatie-uitwisseling tussen betrokken partijen belemmeren.
- Het is van belang om het moment van crisis, waarin het huisverbod wordt opgelegd, te benutten voor de hulpverlening omdat betrokkenen de hulp dan eerder accepteren.
- Het vergt veel inspanning en goede samenwerking om binnen de tien dagen van het huisverbod hulpverlening op gang te brengen.¹³

Het tijdelijk huisverbod en gender

Huiselijk geweld heeft seksespecifieke en genderspecifieke elementen.¹⁴ Een seksespecifiek element is dat in ieder geval bij fysiek geweld vrouwen vooral slachtoffer zijn, mannen vooral dader. Een genderspecifiek element is dat huiselijk geweld kan samenhangen met gendergebonden machtsverschillen en een houding van mannelijke dominantie. Een recent uitgevoerde

¹³ Van Vree et al (2007) *Evaluatie pilots huisverbod*.

¹⁴ Sekse wijst op de biologische verschillen tussen man en vrouw, gender op de ideeën en (voor)oordelen over mannelijkheid en vrouwelijkheid en daaraan gekoppelde ideeën over de taken en kwaliteiten van mannen en vrouwen.

gendertoets van het Nederlandse huiselijkgeweldbeleid¹⁵ wijst erop dat het bij de aanpak van huiselijk geweld belangrijk is om rekening te houden met de genderspecifieke aspecten van het geweld. Dit houdt in dat het belangrijk is controlerend geweld¹⁶ te herkennen en bij de aanpak zo veel mogelijk te voorkomen dat maatschappelijke vooroordelen over pleger en slachtoffer richtinggevend worden voor de behandeling door politie, justitie en hulpverlening van betrokkenen bij het geweld.

In deze gendertoets 'scoort' het tijdelijk huisverbod over het algemeen goed op genderaspecten. Het legt de negatieve consequenties van het doorbreken van de geweldsspiraal neer bij degene die de geweldssituatie heeft veroorzaakt. Ook bevestigt het de verantwoordelijkheid van de overheid, en niet (alleen) van het slachtoffer, om in te grijpen in situaties van huiselijk geweld. Aan het tijdelijk huisverbod kleeft echter met het oog op genderaspecten ook een aantal risico's:

- de autonomie en zeggenschap van de achterblijver(s) worden (tijdelijk) opzijgeschoven doordat het RiHG, en niet de wens van de achterblijver, leidend is bij het opleggen van een huisverbod;
- een systeemgerichte hulpverleningsaanpak kan ertoe leiden dat de verantwoordelijkheid voor het geweld (mede) bij de achterblijver wordt gelegd en druk op de achterblijver wordt uitgeoefend om (systeemgericht) mee te werken aan de behandeling van de pleger;
- het huisverbod geeft uithuisgeplaatsten wel het recht op gratis rechtsbijstand, maar achterblijvers niet.

1.2 Aanleiding onderzoek en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is inzicht te krijgen in de wijze waarop in de praktijk uitvoering aan de Wet tijdelijk huisverbod wordt gegeven en antwoord te geven op de vraag of de wet als gevolg van deze uitvoering kan uitwerken zoals bedoeld.

De realiteitswaarde van de beleidslogica is daarmee een kernthema in het onderzoek: in hoeverre lukt het in de praktijk om het tijdelijk huisverbod op te leggen in situaties die de wetgever voor ogen heeft en in hoeverre zorgt dat vervolgens voor bezinning, afkoeling en het realiseren van hulpverlening, die ook op de langere termijn de kans op huiselijk geweld vermindert? Het effect wordt in dit onderzoek niet onderzocht. Dit zal later gebeuren in een effectevaluatie. Het onderhavige onderzoek is een procesevaluatie, die zich concentreert op de aansluiting van het uitvoeringsproces op de beleidslogica.

¹⁵ M. de Boer (2008) *De aanpak van gendergerelateerd geweld in de privésfeer. Aanknopingspunten voor een meer genderbewuste aanpak van huiselijk geweld* (Amsterdam: Projects on Women's Rights, in opdracht van het ministerie van Justitie) p. 4-8.

¹⁶ Geweld dat gepaard gaat met en dient ter bevestiging van een vorm van controle/macht van de pleger over het slachtoffer.

Voor het onderzoek zijn onderstaande vragen geformuleerd. In bijlage 1 is een verdere detaillering van de onderzoeksvragen met aandachtspunten opgenomen.

De organisatie van de uitvoering

1. Hoe is vormgegeven aan de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod? Welke verschillen zijn er tussen de regio's?
2. Welke hoofdvormen van de organisatie van het huisverbod worden aangetroffen?
3. Hoe is het proces van hulpverlening georganiseerd?
4. Welke gegevens worden door de betrokken instanties per persoon en per gezin geregistreerd?
5. In welke mate verloopt het proces van het huisverbod in de praktijk zoals het in de wet en het uitvoeringsadvies is bedacht?

Het opleggen en handhaven van het huisverbod

6. In welk type situaties wordt het huisverbod *wel*, en in welk type situaties wordt het bewust *niet* opgelegd?
7. Hoe wordt het RiHG ingevuld/toegepast ten behoeve van de risicotaxatie?
8. Hoe vaak wordt beroep aangetekend tegen het opleggen, intrekken of verlengen van een huisverbod? Hoe vaak wordt een voorlopige voorziening gevraagd? Hoe vaak wordt de aanvechter door de rechter in het gelijk gesteld?
9. Welke ervaringen zijn er opgedaan met de toepassing van het huisverbod in situaties waarin mogelijk sprake was van dreiging van eengerelateerd geweld?
10. Hoe wordt het huisverbod nageleefd en gehandhaafd?

De hulpverlening in de praktijk

11. In hoeverre lukt het om in de eerste fase van de crisisinterventie hulpverleningstrajecten voor uithuisgeplaatsten en achterblijvers te initiëren?
12. Hoe verloopt de hulpverlening in het vervolg van de crisisinterventie?
13. In hoeverre lukt het om de hulpverlening na het tiendagentraject te continueren en uitval te voorkomen?

De ervaringen met de Wet tijdelijk huisverbod

14. Wat zijn de ervaringen met de Wet tijdelijk huisverbod van de belangrijkste betrokkenen, zowel organisatorisch als inhoudelijk?
15. Wat zijn de belangrijkste randvoorwaarden voor een goede uitvoering van het huisverbod? In welke mate is aan deze randvoorwaarden voldaan?

Van proces naar effect

16. Welke aanwijzingen zijn er dat het lukt het om de beleidslogica van de Wet tijdelijk huisverbod in de praktijk te brengen?
17. Op welke wijze kan te zijner tijd geprobeerd worden effecten van de Wet tijdelijk huisverbod te meten?

1.3 Plaats van het onderzoek

De invoering van de wet wordt begeleid door monitoring en evaluatie, waarbij diverse departementen zijn betrokken. De pilots die met het huisverbod zijn uitgevoerd, zijn in opdracht van het ministerie van Justitie geëvalueerd. Na de invoering van de wet is onder coördinatie van het ministerie van BZK een monitoringsysteem ingericht met voornamelijk kwantitatieve gegevens over de toepassing van de wet. In 2009 is in opdracht van het ministerie van VWS een onderzoek naar de hulpverlening in het kader van het tijdelijk huisverbod uitgevoerd. Dit onderzoek beslaat de eerste helft van 2009. De voorliggende procesevaluatie neemt ook gegevens over de meer recente periode mee. In 2011 zal onderzoek naar de effectiviteit van de wet van start gaan. Bovendien zijn parallel aan de procesevaluatie onderzoeken uitgevoerd naar het risicotaxatie-instrument dat bij het opleggen van de huisverboden wordt gebruikt en naar de rechtsbescherming van de uithuisgeplaatste. Binnen dit geheel van onderzoeken past ook een procesevaluatie die duidelijk moet maken hoe de toepassing van de wet in de praktijk verloopt. Bij de uitvoering van de procesevaluatie is waar mogelijk gebruikgemaakt van de gegevens die in de andere onderzoeken zijn verzameld.

1.4 Methode

Bij dit onderzoek zijn de centrumgemeenten huiselijk geweld als uitgangspunt genomen. De reden daarvoor is de vooronderstelling dat in veel gebieden rondom de centrumgemeenten gekozen zal zijn voor een regionale bundeling van inspanningen en capaciteit en een regionale werkwijze. De centrumgemeenten zijn daarom als spil in 'hun' regio onderzocht. Daarnaast is in het verdiepende deel van het onderzoek gekeken naar de uitvoering van het huisverbod in de regiogemeenten van de regio's rondom de geselecteerde centrumgemeenten. Hiermee wordt nagegaan in hoeverre de uitwerking van de wet in de regiogemeenten overeenkomt met die in 'hun' centrumgemeente.

Gekozen is voor een combinatie van een algemeen onderzoeksgedeelte met een verdiepend onderzoek en een kwalitatief onderzoek onder uithuisgeplaatsten en achterblijvers. In het algemene onderzoeksgedeelte zijn globale gegevens over alle centrumgemeenten verzameld. In het verdiepend onderzoek zijn op een gedetailleerder niveau data verzameld over de uitvoering van het huisverbod in zeven centrumgemeenten.

1.4.1 Enquête centrumgemeenten

Webenquête In het kader van dit onderzoek werd in november 2009 een webenquête uitgezet onder de centrumgemeenten. Deze webenquête was bedoeld om een beeld te vormen van de stand van de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod

in Nederland. De vragenlijst werd uitgezet onder de ambtelijk coördinatoren in de centrumgemeenten.

Respons Alle 35 centrumgemeenten zijn benaderd, waarvan er 34 de vragenlijst (geheel of gedeeltelijk) hebben ingevuld. Dat is een responspercentage van 97 procent. De verzamelde gegevens hebben betrekking op de periode van 1 januari tot en met 31 oktober 2009. In dit rapport worden tabellen gepresenteerd die op de webenquête zijn gebaseerd.

1.4.2 Verdiepend onderzoek in zeven centrumgemeenten en omliggende regio's

Interviews ketenpartners

Steekproef Op basis van de uitkomsten van de brede inventarisatie onder centrumgemeenten zijn door middel van een steekproef zeven centrumgemeenten geselecteerd waar verdiepende interviews plaatsvonden. De steekproef is getrokken op basis van de geografische spreiding van de centrumgemeenten. Daarbij is gecontroleerd of er voldoende variatie bestaat op relevante variabelen uit de webenquête en eerder onderzoek. Er werd onder andere gekeken naar de begindatum van invoering, het aantal huisverboden, de mandatering, uitvoeringscapaciteit en knelpunten. De zeven centrumgemeenten uit de steekproef zijn: Amsterdam, Apeldoorn, Emmen, Enschede, Leiden, Leeuwarden en Rotterdam.

Respondenten In de zeven gemeenten is met de volgende personen gesproken:

- beleidsambtenaar huiselijk geweld;
- hulpofficier van justitie;
- coördinator hulpverlening;
- casemanager hulpverlening;
- een uithuisgeplaatste;
- een achterblijver.

Per centrumgemeente zijn aanvullend met twee van de volgende personen gesprekken gevoerd:

- medewerker Bureau Jeugdzorg;
- medewerker Reclassering;
- burgemeester;
- aandachtsfunctionaris politie.

Toen in een later stadium de behoefte ontstond om meer kennis te verzamelen over de behandeling van bij het huisverbod betrokken kinderen, zijn nogmaals gesprekken gevoerd, ditmaal met twee medewerkers van BJZ, één medewerker van het AMK, één medewerker van een gespecialiseerde instelling voor hulpverlening aan kinderen bij crises en één maatschappelijk werker die tijdens het huisverbod hulp verleent aan kinderen.

Een overzicht van de geïnterviewde personen per centrumgemeente is te vinden in bijlage 2.

De interviews zijn uitgevoerd in de periode februari-april 2010.

Dossieronderzoek

Manier van onderzoek

Om de procesgang in de gemeenten te onderzoeken en na te gaan in welke situaties het huisverbod wordt opgelegd, is een dossieronderzoek uitgevoerd in de zeven geselecteerde centrumgemeenten. Per gemeente zijn vier cases bestudeerd. De onderzoekers hebben de organisaties die de casusregie voeren over het huisverbod bezocht. In vijf gemeenten was dit het SHG of maatschappelijk werk, in één gemeente de GGD en één keer de gemeente zelf. In vijf van de zeven gemeenten wordt er gewerkt met een digitaal dossier en in de overige twee gemeenten was er sprake van zowel een papieren als een digitaal dossier.

Steekproef

In elke centrumgemeente is gevraagd zes cases te selecteren uit het totale aantal cases huisverbod tussen 1 juni en 1 december 2009. De selectie van de zes cases is willekeurig verlopen. Er is gevraagd elk tweede dossier te selecteren uit het totale aantal cases in die periode, en daarvan de volgende basiskenmerken te noteren:

- is er sprake geweest van verlenging?;
- waren er kinderen betrokken?;
- wat is de etnische achtergrond of nationaliteit van het gezin?;¹⁷
- betreft het geweld van man richting vrouw of betreft het een 'atypische' vorm van geweld?

Aan de hand van de basiskenmerken zijn steeds vier van de zes cases geselecteerd voor verdere bestudering, daarbij rekening houdend met de verdeling van de cases over deze basiskenmerken.

Verdeling

In onderstaande tabel is de verdeling van de bestudeerde cases te zien ten opzichte van de cases geselecteerd door de gemeenten.

Tabel 1.1 Verdeling selectie dossiers

Kenmerken	% totaal (N=42)	% selectie (N=28)
Sprake van verlenging	38	39
Kinderen in gezin	79	68
Autochtoon gezin	50	46
Allochtoon of gemengd gezin	50	54
Partnergeweld man richting vrouw	64	68
Atypisch geweld*	29	29
Mix van geweld**	7	4

* Geweld anders dan partnergeweld tussen van man richting vrouw. Geweld tussen ex-partners is in deze categorie opgenomen.

** Geweld dat meerdere relaties in het gezin beslaat, bijvoorbeeld een combinatie van partnergeweld en kindermishandeling (anders dan uitsluitend getuige van huiselijk geweld).

¹⁷ Deze variabele is opgenomen, omdat verschillen in etnische achtergrond ook verschillen in hulpvraag met zich mee kunnen brengen.

- Kenmerken In het dossieronderzoek zijn de kenmerken van het gezin bestudeerd zoals: bekendheid bij de politie of de hulpverlening en soort geweld en soort problematiek. Ook richtte het dossieronderzoek zich op een aantal fasen van het huisverbod, te weten:
- Fase vanaf de melding van huiselijk geweld, ter plaatste gaan van de hovj, invullen van het RiHG en het eerste contact met de hulpverlening (zoals een medewerker van het crisisteam).
 - Fase huisverbod: welke hulp wordt ingezet, vindt er een systeemgesprek plaats, en hoe wordt het advies aan de burgemeester opgesteld.
 - Fase na het huisverbod: start van het hulptraject, en is er sprake van nazorg en monitoring.

De dossiers hebben betrekking op huiselijk geweld in de periode van 1 juni tot 1 december 2009.

- Manier van onderzoek **Profiel uithuisgeplaatsten**
- Het profiel van uithuisgeplaatsten is onderzocht om inzicht te krijgen in de kenmerken van de personen aan wie een huisverbod wordt opgelegd, onder andere omdat dit van belang kan zijn voor de hulpverlening. Het is op twee manieren onderzocht.
- Ten eerste zijn per geselecteerde centrumgemeente twintig cases bestudeerd die hebben geleid tot het opleggen van een huisverbod. De processen-verbaal, ingevulde RiHG's en (waar in de dossiers aanwezig) de beschikkingen zijn zorgvuldig doorgenomen. In vier gemeenten heeft een onderzoeker van RegioPlan de gemeente bezocht om de documenten in te zien. In twee gemeenten zijn de documenten gekopieerd en geanonimiseerd opgestuurd. Van één gemeente zijn de inloggegevens ontvangen, zodat kon worden ingelogd op het gemeentelijk registratiesysteem. Vervolgens is informatie opgevraagd bij de justitiële informatiedienst over eventuele antecedenten van uithuisgeplaatsten.

- Steekproef De steekproef van twintig cases per gemeente is getrokken uit alle tussen 1 juli 2009 en 1 januari 2010 opgelegde huisverboden, door ofwel het selecteren van elk tweede dossier tot het aantal van twintig bereikt is, ofwel het selecteren van de eerste twintig als er minder dan veertig dossiers zijn, ofwel alle dossiers van opgelegde huisverboden indien er minder dan twintig huisverboden waren opgelegd. In totaal zijn voor het onderzoeken van de profielen van uithuisgeplaatsten 124 cases onderzocht.

- Kenmerken Uit de processen-verbaal en RiHG's zijn verschillende kenmerken genoteerd:
- persoonskenmerken zoals geslacht, leeftijd en geboorteland;¹⁸
 - gezinskenmerken zoals de relatie, aanwezigheid van kinderen, samenwonend;

¹⁸ Geboorteland is als persoonskenmerk meegenomen omdat dit relevant kan zijn voor de benodigde hulpverlening; tevens kan aan de hand hiervan worden onderzocht hoe de opgelegde huisverboden gespreid zijn over de verschillende in Nederland wonende etnische groepen.

- situationele kenmerken zoals problemen met verslaving, geld of werkgerelateerde problemen;
- kenmerken van het geweld zoals aard van het geweld, eerdere incidenten of duur van het huiselijk geweld, en of er samenloop is geweest met een strafrechtelijke procedure.

Uit gegevens van de Justitiële Informatiedienst:

- kenmerken van antecedenten (met bijzondere aandacht voor gewelddelicten).

Het onderzoek naar de daderprofielen heeft plaatsgevonden in april en mei 2010 (eerste deel) en augustus 2010 (tweede deel).

Interviews achterblijvers en uithuisgeplaatsten

Om de ervaringen van achterblijvers en uithuisgeplaatsten met het huisverbod te onderzoeken, wilden we per geselecteerde centrumgemeente een interview hebben met een achterblijver en een uithuisgeplaatste.

Manier van onderzoek

Er is de zorgcoördinatoren gevraagd of zij ten minste één naam van een achterblijver en een uithuisgeplaatste konden aanleveren. In sommige gevallen hebben de zorgcoördinatoren een aantal namen en contactgegevens aangedragen en in alle gevallen hebben zij zelf eerst contact opgenomen met de persoon in kwestie om zijn/haar medewerking te vragen aan het onderzoek. Vervolgens hebben de onderzoekers telefonisch contact opgenomen met de respondenten voor het maken van een afspraak. De meeste interviews vonden face to face plaats, veelal bij iemand thuis of in een publieke gelegenheid.

Onderwerpen

De interviews hadden tot doel de ervaringen van achterblijvers en uithuisgeplaatsten te inventariseren door vragen te stellen over drie onderwerpen.

1. De ervaringen tijdens het opleggen van het huisverbod. Contact met de politie, eerste contact met de hulpverlening en reactie op het huisverbod.
2. De ervaringen tijdens de duur van het huisverbod. Welke hulp is ingeschakeld, is de hulp geaccepteerd, heeft er een systeemgesprek plaatsgevonden
3. De huidige stand van zaken. Is er nog sprake van geweld, heeft het huisverbod bijgedragen aan het accepteren van hulp, stoppen van geweld, en het verbeteren van de gezinssituatie.

Aangezien RegioPlan voor het (in paragraaf 1.3 genoemde) onderzoek in opdracht van het ministerie van VWS naar de hulpverlening in het kader van het huisverbod uithuisgeplaatsten en achterblijvers heeft geïnterviewd in Amsterdam en Almere, besloot de gemeente Amsterdam geen extra namen aan te leveren. In dit rapport wordt gebruikgemaakt van data verkregen uit de

eerder afgenomen interviews in Amsterdam en Almere.¹⁹ Voor deze interviews is gebruikgemaakt van andere vragenlijsten. In Amsterdam zijn alleen de vragen gesteld over het derde onderwerp: de huidige stand van zaken. In de beschrijving van de resultaten in hoofdstuk 4 verschilt daarom het aantal respondenten per onderwerp.

Respondenten Soms bleek het moeilijk contact te krijgen met de uithuisgeplaatste voor het maken van een interviewafspraken. In de gemeente Apeldoorn en Enschede is het niet gelukt, ondanks dat de hulpverlening had toegezegd dat de persoon in kwestie zou willen meewerken. Er is informatie gebruikt uit gesprekken met 22 achterblijvers en tien uithuisgeplaatsten.

Tabel 1.2 Geïnterviewde respondenten

Respondent per gemeente	Uithuisgeplaatste	Achterblijver
Apeldoorn	-	-
Amsterdam*	3	6
Almere*	5	12
Emmen	-	-
Enschede	-	2
Leeuwarden	1	-
Leiden	1	2
Rotterdam	-	-
Totaal	10	22

* Bron: J. Koffijberg, F. Kriek (2010, te verschijnen) *Achterblijvers en uithuisgeplaatsten aan het woord over de Wet tijdelijk huisverbod*. Regioplan Beleidsonderzoek, in opdracht van het ministerie van VWS, pagina 2

De interviews met uithuisgeplaatsten en achterblijvers zijn gehouden in april en mei 2010.

Regiogemeenten

Groeps-interviews In de zeven centrumgemeenten zijn daarnaast groepsinterviews gehouden met beleidsambtenaren van de centrumgemeente en regiogemeenten. Verschillen in de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod stonden in deze gesprekken centraal. In totaal werd met de vertegenwoordigers van 19 regiogemeenten gesproken.

Overig gesprek

Over het genderaspect van het huisverbod is gesproken met Margreet de Boer van Projects on Women's Rights.

¹⁹ J. Koffijberg, F. Kriek (2010, te verschijnen) *Achterblijvers en uithuisgeplaatsten aan het woord over de Wet tijdelijk huisverbod*. Regioplan Beleidsonderzoek, in opdracht van het ministerie van VWS.

1.4.3 Representativiteit

Door de gekozen werkwijze mag verwacht worden dat de resultaten van dit onderzoek een goed beeld schetsen van de uitvoering van het huisverbod in alle 35 centrumgemeenten:

- Voor de webenquête zijn alle centrumgemeenten benaderd en zij hebben daar ook op één na ook allemaal aan meegewerkt.
- De centrumgemeenten voor het verdiepend onderzoek zijn zorgvuldig gekozen via een gestratificeerde steekproef, waarmee een spreiding over verschillende relevante kenmerken is bereikt.
- De dossiers waarop het dossieronderzoek is gebaseerd, betreffen een willekeurige selectie uit de casussen huisverbod in de geselecteerde centrumgemeenten.
- De dossiers van uithuisgeplaatsten op basis waarvan het profiel van de uithuisgeplaatste in kaart is gebracht, zijn aselekt gekozen in de geselecteerde centrumgemeenten.

Op deze manier is een goede spreiding van de verzamelde data over de 35 centrumgemeenten gerealiseerd. Aanvullend daarop is informatie verzameld over negentien regiogemeenten. In totaal zijn dus 54 gemeenten in het onderzoek betrokken, waarmee de uitvoering over de hele linie goed in beeld is gebracht.

Voor de ervaringen van uithuisgeplaatsten en achterblijvers die in dit rapport zijn beschreven, geldt dat we dit geen goede afspiegeling achten. Voor de selectie van deze respondenten heeft geen aselekt steekproef plaatsgevonden. De zorgcoördinatoren hebben zelf de uithuisgeplaatsten en achterblijvers voor de interviews geselecteerd. Het is goed mogelijk dat zij mensen hebben geselecteerd met wie zij al goed contact hebben. De respondenten kunnen personen zijn die in vergelijking met de populatie als geheel meer contact hebben met de hulpverlening, vaker een systeemgesprek hebben gevoerd, vaker een hulptraject hebben doorlopen, en wellicht een positiever beeld hebben van het huisverbod. Daarnaast is het aantal respondenten uit Amsterdam en met name Almere aanzienlijk hoger dan het aantal uit de andere gemeenten. De beschrijving van de ervaringen van de uithuisgeplaatsten en achterblijvers op basis van alle interviews is daarom niet representatief voor alle gemeenten. De beschrijving heeft echter niet tot doel om op gemeenteniveau uitspraken te doen over de ervaringen van de respondenten, maar om de verhalen en beleving van de achterblijvers en uithuisgeplaatsten in het algemeen over het huisverbod weer te geven. Bij de interpretatie van de resultaten in hoofdstuk 4 en de conclusie moet hiermee rekening worden gehouden.

1.5 De beleidstheorie van het tijdelijk huisverbod

1.5.1 Inleiding

Een procesevaluatie veronderstelt dat het proces, zoals dat in de praktijk doorlopen wordt, getoetst wordt aan de wijze waarop dat proces is bedoeld. Om de bedoeling van de wetgever inzichtelijk te maken, stellen we in deze paragraaf aan de hand van de memorie van toelichting een beleidstheorie op over de werkwijze die de wetgever bij de invoering van de Wet tijdelijk huisverbod heeft voorzien.²⁰

1.5.2 Probleemanalyse, doelen en doelgroepen

Bij huiselijk geweld komt het vaak voor dat er zich een dreigende situatie voordoet, maar de politie machteloos staat. Voor de invoering van de Wet tijdelijk huisverbod kon er slechts worden ingegrepen als er sprake was van een strafbaar feit. De Wet tijdelijk huisverbod maakt ingrijpen bij huiselijk geweld, zonder dat er sprake is van een strafbaar feit of een aangifte, mogelijk. Er kan een huisverbod worden opgelegd indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat de aanwezigheid van een persoon in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van één of meer personen die met hem in de woning wonen (artikel 2, eerste lid Wth).

Het doel van het tijdelijk huisverbod wordt in de memorie van toelichting als volgt geformuleerd: 'het huisverbod is een maatregel die bedoeld is om (verdere escalatie van) huiselijk geweld te voorkomen'.

Andere doelen die in de memorie van toelichting aan de orde komen, zijn:

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

²⁰ Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 30 657, nr. 3. Regels strekkende tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod aan personen van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat (Wet tijdelijk huisverbod). Memorie van toelichting. (verder: memorie van toelichting).

1.5.3 Veronderstelde causale mechanismen

In deze paragraaf worden de causale mechanismen besproken die ten grondslag liggen aan de doelen, zoals die in de vorige paragraaf zijn gepresenteerd. Per doelstelling van het huisverbod wordt hieronder het achterliggende mechanisme uiteengezet.

1. *De gezondheid en de lichamelijke integriteit van de betrokkenen ook kunnen beschermen in crisissituaties waarin (nog) geen sprake is van strafbare feiten.*

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de politie in het verleden vaak met lege handen stond in crisissituaties waar zich geen strafbare feiten voordeden. Daarmee stond de gezondheid en lichamelijke integriteit van betrokkenen onder druk. Het huisverbod geeft mogelijkheden om ook in situaties waarin (nog) geen sprake is van strafbare feiten bescherming te bieden.

2. *Alle betrokkenen hulpverlening bieden op de kortst mogelijke termijn.*
Tijdens de tien dagen die het huisverbod in eerste instantie duurt, moet hulpverlening op gang komen. Dat houdt niet in dat de hulpverlening 24 uur per dag beschikbaar moet zijn. Wel moet op de kortst mogelijke termijn een hulpverleningstraject worden ingezet. De hulpverlening moet passen binnen de lokale hulpverleningsstructuur rond huiselijk geweld.
3. *Bevorderen dat het slachtoffer tot rust kan komen.*
Door de uithuisplaatsing en het contactverbod (artikel 1, onder b Wth) wordt gezorgd voor relatieve rust voor de achterblijvers en de eventuele kinderen. Het contactverbod houdt in dat de uithuisgeplaatste gedurende de periode van het huisverbod geen contact mag opnemen met degene met wie hij in huis woont, ook niet telefonisch of op andere plekken.
4. *Een signaal geven aan de uithuisgeplaatste dat de samenleving het geweld niet accepteert.*
Door het uitvaardigen van het tijdelijk huisverbod wordt aan de uithuisgeplaatste duidelijk gemaakt dat de samenleving het gedrag niet accepteert. De uithuisgeplaatste moet beseffen wat hij of zij gedaan heeft. Na het huisverbod is de pakkans groter en weet de uithuisgeplaatste dat er een strafrechtelijk vervolg zal zijn bij overtreding van het huisverbod (artikel 11, eerste lid Wth).
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.*
De Wet tijdelijk huisverbod maakt het mogelijk om ook in het geval van (een vermoeden van) kindermishandeling een huisverbod op te leggen aan degene die het kind mishandelt, of waarvan wordt vermoed dat deze persoon dit doet.

1.5.4 Formele weergave van de beleidstheorie

1. Als een huisverbod opgelegd wordt in gevallen waar (nog) geen sprake is van een strafbaar feit, dan wordt ook in die gevallen de gezondheid en de lichamelijke integriteit van betrokkenen beschermd. Het voorkomt de verdere escalatie van huiselijk geweld.
2. Als een huisverbod opgelegd wordt, dan wordt daarmee het gezin toegankelijk(er) voor hulpverlening. Daardoor kan op korte termijn hulpverlening aan alle betrokkenen worden gegeven.
3. Als een huisverbod wordt opgelegd, dan houdt dit huisverbod tevens een contactverbod in. Dat contactverbod zorgt ervoor dat slachtoffers van huiselijk geweld tot rust kunnen komen en voorkomt verdere escalatie van huiselijk geweld.
4. Als een huisverbod opgelegd wordt, dan wordt duidelijk dat overtreding van het huisverbod strafrechtelijke gevolgen heeft. Het huisverbod geeft een signaal aan de uithuisgeplaatste dat het gedrag niet geaccepteerd wordt door de samenleving. Dat voorkomt (verdere escalatie van) huiselijk geweld.
5. Als een huisverbod opgelegd wordt bij een vermoeden van kindermishandeling, dan biedt dit nieuwe kansen in de preventie en bestrijding van kindermishandeling, doordat degene van wie de dreiging uitgaat, uit huis kan worden geplaatst.

Figuur 1.1 Conceptueel model



1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt de organisatie van de uitvoering van de wet uiteengezet. Daarbij gaat het voornamelijk om de organisatie die gemeenten in theorie voor ogen hebben (onderzoeksvragen 1 tot en met 5). In hoofdstuk 3 wordt de vertaalslag naar de praktijk gemaakt. De keuzes die gemeenten hebben gemaakt in de uitvoering staan centraal (onderzoeksvragen 7 tot en met 15). Hoofdstuk 4 geeft een beeld van de achterblijvers en de uithuisgeplaatsten. Ook hun ervaring met het tijdelijk huisverbod komt aan bod (onderzoeksvragen 6 en 14). De antwoorden van de onderzoeksvragen zijn opgenomen in de deelconclusies van de afzonderlijke hoofdstukken. Het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 5) bevat de slotconclusie en een vooruitblik naar de effectevaluatie.

2 ORGANISATIE VAN DE UITVOERING

In dit hoofdstuk wordt de wijze waarop het huisverbod is georganiseerd uiteengezet. Daarbij gaat het met name om de wijze waarop gemeenten de wet uitwerken in de organisatie van het huisverbod. De bevindingen zijn gebaseerd op een enquête onder de centrumgemeenten, verdiepende interviews met betrokkenen in zeven regio's en beleidsstukken van de zeven centrumgemeenten die nader werden onderzocht. De tabellen in de tekst zijn gebaseerd op de enquêtegegevens en hebben betrekking op 34 gemeenten. Duiding vindt plaats aan de hand van interviewgegevens uit zeven gemeenten. Het gaat in dit hoofdstuk nadrukkelijk om de wijze waarop gemeenten aangeven dat de praktijk georganiseerd is en niet om de daadwerkelijke uitvoering: die zal in het volgende hoofdstuk aan bod komen.

2.1 Visies in het veld: bestuur, politie, hulpverlening

2.1.1 Bestuur

Zowel geïnterviewde beleidsmedewerkers als burgemeesters noemen de dreiging van ernstig en onmiddellijk gevaar als de reden om een huisverbod op te leggen. Daarbij sluiten zij aan bij de wettekst. In artikel 2, eerste lid van de Wet tijdelijk huisverbod worden exact deze woorden gebruikt.

Respondenten geven aan dat het RiHG leidend is bij het opleggen van een huisverbod. Idealiter is preventie het hoogste doel van het huisverbod.

Daarnaast zijn het wegnemen van risicofactoren en het creëren van rust de meest genoemde doelen van het huisverbod.

2.1.2 Politie

Ook de geïnterviewde hovj's en aandachtsfunctionarissen van de politie geven aan dat preventief optreden bij een dreigende situatie de voorkeur verdient. Zij wijzen erop dat er vaak al fysiek geweld is gepleegd en er daarom meestal samenloop met het strafrecht is.¹ Het huisverbod dient volgens hen opgelegd te worden in situaties van huiselijk geweld, waarin duidelijk is dat de pleger niet in het huis kan blijven, omdat deze een bedreiging vormt voor de achterblijver. Samenvattend noemt ook de politie het wegnemen van risicofactoren als belangrijkste doel van het huisverbod. Het inschatten van dreiging in een situatie waar zich geen fysiek geweld heeft voorgedaan is voor zowel de basispolitiezorg als de hovj's een lastige taak. De geïnterviewde hovj's verwachten wel dat door ervaring met huisverbodzaken deze inschatting in de toekomst (beter) te maken zal zijn.

¹ Het tijdelijk huisverbod wordt nadrukkelijk als een aanvulling op de mogelijkheden die er in het strafrechtelijk traject zijn gepositioneerd. Samenloop met een strafrechtelijke aanpak is vrijwel altijd inherent aan het huisverbod.

2.1.3 Hulpverlening

De coördinatoren en casemanagers van de hulpverleningsinstanties geven aan dat een huisverbod volgens hen in de eerste plaats opgelegd zou moeten worden bij een vermoeden of dreiging van mishandeling in een afhankelijkheidsrelatie. De dreiging moet wel vaststaan, daarom is het volgens sommige hulpverleners belangrijk om kritisch te blijven ten aanzien van de inzet van het middel. Omdat de hulpverlening vaak pas in beeld komt nadat het huisverbod is opgelegd, hebben zij in mindere mate zicht op de dreigende situatie die de politie heeft aangetroffen.

De visies van betrokken partijen sluiten vrijwel naadloos aan bij de wet. Alle betrokken partijen geven aan het huisverbod in eerste instantie preventief te willen inzetten bij de dreiging van huiselijk geweld. De wettelijke termen ernstig en onmiddellijk gevaar worden vaak genoemd als de reden om een huisverbod op te leggen.

2.2 Betrokken partijen

Uit de interviews met betrokkenen bij de uitvoering van het huisverbod en uit convenanten die in sommige gemeenten zijn opgesteld, is een overzicht te maken van betrokken partijen in de zeven centrumgemeenten. De belangrijkste partijen die genoemd worden, zijn:

- Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG);
- politie;
- gemeente;
- Bureau Jeugdzorg (BJZ)/Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK);
- maatschappelijk werk;
- reclassering;
- Openbaar Ministerie (OM).

Niet in alle gemeenten zijn de bovengenoemde partijen even intensief betrokken bij het proces. Partijen die in alle gemeenten in ieder geval betrokken zijn, zijn het SHG, de politie, de gemeente en BJZ. Het verschilt per gemeente waar de vervolghulpverlening na het huisverbod is ondergebracht.

Afdelingen

De enquête onder de centrumgemeenten laat zien dat de verantwoordelijkheid voor het beleid ten aanzien van de inzet (als bevoegdheid van de burgemeester) van het huisverbod doorgaans bij de afdeling openbare orde en veiligheid van de gemeente ligt. Daarnaast zijn de afdelingen Juridische zaken en Zorg soms betrokken bij de inzet van het huisverbod als bevoegdheid van de burgemeester. Dit is te zien in tabel 2.1.

Tabel 2.1 Verantwoordelijke afdeling voor de inzet van het huisverbod als bevoegdheid van de burgemeester (N=35)

Afdeling	Aantal	Percentage
Openbare orde en veiligheid (OOV)	22	65
Juridische zaken	6	18
Zorg	3	9
Anders	3	9
Geen antwoord	1	-

Bron: Enquête onder centrumgemeenten door Regioplan, november 2009

De coördinatie van de hulpverlening is daarvan los te zien en ligt meestal bij de afdeling Zorg van de gemeenten. Dat laat tabel 2.2 zien.

Tabel 2.2 Verantwoordelijke afdeling voor de coördinatie van de hulpverlening (N=35)

Afdeling	Aantal	Percentage
Zorg	24	71
Openbare orde en veiligheid	2	6
Anders	8	24
Geen antwoord	1	-

Bron: Enquête onder centrumgemeenten door Regioplan, november 2009

Omdat de gemeente verantwoordelijk is voor een juridische toets van het huisverbod, het horen van de uithuisgeplaatste en het verlengingsadvies voor de burgemeester, is het logisch dat de afdeling OOV of de juridische afdeling verantwoordelijk is voor de inzet van het huisverbod. Deze afdelingen zijn, naast juridisch onderlegd, de afdelingen die het dichtst bij de burgemeester staan. De expertise van de afdeling Zorg komt van pas bij de organisatie van de hulpverlening.

2.3 Taken

2.3.1 Regievoering

Gemeenten De gemeente heeft in zes van de zeven centrumgemeenten op strategisch niveau de regierol bij het opleggen van huisverboden. Dit betekent dat de gemeente samen met samenwerkingspartners het beleid ontwikkelt en de nakoming van procesafspraken bewaakt. Daarnaast wordt het dossier door beleidsambtenaren van de centrumgemeente bewaard en fungeren de ambtenaren vaak als juridische vraagbaak voor regiogemeenten. Er is één gemeente waar de regierol door de GGD wordt vervuld.

Coördinatie De coördinatie op uitvoerend niveau ligt in zes van de zeven centrumgemeenten bij het SHG/de GGD. In twee gemeenten geldt deze afspraak alleen tijdens kantooruren. 's Avonds en in het weekend neemt de crisisdienst van het maatschappelijk werk of de vrouwenopvang de

coördinatierol over. De hulpverlening dient volgens hun eigen werkplannen binnen 24 uur contact op te nemen. In één gemeente wordt de uitvoering op procesniveau gecoördineerd door de gemeente en op hulpinhoudelijk niveau door het maatschappelijk werk.

SHG

Het beeld uit de interviews komt overeen met de enquêteresultaten. Uit de enquête onder de centrumgemeenten blijkt dat er in veel gemeenten voor is gekozen om de coördinatie van de uitvoering van het huisverbod neer te leggen bij het SHG. In 13 van de 34 gemeenten coördineert deze instantie het huisverbod op uitvoerend niveau. In nog eens tien gemeenten wordt de gemeente zelf of de GGD genoemd, waar het SHG in die gevallen ondergebracht is (zie tabel 2.3).

Tabel 2.3 Coördinatie op uitvoerend niveau (N=35)

Instelling	Aantal	Percentage
Steunpunt Huiselijk Geweld	13	38
GGD/gemeente	10	29
Maatschappelijk werk	4	12
Vrouwenopvang	3	9
Veiligheidshuis	2	6
Apart bureau	2	6
Geen antwoord	1	-

Bron: Enquête onder centrumgemeenten door Regioplan, november 2009

2.3.2 Rol van de burgemeester en mandatering

Mandaat

De rol van de burgemeester bij het opleggen van een huisverbod verschilt per gemeente. Zoals artikel 3 eerste lid van de Wet tijdelijk huisverbod bepaalt, *kan* de burgemeester de hovj voor bevoegdheden en taken met betrekking tot het huisverbod mandateren en/of machtigen. Er zijn verschillende mogelijkheden (die overigens niet in de wet worden benoemd): volledig mandaat, ondertekeningsmandaat of geen mandaat. Mandatering gebeurt volgens artikel 3 van de Wet tijdelijk huisverbod aan de hovj. Bij volledig mandaat is deze beslissingsbevoegd, bij ondertekeningsmandaat heeft de hovj een akkoord van de burgemeester nodig en waar geen mandaat verleend is, tekent en beslist de burgemeester zelf. De hovj dient in de eerste twee gevallen, op grond van het tweede lid van artikel 3, de burgemeester altijd meteen op de hoogte te stellen van een opgelegd huisverbod. Naast de hovj en de burgemeester kan ook een wethouder, als locoburgemeester, een huisverbod uitvaardigen bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester.²

In vijf van de zeven centrumgemeenten is sprake van volledige mandatering aan de hovj. In één gemeente is ondertekeningsmandaat verleend. Drie gemeenten hebben een regionale afspraak over de mandatering, mede om het werk van de hovj's niet onnodig te compliceren. In één gemeente is geen

² Artikel 77 Gemeentewet.

mandaat verleend. Ook daar is dat een regionale afspraak. In vier van de zeven gemeenten zijn dergelijke regionale afspraken er niet en is het aan de afzonderlijke burgemeesters te beslissen om het opleggen van het huisverbod al dan niet te mandateren. Bepalend daarin blijkt met name de mate waarin burgemeesters zich betrokken voelen bij het thema huiselijk geweld. De tijd die de burgemeester kwijt is met het uitvoeren van een huisverbod is sterk afhankelijk van de vorm van mandaat of machtiging die gekozen is. In de gemeente waar geen mandaat is verleend, is de burgemeester nauwer betrokken bij de feitelijke uitvoering van het huisverbod en er daardoor meer tijd aan kwijt.

Uit de enquête onder de centrumgemeenten blijkt dat in ongeveer twee derde van de centrumgemeenten mandaat is verleend aan de hovj (tabel 2.4).

Tabel 2.4 Heeft de burgemeester het opleggen van huisverboden gemandateerd aan de hovj (N=35)

Mandatering	Aantal	Percentage
Ja	23	68
Nee	11	32
Geen antwoord	1	-

Bron: Enquête onder centrumgemeenten door Regioplan, november 2009

2.3.3 Rol van de politie

Signaleren

In zes van de zeven centrumgemeenten is de rol van de politie gelijk. Landelijk is dan ook een politieprotocol huiselijk geweld geschreven, waarin de politieaanpak van huiselijk geweld en de omgang met het huisverbod voorgeschreven is.³

De meeste politiemedewerkers geven aan dat voor (wijk)agenten allereerst een signaalfunctie is weggelegd waar het gaat om het herkennen van huiselijkgeweldsituaties. Politieagenten worden tijdens briefings gewezen op lopende huisverboden en krijgen trainingen over het onderwerp. In alle gemeenten dient de basispolitiEZorg de eerste inschatting te maken van gevallen van (dreigend) huiselijk geweld. Wanneer zij denkt dat mogelijk sprake is van een huisverbodwaardige situatie, dient zij contact op te nemen met de hovj. In drie van de zeven centrumgemeenten is er een regionale poule met hovj's voor het huisverbod. De hovj's die de huisverboden opleggen, zijn ook belast met andere taken. Wanneer zij hun piketdienst hebben, gaat het huisverbod voor.

In één gemeente is de rol van de politie in het huisverbod anders. De politie maakt ook daar een eerste selectie op basis van een aantal criteria (meerderjarigheid, aanwezigheid in het huishouden en meer dan incidenteel verblijf), bepaalt in (telefonisch) overleg met de hovj of een situatie taxatiewaardig is en roept, indien nodig, de crisisdienst ter plaatse. Vervolgens voert echter zowel

³ Evers, T. (Thérèse). (2009). *Huiselijk geweld: een kerntaak voor de politie*. Utrecht: MOVISIE.

de basispolitiezorg als de crisisdienst een deel van de taxatie uit, op basis van het RiHG. Op basis van deze eerste taxaties en een eigen inschatting, soms ook eigen gesprekken met betrokkenen, vult de hovj vervolgens definitief het RiHG in en besluit of de situatie huisverbodwaardig is.

- Opleggen** In één gemeente heeft de hovj een aparte machtiging tot de uitvoerende handelingen rondom het huisverbod. Dit is nadrukkelijk geen mandaat. De burgemeester laat via het computersysteem Huisverbod-Online of rechtstreeks in contact met de hovj weten welk besluit hij neemt. De politie is verantwoordelijk voor de afhandeling van de zaak en de terugkoppeling naar het gezin en de hulpverlening. De afspraak is gemaakt dat de politie minstens één keer in de tien dagen van het huisverbod op huisbezoek gaat.
- RiHG** Het RiHG wordt in de meeste centrumgemeenten ingevuld door de hovj (zie tabel 2.5). In een enkele gemeente wordt de hulpverlening betrokken bij het invullen ervan en in één gemeente is de basispolitiezorg betrokken.

Tabel 2.5 Wie vult het RiHG in? (N=35)

Instelling(en)	Aantal	Percentage
De hovj	27	84
De hovj en de hulpverlening	2	6
De hovj/basispolitiezorg/hulpverlening	1	3
De hovj en GGD	1	3
Basispolitiezorg en hulpverlening	1	3
Geen antwoord	3	-

Bron: Enquête onder centrumgemeenten door Regioplan, november 2009

- Handhaving** Na het opleggen van een huisverbod is het de bedoeling dat de meldkamer van de politie hierover wordt ingelicht. Als er vervolgens een melding komt van een adres waar een huisverbod werd opgelegd, kan de meldkamer dit doorgeven aan de agenten die ter plaatse gaan. Er vindt ook meer directe monitoring en handhaving door de politie plaats. In de meeste gemeenten zijn afspraken gemaakt over de frequentie waarmee de wijkagent nacontroles uitvoert.
- OM** Ook het OM speelt een rol in de handhaving bij overtreding van het huisverbod. Binnen het OM heeft elk arrondissementsparket een contactfunctionaris huiselijk geweld. Deze officier van justitie draagt zorg voor de totstandkoming en handhaving van de samenwerkingsafspraken over de strafrechtelijke aanpak van huiselijk geweld. Volgens de Aanwijzing huiselijk geweld van het College van procureurs-generaal zal het OM zo veel mogelijk aansturen op snelle integratie van (verplichte) daderhulpverlening in het strafrechtelijk traject.⁴

⁴http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht/geweld/@153417/aanwijzing_huiselijk/

2.3.4 Advies en verlengingsbesluit

Advies De burgemeester kan het huisverbod op grond van artikel 9 van de wet met achttien dagen verlengen. Het verlengingsbesluit kan niet worden gemandateerd, de burgemeester moet het besluit zelf nemen. Daarin mag de burgemeester wel worden geadviseerd door andere partijen die betrokken zijn bij het huisverbod. In de meeste gemeenten zijn daarover afspraken gemaakt met de medewerkers van het SHG. Soms wordt ook een beroep gedaan op de kennis en ervaring van andere hulpverleners of de politie. Tabel 2.6 laat zien door wie de burgemeester geadviseerd wordt over eventuele verlenging van het huisverbod.

Tabel 2.6 Wie adviseren de burgemeester over verlenging van het huisverbod? (N=35)

Adviseur(s)	Aantal	Percentage
De verantwoordelijke casemanager/ coördinator SHG	18	58
Casemanager en politie	3	10
Betrokken hulpverlener en casemanager	1	3
Casemanager en andere partij	5	16
Politie en andere partij	1	3
Anders	3	10
Geen antwoord	4	-

Bron: Enquête onder centrumgemeenten door Regioplan, november 2009

Verlenging vindt in de zeven centrumgemeenten altijd plaats op basis van informatie van het SHG. Soms is dit schriftelijke informatie, en waar nodig wordt door de gemeenteambtenaar of de burgemeester contact opgenomen met de betrokken casemanager. Vaak is er ook tussentijds contact tussen de beleidsambtenaar van de gemeente en de casemanager over het verloop van het huisverbod. Daarover zijn door gemeenten geen vaste afspraken gemaakt.

Indicatoren De geïnterviewde beleidsambtenaren geven aan dat bij verlenging in de eerste plaats de gebleken aanwezigheid van een ernstig en onmiddellijk gevaar, zoals de wet dat vereist, bepalend is. Een inschatting of het gevaar nog aanwezig is, zal aan de hand van verschillende indicatoren worden genomen. Veelgenoemde indicatoren zijn:

- een sterk verschillend toekomstbeeld van achterblijver en uithuisgeplaatste ten aanzien van hun relatie;
- de uithuisgeplaatste is onbereikbaar of onbenaderbaar;
- de uithuisgeplaatste accepteert geen hulpverlening of werkt hier niet in voldoende mate aan mee;
- de uithuisgeplaatste frustriert de hulpverlening aan de achterblijver(s);
- de uithuisgeplaatste heeft het huisverbod overtreden;
- de uithuisgeplaatste bagatelliseert het huisverbod;
- de uithuisgeplaatste vertoont onvoorspelbaar gedrag, bijvoorbeeld vanwege psychische of verslavingsproblematiek;

- de achterblijver geeft aan nog steeds bang te zijn voor de uithuisgeplaatste;
- of er is nog te weinig tijd geweest om de uithuisgeplaatste verder te leiden naar een individueel zorgaanbod.⁵

Vaak gaat het bij de verlenging van een huisverbod om een combinatie van bovengenoemde factoren.

Besluit Het verlengingsbesluit van de burgemeester wordt in zes van de zeven centrumgemeenten door de beleidsambtenaar van de gemeente aan de uithuisgeplaatste kenbaar gemaakt. In vier gemeenten is de afspraak dat dit telefonisch gebeurt en in twee gemeenten in persoon. Waar het telefonisch gebeurt, wordt vervolgens een schriftelijke beschikking per koerier bij de uithuisgeplaatste bezorgd. In een andere gemeente gebeurt dat ook, maar zal de verlenging in eerste instantie door de hulpverleningsinstantie waar de uithuisgeplaatste hulp krijgt in persoon worden medegedeeld.

2.4 Hulpverlening

2.4.1 Werkproces

Stappenplan Op de website www.huisverbod.nl is een uitvoeringsadvies in de vorm van een werkproces gepubliceerd dat bestaat uit tien stappen. In de procesbeschrijvingen van de zeven centrumgemeenten worden deze stappen in grote lijnen teruggevonden. Op kleine verschillen na houden de zeven centrumgemeenten dezelfde werkwijze aan, die zij hebben vastgelegd in een convenant of een regionale uitwerking van het zogenaamde tiendagenmodel. Een weergave van het tiendagenmodel is opgenomen in bijlage 4 van dit rapport.

2.4.2 Hulpverlening tiendagentraject

Het tiendagentraject van de hulpverlening is op accenten na in de zeven centrumgemeenten hetzelfde georganiseerd. Verschillen zijn met name te vinden in de uitvoerende partijen.

Dag 1 t/m 7 In de eerste zeven dagen dient de hulpverlening op gang gebracht te worden. Betrokken instanties hebben contact over de voortgang van de hulpverlening. Eén van de zeven centrumgemeenten heeft daartoe richtlijnen opgesteld. Zo dient de coördinator van de hulpverlening twee keer contact op te nemen met de zorgverantwoordelijken over de voortgang en is er minimaal twee keer contact met de politie over de naleving van het huisverbod.

⁵ Dit criterium is overigens door de rechter expliciet afgewezen als geldige grondslag voor verlenging van het huisverbod.

- Registratie** De zorgverantwoordelijken registreren de gegevens van hun cliënten en informeren hun cliënten over de hulprichting. Daarnaast worden de eerste stappen gezet naar vervolghulpverlening. Het doel is een intake te regelen bij de reguliere hulpverlening.
- Dag 8** Op de achtste dag staat een overleg voor alle hulpverleners gepland om een definitief plan van aanpak vast te stellen. Tijdens een (telefonisch) overleg wordt vastgesteld of alle afspraken die in de eerste zeven dagen zijn gemaakt, zijn nagekomen; er worden afspraken gemaakt over de vervolghulpverlening en de verantwoordelijken daarvoor worden aangewezen. Tijdens het overleg wordt ten slotte ook besproken of verlenging van het huisverbod nodig is. Er wordt een zorgadvies opgesteld door de hulpverlening en op basis daarvan een verlengingsadvies door de gemeenteambtenaar. Deze adviezen samen moeten leidend zijn voor het verlengingsbesluit van de burgemeester.
- Dag 9 en 10** Op de negende dag moet de burgemeester het verlengingsadvies krijgen, zodat de burgemeester op dag 10 kan besluiten of het huisverbod al dan niet wordt verlengd. De hulpverleningsinstanties die de uithuisgeplaatsten hulp bieden, worden geïnformeerd over het besluit van de burgemeester. Vervolgens worden de betrokken gezinsleden geïnformeerd over het besluit van de burgemeester. Dat gebeurt doorgaans door de beleidsambtenaar van de gemeente.

2.4.3 Systeemaanpak

Doel van het huisverbod is een aanpak waarbij het gehele gezinssysteem bij de hulpverlening wordt betrokken. Aan deze systeemgerichte hulpverlening (zie stap 7 en 8 in paragraaf 2.4.1) wordt door gemeenten op verschillende wijze invulling gegeven.

- Trajecten** De systeemaanpak rust op een goede afstemming tussen de afzonderlijke hulptrajecten die voor de verschillende partijen op gang moeten komen en die als het ware één traject voor het hele systeem moeten worden. In de meeste gemeenten buigt het maatschappelijk werk zich over de achterblijver, de reclassering ondersteunt de uithuisgeplaatste en de kinderen worden opgevangen door Bureau Jeugdzorg.
- Systeemgesprek** In twee van de zeven centrumgemeenten is een systeemgesprek geen standaardonderdeel van de aanpak. In de rest van de zeven centrumgemeenten is er het streven om een systeemgesprek te houden in de eerste tien dagen van het huisverbod. Het gesprek staat gepland op dag 8. Voor een dergelijk gesprek worden in ieder geval uitgenodigd: de achterblijver, de uithuisgeplaatste, de betrokken hulpverleners en eventueel ook kinderen.

2.4.4 Overdracht naar hulpverlening

Coördinatie	<p>In de meeste gemeenten is na afloop van het tiendagentraject een coördinerende rol weggelegd voor het maatschappelijk werk. Wanneer er kinderen betrokken zijn, wordt ook de hulp van Bureau Jeugdzorg ingeroepen. Er staat in de zeven centrumgemeenten een overdrachtsgesprek gepland. Dat kan telefonisch of face to face plaatsvinden. In twee gemeenten geeft het SHG aan bij complexe zaken de coördinerende rol zelf voor zijn rekening te nemen. Daar zijn geen vaste afspraken over gemaakt. In één gemeente is de keuze voor de coördinator van het hulpverleningsproces afhankelijk van de casus. De coördinator wordt aangewezen in het laatste overleg op dag 10 van het huisverbod.</p>
Monitoring	<p>Door de SHG's zijn vaak normen opgesteld ten aanzien van de monitoring van de hulpverlening. Het verschilt op welke wijze daar invulling aan wordt gegeven. Voorbeelden van afspraken over monitoring zijn:</p> <ul style="list-style-type: none">• elke vier weken overleg over de stand van zaken met alle betrokken hulpverleners;• wekelijkse monitoring om uitval te voorkomen;• bij complexe zaken wordt een team samengesteld dat eens in de maand casusoverleg heeft;• het SHG doet een follow-up na twee, vier en zes maanden;• na drie maanden wordt een huisverbod nog eens geëvalueerd. <p>In enkele regio's geven de medewerkers van het SHG aan dat een traject van evaluatie, monitoring of terugkoppeling in ontwikkeling is.</p>
Nazorg	<p>Waar monitoring vaak inhoudt dat navraag wordt gedaan naar de situatie, gaat nazorg verder. In twee van de zeven centrumgemeenten houdt het SHG zelf de coördinerende rol waar het om een complexe zaak gaat. In reguliere zaken zijn afspraken gemaakt over de te bieden nazorg. De termijn waarop nazorg plaatsvindt, loopt uiteen van zes weken na het huisverbod tot twee jaar na het huisverbod.</p>

2.4.5 Registratie

De centrale registratie van de hulpverlening gedurende het huisverbod gebeurt in de zeven centrumgemeenten door de casemanagers. De systemen waarin zij registreren, verschillen. In de gemeenten die met Huisverbod-Online werken, vormt dit systeem de basis voor de registratie van de bestuursrechtelijke acties. Hulpverleningsactiviteiten kunnen daar niet in worden geregistreerd, zodat de hulpverlening een ander systeem gebruikt voor de eigen registratie. In gemeenten die niet met Huisverbod-Online werken, werken casemanagers met papieren dossiers (eventueel in combinatie met een digitaal logboek) of een eigen digitaal registratiesysteem, al dan niet in combinatie met papieren dossiers voor de bestuursrechtelijke stukken. De digitale systemen van de hulpverlening maken informatiedeling tussen hulpverleners van verschillende organisaties vaak niet mogelijk.

Casemanagers registreren over het algemeen alle contactmomenten tussen hulpverleners en cliënten tijdens het huisverbod en tussen hulpverleners onderling in het kader van het afstemmen van de trajecten op elkaar. De inhoud van de contacten met cliënten wordt alleen door de casemanager geregistreerd wanneer deze dat contact zelf voert. Soms wordt inhoudelijke informatie geregistreerd die afkomstig is van de hulpverleners die zich met de afzonderlijke cliënten bezighouden.

2.5 Concluderend

Deze paragraaf bevat de conclusies met betrekking tot de organisatie van het huisverbod. Daarmee wordt tevens antwoord gegeven op de onderzoeksvragen 1 tot en met 4.

Homogeniteit	Dit hoofdstuk laat zien dat de uitvoering van het huisverbod voor een groot deel in de verschillende centrumgemeenten vrouwenopvang en de daar omheen liggende regio's uniform is vormgegeven. In alle gevallen start het proces bij de politie. Een melding door burgers bij de politie vormt de eerste stap in het werkproces. De inschatting of een situatie huisverbodwaardig is, ligt bij de basispolitiezorg. Vervolgens handelt de politie volgens de landelijk door politie en OM vastgestelde werkwijzen. Dat betekent dat plegers zo mogelijk altijd worden aangehouden.
Visie	Per gemeente delen de belangrijkste bij het huisverbod betrokken partijen (bestuur, politie en hulpverlening) eenzelfde visie op het gebruik en de prioriteit van dit instrument. Zij achten het huisverbod primair van toepassing op situaties waarin zich een ernstige dreiging van huiselijk geweld voordoet, maar (nog) geen geweld heeft plaatsgevonden. Dit wordt 'preventief optreden' genoemd.
Hoofdvormen van organisatie	Door de hoge mate van overeenkomst in de wijze waarop het uitvoeringsproces in centrumgemeenten is vormgegeven, is het niet mogelijk hoofdvormen voor de organisatie van het huisverbod te schetsen. De beleidsregie is in alle gevallen in handen van gemeenten, de uitvoerings- en casusregie is meestal belegd bij casemanagers. De rol van de politie is in alle gemeenten hetzelfde, beperkte verschillen in de wijze waarop de politie deze rol invult daargelaten. Ook de totstandkoming van het advies en de besluitvorming over de verlenging van het huisverbod verlopen in alle onderzochte centrumgemeenten op dezelfde manier. Na ontvangst van het zorgadvies van de hulpverlening brengen gemeentebambtenaren advies over verlenging van het huisverbod uit aan de burgemeester, die daarop een besluit neemt.
Mandaat	In de mandatering van de bevoegdheid tot het opleggen van huisverboden zijn wel verschillen aangetroffen. Hier kunnen de volgende drie vormen worden onderscheiden: geen mandaat (de burgemeester stelt zichzelf op de hoogte en legt het huisverbod zelf op), ondertekeningsmandaat (de burgemeester

beslist, maar de hovj tekent het besluit) en volledig mandaat (de burgemeester wordt achteraf geïnformeerd over het opgelegde huisverbod).

Organisatie hulpverlening	De hulpverlening, die na oplegging van het huisverbod op gang dient te komen, is in alle gemeenten grotendeels volgens het landelijk ontwikkelde 'tiendagenmodel' georganiseerd.
Systeem- aanpak	<p>Bij de vormgeving van de systeemaanpak in deze hulpverlening dienen twee aspecten onderscheiden te worden:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) door het borgen van de randvoorwaarden voor een goede uitwisseling van informatie tussen betrokken hulpverleners, bijvoorbeeld met een digitaal registratiesysteem en/of vaste momenten voor casusoverleg en met een sterk casemanagement, worden de <i>voorwaarden</i> voor een goede systeemaanpak geschapen; (2) de analyse van de wisselwerking tussen de verschillende actoren in het (gezins)systeem en het op elkaar afstemmen van de trajecten voor deze actoren kenmerken <i>de daadwerkelijke systeemaanpak zelf</i>. Het opnemen van systeemgesprekken in het uitvoeringsproces, wat in een deel van de gemeenten gebeurt, is hier een onderdeel van. <p>Alle onderzochte centrumgemeenten beogen een systeemaanpak te realiseren. Zij concentreren zich daarbij met name op het systeemgesprek, hetgeen in vijf van de zeven gemeenten in het werkproces is opgenomen.</p>
Vervolg- hulpverlening	Gemeenten hebben geen vaste afspraken gemaakt met hulpverlenende instellingen over vervolghulpverlening. De capaciteit voor de hulpverlening gedurende het huisverbod is wel vastgelegd. Tijdens of na het huisverbod dient overdracht van de coördinatie aan het maatschappelijk werk of het SHG plaats te vinden en dienen uithuisgeplaatsten en achterblijvers in reguliere hulpverleningstrajecten in te stromen. Tevens zijn er afspraken over (het moment van) monitoring en nazorg door de casemanager.
Overdracht	
Registratie	De registratie door de casemanagers maakt de procesgang zowel per persoon als per gezin traceerbaar voor de duur van het huisverbod. Na afloop van het huisverbod en na overdracht van cliënten aan de reguliere hulpverlening is dit in veel mindere mate het geval. Het traject voor de achterblijver(s) kan soms langer worden gevolgd, wanneer de organisatie die de casemanager levert ook de organisatie is voor reguliere hulpverlening aan achterblijvers. De verschillende hulpverlenende instellingen voor uithuisgeplaatsten, achterblijvers en kinderen registreren na overdracht echter in hun eigen systeem en informatie uit deze systemen wordt niet gekoppeld.
Informatie- deling	De informatiedeling tussen betrokken hulpverlenende partijen tijdens het huisverbod is een taak van de casemanager. Na afloop van het huisverbod dient de organisatie waar de coördinatie aan wordt overgedragen, zorg te dragen voor een goede informatiedeling en voortzetting van de systeemaanpak.
Controle	Zowel de politie als de hulpverlening heeft een taak bij de controle op de naleving van het huisverbod. De politie kan in het eigen registratiesysteem een

notitie maken van het huisverbod en de locatie waarvoor het geldt, en gedurende het huisverbod langsgaan of het wijkteam de locatie in de gaten laten houden. Dit gebeurt voor zover bekend ook in alle gemeenten. De hulpverlening kan in de contacten met uithuisgeplaatsten en achterblijvers signalen van overtredingen oppikken en deze met het oog op handhaving doorgeven aan de politie.

3 DE UITVOERING

De organisatie van het huisverbod is in het vorige hoofdstuk aan de orde gekomen. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke keuzes betrokken partijen, met name de politie en de hulpverlening, maken bij de uitvoering van het huisverbod. De verschillende onderdelen van het uitvoeringsproces komen daarbij aan de orde. Daarnaast wordt apart ingegaan op de systeemgerichte aanpak in de hulpverlening, de rol van gemeenten, eengerelateerd geweld en suicide, naleving en handhaving en beroep en rechtsbescherming.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de enquête onder alle centrumgemeenten en op interviews met medewerkers van de politie (hulpofficieren van justitie en aandachtfunctionarissen huisverbod/huiselijk geweld), de reclassering, beleidsambtenaren van gemeenten, burgemeesters, medewerkers van regiogemeenten en casemanagers en coördinatoren van de hulpverlening bij het huisverbod in de zeven centrumgemeenten die in het verdiepend onderzoek zijn betrokken.

3.1 Opleggen van het tijdelijk huisverbod

3.1.1 Werkwijze bij het opleggen van huisverboden

Eerste inschatting In de zeven centrumgemeenten, die in het verdiepend onderzoek betrokken zijn, maakt de basispolitiezorg (BPZ), conform de werkwijze van de politie bij huiselijk geweld, de eerste inschatting in situaties van (dreigend) huiselijk geweld. Indien mogelijk houdt de BPZ, conform de aanwijzing van het College van procureurs-generaal, de pleger aan. Wanneer de agenten van de BPZ denken dat mogelijk sprake is van een huisverbodwaardige situatie, nemen zij contact op met de hovj van dienst. De speciale piketdiensten die hovj's in drie van de zeven centrumgemeenten voor het huisverbod draaien maken het mogelijk om prioriteit aan het huisverbod te geven. In de andere centrumgemeenten is dat niet het geval. Daar geven hovj's dan ook aan dat het niet altijd mogelijk is prioriteit te geven aan een (potentieel) huisverbod, omdat mogelijk huisverbodwaardige incidenten soms samenvallen met andere ernstige incidenten. Het kan dan voorkomen dat de politie ervoor kiest geen huisverbodprocedure te starten. Dan intervenueert de politie wel, indien mogelijk ook strafrechtelijk, maar zonder toepassing van de Wet tijdelijk huisverbod.

Locatie invullen RiHG Doordat parallel aan het huisverbodtraject in veel situaties ook een strafrechtelijk traject wordt ingezet (dat vervolgens gescheiden verloopt van het huisverbodtraject), in het kader waarvan uithuisgeplaatsten worden aangehouden, gaan de hovj's vaak niet ter plaatse, maar spreken zij de uithuisgeplaatste op het politiebureau. In geval van aangifte komt ook de achterblijver naar het bureau, zodat de hovj de procedure daar kan afronden.

In overige situaties gaat de hovj ter plaatse met de achterblijver, en eventueel ook met kinderen, praten.

In één van de zeven centrumgemeenten legt de politie 's nachts geen huisverboden op. Een pleger wordt dan wel aangehouden, maar de hovj begint 's ochtends pas met het horen van betrokkenen en het invullen van het RiHG. In een andere centrumgemeente laat de hovj het van de situatie afhangen of het huisverbod wel of niet 's nachts wordt opgelegd. Als de pleger is aangehouden, wordt ook daar het huisverbod vaak pas de volgende ochtend opgelegd. In de vijf andere centrumgemeenten start de hovj (meestal) wel direct met de procedure.

Taakopvatting Vier respondenten in het verdiepend onderzoek (zowel bij de politie als de hulpverlening) geven aan dat het vaak dezelfde hovj's zijn die de huisverboden opleggen. Bij hen bestaat het beeld dat de ene hovj meer affiniteit met het instrument en/of huiselijk geweldproblematiek heeft dan de ander en daarom vaker tot een huisverbod besluit. Daarnaast is in twee van de zeven centrumgemeenten opgemerkt dat de politie in situaties van huiselijk geweld soms een andere rol aanneemt dan vanuit het perspectief van het huisverbod wenselijk is; de agenten proberen de situatie te sussen en grijpen niet echt in.

Geen mandaat In één van de zeven centrumgemeenten is het opleggen van het huisverbod niet aan de hovj gemandateerd. De burgemeester neemt daar het RiHG door en neemt contact op met de hovj voor een toelichting op het RiHG. Vooral de toelichting is voor deze burgemeester van belang bij de afweging om het huisverbod wel of niet op te leggen.

3.1.2 Situaties waarin huisverboden worden opgelegd

Aard geweld De geïnterviewde hulpofficieren geven aan dat een aanzienlijke mate van dreiging voor hen het belangrijkste criterium vormt om een huisverbod op te leggen. Daarnaast hanteren zij de (overige) wettelijke criteria (meerderjarigheid, op het adres wonen of meer dan incidenteel verblijven). Zij wijzen erop dat in situaties waarin geen sprake is van een aanzienlijke dreiging, betrokkenen de politie vaak ook niet inschakelen of het RiHG niet leidt tot een huisverbod. Twee van de zeven geïnterviewde hovj's geven aan dat zij het op gang brengen van hulpverlening een belangrijke reden vinden om het huisverbod op te leggen. In één van de zeven centrumgemeenten wordt volgens de coördinator van de hulpverlening een huisverbod sneller opgelegd in situaties waarin al eerder hulpverlening is ingezet en in situaties die bekend zijn bij de politie. In situaties die voor het eerst onder de aandacht van politie en hulpverlening komen, verkennen politie en hulpverlening de mogelijkheid om eerst een regulier hulpverleningstraject in te zetten.

Eén van de geïnterviewde burgemeesters vindt het huisverbod bij uitstek geschikt voor situaties waarin ernstige gevolgen van het huiselijk geweld dreigen, waarin angst een belangrijke rol speelt en waarin kinderen betrokken

zijn. Deze burgemeester benadrukt dat het niet per definitie om fysiek geweld hoeft te gaan, maar dat ook psychisch geweld tot een dergelijke situatie kan leiden. Een geïnterviewde aandachtfunctionaris van de politie benadrukt echter dat alleen psychisch geweld vaak moeilijk vast te stellen is en dat huisverboden in dergelijke situaties daarom niet of nauwelijks worden opgelegd.

Bekendheid bij hulpverlening Uit de interviews met casemanagers ontstaat het beeld dat gezinnen/relaties waarin een huisverbod wordt opgelegd soms wel, en soms niet bekend zijn bij de hulpverlening. Voor zover zij wel al bekend zijn bij de hulpverlening, geven casemanagers aan dat die hulpverlening vaak moeizaam verloopt of een heel andere problematiek betreft dan het huiselijk geweld. Het huisverbod kan dan een breekijzer vormen in een vastgelopen situatie.

Wensen van achterblijvers Hovj's houden bij het opleggen van het huisverbod rekening met de wensen van de achterblijver(s). Zij doen dat vooral door naar de visie van de achterblijver op de situatie te vragen. Zij gebruiken die bijvoorbeeld om in te schatten hoe ernstig de dreiging is. Weerstand van de achterblijver tegen het huisverbod is voor de hovj's geen reden om van het opleggen af te zien. Zij leggen dan uit waarom het huisverbod toch wordt opgelegd. Als de bezwaren van achterblijvers voortkomen uit praktische problemen, geeft de politie dit door aan de crisisdienst of hulpverlening, die dan aan de oplossing gaat werken.

3.1.3 Samenloop met strafrecht

Ander soort situaties Vóór de inwerkingtreding van de Wet tijdelijk huisverbod kon de politie alleen in een strafrechtelijk kader optreden. Het was daarin niet mogelijk op te treden in situaties waarin nog slechts sprake was van *dreiging* van huiselijk geweld, omdat voor aanhouding een 'redelijk vermoeden van schuld bij een heterdaadsituatie' nodig is.¹ De politie kon wel hulpverlening inschakelen. Dat gebeurde dan echter niet op het moment van de crisis, zoals nu in (een deel van) de centrumgemeenten, en die hulpverlening was ook minder dwingend dan in het kader van het huisverbod.

Samenloop met strafrecht In de enquête hebben veruit de meeste centrumgemeenten (97%) aangegeven dat het huisverbod of in meer dan de helft van de situaties of altijd samenvalt met een strafrechtelijke aanpak (tabel 3.1).

¹ Aanwijzing huiselijk geweld en eengerelateerd geweld, College van procureurs-generaal.

Tabel 3.1 Wordt het huisverbod opgelegd in combinatie met een strafrechtelijke aanpak? (N=35)

Combinatie strafrecht	Aantal	Percentage
Altijd	12	36
In de helft of meer van de situaties	20	61
In minder dan de helft van de situaties	1	3
Nooit	0	0
Geen antwoord	2	-

Bron: Enquête onder centrumgemeenten door Regioplan, november 2009

De cijfers die het Landelijk Programma Huiselijk Geweld en de Politietaak bijhoudt laten een vergelijkbaar beeld zien. In de eerste acht maanden van 2010 liep 86 procent van de 1334 opgelegde huisverboden samen met een strafrechtelijk traject.

De meeste respondenten in het verdiepend onderzoek bevestigen dit beeld. De samenloop met een strafrechtelijk traject varieert volgens respondenten van zeventig tot negentig procent, al naar gelang de mate waarin betrokken partijen in een gemeente inzetten op het gebruik van het huisverbod als preventief instrument.

Uit het bovenstaande blijkt dat het huisverbod vaak wordt opgelegd in situaties waarin voorheen ook al opgetreden kon worden en in combinatie met een strafrechtelijke aanpak. Politie en gemeenten gebruiken hier verschillende argumenten voor. Aandachtsfunctionarissen bij de politie geven aan dat het te maken heeft met het beleggen van het opleggen van huisverboden bij de politie, die vaak pas wordt ingeschakeld als er sprake is van fysiek geweld en waarbij strafrechtelijke vervolging dan ook tot de mogelijkheden behoort. Hovj's sluiten zich daar in grote lijnen bij aan. Uit hun antwoorden blijkt dat de samenloop ook te maken kan hebben met de werkwijze: de uithuisgeplaatste wordt vrijwel altijd aangehouden en meegenomen naar het bureau. Eén hovj laat het succes van eerdere hulpverlening meewegen. Dat bij een strafrechtelijke aanpak niet *direct* hulpverlening kan worden opgelegd, is voor deze hovj reden om het huisverbod in combinatie met een strafrechtelijke aanpak op te leggen. Eén van de geïnterviewde burgemeesters gebruikt ook dit argument. Een geïnterviewde gemeentelijke beleidsmedewerker wijst erop dat ook kan meespelen dat de politie gewend is om in het kader van het strafrecht naar zaken te kijken, en daarom vooral signalen oppikt die ook geschikt zijn voor een strafrechtelijke aanpak.

Het strafrechtelijk traject kan van invloed zijn op het verloop van het huisverbod. Dat geldt met name voor de situaties waarin plegers gedurende de looptijd van het huisverbod vast zitten. De geïnterviewde hulpverleners zeggen dat het dan moeilijker kan zijn een snelle start met de hulpverlening te maken. Dat geldt met name voor de plegerhulpverlening, die gewend is cliënten op kantoor te ontvangen en in mindere mate outreachend werkt. Daarnaast is het, wanneer een uithuisgeplaatste in detentie verblijft, niet mogelijk een systeemgesprek te organiseren (zie paragraaf 3.5).

3.2 Verlengen van het tijdelijk huisverbod

De werkwijze voor verlenging is in het vorige hoofdstuk beschreven. Uit de praktijk blijkt dat het advies van de hulpverlening over verlenging van het huisverbod in de meeste situaties op tijd komt (tabel 3.2).

Tabel 3.2 Ontvangt de gemeente het verlengingsadvies op tijd (op dag 8)? (N=35)

Advies op tijd	Aantal	Percentage
Altijd	19	59
In de helft of meer van de situaties	12	38
In minder dan de helft van de situaties	1	3
Nooit	0	0
Geen antwoord	3	-

Bron: Enquête onder centrumgemeenten door Regioplan, november 2009

Er zijn in het verdiepend onderzoek in de centrumgemeenten twee redenen benoemd voor het te laat komen van het verlengingsadvies. De eerste is dat de hulpverlening voorafgaand aan het advies een systeemgesprek met de uithuisgeplaatste en achterblijver samen wil voeren, en dat dit gesprek niet op tijd plaatsvindt. De andere reden is dat de laatste dagen van het huisverbod in het weekend vallen, en het de hulpverlening niet lukt om het verlengingsadvies al voor het weekend gereed te hebben.

Centrumgemeenten hebben in de enquête aangegeven dat de adviezen van de hulpverlening over het algemeen een goede basis vormen voor het te nemen besluit (tabel 3.3).

Tabel 3.3 Vormen de adviezen van de hulpverlening een goede basis voor het besluit? (N=35)

Advies als goede basis	Aantal	Percentage
Altijd	16	50
In de helft of meer van de situaties	16	50
In minder dan de helft van de situaties	0	0
Nooit	0	0
Geen antwoord	3	-

Bron: Enquête onder centrumgemeenten door Regioplan, november 2009

In drie van de 32 centrumgemeenten informeert de gemeente voorafgaand aan verlenging bij de politie naar incidenten tijdens het huisverbod of strafrechtelijke achtergronden.

Het lukt de centrumgemeenten niet altijd om de uithuisgeplaatsten en achterblijvers te horen voorafgaand aan het nemen van het besluit over verlenging, maar wel in meer dan de helft van de situaties, zoals tabel 3.4 laat zien.

Tabel 3.4 Lukt het bij verlenging feitelijk de uithuisgeplaatsten en achterblijvers te horen? (N=35)

Horen	Aantal	Percentage
Altijd	6	19
In de helft of meer van de situaties	26	81
In minder dan de helft van de situaties	0	0
Nooit	0	0
Geen antwoord	3	-

Bron: Enquête onder centrumgemeenten door Regioplan, november 2009

Tabel 3.5 laat zien dat het niet vaak voorkomt dat het horen leidt tot een ander besluit.

Tabel 3.5 Heeft het horen wel eens geleid tot een ander besluit? (N=35)

Ander besluit na horen	Aantal	Percentage
Altijd	0	0
In de helft of meer van de situaties	0	0
In minder dan de helft van de situaties	10	31
Nooit	22	69
Geen antwoord	3	-

Bron: Enquête onder centrumgemeenten door Regioplan, november 2009

Daar waar het horen leidt tot een ander besluit, kan dit zowel van verlenging naar niet-verlenging veranderen, als andersom. Uit de enquête onder alle centrumgemeenten blijkt daarnaast dat het de meeste centrumgemeenten altijd lukt om de uithuisgeplaatsten en achterblijvers tijdig over het genomen besluit te informeren, en in andere gemeenten in ieder geval in meer dan de helft van de situaties. Wat gemeenten doen als dit niet lukt, is niet bekend.

De mate waarin de veiligheid is gewaarborgd, is voor de hulpverlening meestal leidend bij het invullen van het advies over verlenging, zo blijkt uit de interviews met casemanagers. In het beoordelen van de veiligheid speelt de interactie tussen uithuisgeplaatste en achterblijver(s) (dus ook een eventuele ongelijke machtsrelatie en controlerend geweld) mee. Voor zover mogelijk, wordt daarnaast rekening gehouden met de voorkeuren van de achterblijver(s) en uithuisgeplaatste. Van de zes geïnterviewde casemanagers geven er vijf aan dat wanneer de veiligheid niet gewaarborgd is, zij altijd verlenging adviseren, ook als de betrokkenen dat zelf niet willen. Eén casemanager geeft aan dat (als de dreiging niet op kinderen slaat of er geen kinderen betrokken zijn) verlenging niet tegen de zin van de achterblijver in wordt geadviseerd. Als de achterblijver verlenging niet wenst, is het volgens deze casemanager moeilijk om aan te tonen dat de situatie niet veilig is.

Een medewerker van de afdeling OOV of Zorg/Welzijn of, in één gemeente, een jurist in dienst van de GGD, schrijft het uiteindelijke verlengingsadvies aan de burgemeester, en maakt hierbij gebruik van het oordeel en zorgadvies van de hulpverlening. Als de burgemeester besluit het huisverbod te verlengen,

dan wordt de uithuisgeplaatste door bovengenoemde medewerker middels een beschikking ingelicht.

3.3 Het gebruik van het RiHG

Naar het RiHG is dit jaar een apart onderzoek uitgevoerd.² Uit dit onderzoek blijkt over het gebruik van het RiHG het volgende:

- De meeste hovj's vullen het RiHG (meestal) op het bureau in. Dit gebeurt negen van de tien keer achteraf, aan de hand van informatie uit eerder gevoerde interviews met betrokkenen. Uitsluitend ter plaatse invullen van het RiHG komt nauwelijks voor. In ongeveer de helft van de onderzochte politieregio's wordt het RiHG digitaal opgemaakt met behulp van de internetapplicatie Huisverbod-Online. Deze applicatie voorkomt fouten en bespaart tijd, maar maakt het moeilijker om afhankelijk van de situatie ter plaatse meer of minder gewicht aan bepaalde indicatoren toe te kennen.
- Hovj's ervaren het RiHG als gebruiksvriendelijk.
- De procedure om tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod te komen, is tijdrovend: tot zes uur werktijd. Dat is inclusief reistijd, het (laten) opzoeken van gegevens in politieregistraties, het voeren van gesprekken en de administratieve verwerking. Het invullen van het RiHG zelf kost niet veel tijd: voor de papieren versie is ongeveer een halfuur nodig en voor de digitale versie ongeveer een kwartier. Deze tijd wordt iets korter naarmate hovj's meer ervaring met het instrument opdoen.
- RiHG's worden vooral ingevuld in situaties waarin de uitkomst duidelijk is. Als hovj's denken dat de uitkomst van de risicotaxatie twijfelachtig is, vullen zij het RiHG vaak niet in.

Dit beeld is bevestigd in de interviews met hulpofficieren van justitie, aandachtsfunctionarissen bij de politie en gemeentelijke beleidsambtenaren die voor deze procesevaluatie zijn gevoerd. Aanvullend blijkt uit deze interviews dat in drie van de zeven centrumgemeenten de hulpverlening bij het invullen van het RiHG helpt. Eén gemeente daarvan hanteert de procedure dat basispolitie en hulpverlening een screening van de situatie uitvoeren met behulp van het RiHG, waarna de hovj het RiHG definitief invult op basis van deze screenings. Dit levert de hovj een aanzienlijke tijdsbesparing op (tot 50%).

Tijdsbesteding De politie heeft in 2009 zelf een onderzoek naar de voor het huisverbod benodigde capaciteit uitgevoerd.³ Daaruit blijkt dat in 24 van de 25 politieregio's de uitvoering van het huisverbod gemiddeld 6 uur en 37 minuten kost

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

³ Dit rapport is op moment van schrijven niet openbaar.

(5 uur en 15 minuten daarvan zijn voor rekening van de hovj). In de regio Rotterdam-Rijnmond, waar de basispolitie en hulpverlening een soort voorscreening uitvoeren, bedraagt de gemiddelde tijdsduur 3 uur en 10 minuten (2 uur en 21 minuten voor de hovj). De meeste tijd wordt in beslag genomen door het horen van belanghebbenden, de reistijd, de administratie en het faxen. In de regio Rotterdam-Rijnmond zijn hovj's de meeste tijd kwijt aan het wachten op de hulpverlening, het invullen van het RiHG en de reistijd. De tijdsbesparing in deze regio heeft enerzijds te maken met kortere reistijden en het gebruik van een digitaal registratiesysteem, anderszijds met de betrokkenheid van de hulpverlening vanaf het begin van de interventie door de politie. De hulpverlening (crisisinterventiedienst) neemt niet alleen de hovj, maar ook de basispolitie werk uit handen.

De tijd die gepaard gaat met het opleggen van een huisverbod legt druk op de capaciteit van de politie. De BPZ is door het inschakelen van en wachten op de hulpverlening (daar waar relevant) en overleg met de hovj relatief veel tijd kwijt aan een huisverbod. De hovj is een groot deel van zijn of haar dienst kwijt aan het huisverbod en maakt overuren. Deze overuren leiden in de daarop volgende week tot roosterdruk, omdat ze gecompenseerd moeten worden. De tijdsdruk is één van de redenen waarom er op dit moment niet in elke huisverbodwaardige situatie een huisverbod wordt opgelegd.

Doorsturen RiHG	De politie stuurt het RiHG door naar andere instanties. In centrumgemeenten die met Huisverbod-Online werken, gaat dat automatisch: als een RiHG is ingevuld en tot een huisverbod leidt, ontvangen burgemeester en betrokken ambtenaren een signaal dat er een huisverbod is opgelegd. In centrumgemeenten waar niet met een dergelijk geautomatiseerd systeem gewerkt wordt, faxt of verstuurt de politie het RiHG aan gemeente en hulpverlening. De gemeente archiveert het RiHG. De hulpverlening gebruikt het RiHG als startpunt voor de uitvoering.
Geen huisverbod	Het komt voor dat de hovj het RiHG wel invult, maar dat dit niet leidt tot een huisverbod. Niet voor elk van de zeven centrumgemeenten was te achterhalen hoe vaak dit voorkomt. Voor de centrumgemeenten waarvan wel cijfers bekend zijn, leidt tien tot dertig procent van de ingevulde RiHG's niet tot een huisverbod. Voor heel Nederland zijn ook cijfers bekend. In 2009 werden 2719 RiHG's ingevuld, waarvan er 2107 leidden tot een huisverbod. ⁴ In 23 procent van de situaties leidt het invullen van het RiHG dus niet tot een huisverbod.

⁴ Timmermans e.a. (2010), p. 1.

3.4 Crisisinterventie en vervolg hulpverlening

3.4.1 Crisisdienst hulpverlening

Ter plaatse	<p>In vier van de zeven centrumgemeenten die in het verdiepend onderzoek zijn betrokken, komt een crisisdienst van de hulpverlening of (met name tijdens kantooruren) een casemanager ter plaatse nog voor of direct na het uitvaardigen van een huisverbod. In twee van deze centrumgemeenten helpt de hulpverlening de hovj bij het invullen van het RiHG. In één van de resterende drie centrumgemeenten is wel de opzet dat een crisisdienst ter plaatse gaat, maar gebeurt dit in de praktijk vrijwel nooit. De overige twee centrumgemeenten werken zonder crisisdienst. Daar is het streven dat de hulpverlening binnen 24 uur na oplegging van het huisverbod op gang komt en nemen hulpverleners bij voorkeur binnen enkele uren na oplegging van het huisverbod (telefonisch) contact op met de betrokkenen. Soms komt de hulpverlening pas uren na het incident ter plaatse, omdat de afspraak is dat de hulpverlening ter plaatse komt na het opleggen van het huisverbod. Dat opleggen kan echter een flink aantal uren duren.</p>
Taken	<p>De crisisdienst spreekt in drie van de zeven centrumgemeenten zowel de uithuisgeplaatste als de achterblijver. In één centrumgemeente komt het maatschappelijk werk direct ter plaatse voor de achterblijver. Daar is pas later, door de reclassering, contact met de uithuisgeplaatste. Als er kinderen bij het huisverbod betrokken zijn, besteedt de crisisdienst daar in eerste instantie ook aandacht aan. Alleen als daar aanleiding toe is, wordt een aparte crisisdienst voor de kinderen ingeschakeld. Na de eerste gesprekken draagt de crisisdienst de casus over naar de instelling die de hulpverlening coördineert.</p>
Capaciteit en kennis	<p>De meeste respondenten in de zeven centrumgemeenten merken op dat de capaciteit voor de eerste opvang bij de hulpverlening (crisisdienst of eerste contact binnen 24 uur) voldoende is. In de centrumgemeente waar de crisisdienst, ondanks de afspraken, vrijwel nooit ter plaatse gaat, komt dit vooral doordat de politie de crisisdienst niet inschakelt. Wat daar de reden van is, is onduidelijk. In diezelfde centrumgemeente valt op dat ook de vervolghulpverlening tijdens het tiendagentraject pas laat op gang komt.</p> <p>Eén casemanager geeft aan dat de crisisdienst niet altijd naar de situatie kijkt op een manier die voor de hulpverlening in het kader van het huiselijk geweld het beste is: soms wordt vooral over andere problemen, zoals schulden, gerapporteerd, en soms wordt doorverwezen naar verkeerde instellingen. Een andere casemanager signaleert dat hulpverleners zich soms nog onvoldoende realiseren dat bij huiselijk geweld veelal behoefte is aan een vorm van bemoeizorg; hulpverleners moeten naar haar mening niet te terughoudend zijn.</p>

Meerwaarde Alle geïnterviewde casemanagers geven aan dat het een meerwaarde heeft om als hulpverlening direct tijdens de crisis al aanwezig te zijn. Betrokkenen staan dan meer open voor de hulpverlening, omdat zij het probleem op dat moment niet kunnen ontkennen en nog niet de tijd hebben gehad om het te relativiseren. Ze vertellen ook meer over de situatie. De hulpverlening krijgt bovendien vaak de kans om de thuissituatie te bekijken. Dat kan waardevolle extra informatie opleveren. De samenwerking tussen de politie en de hulpverlening tijdens de crisis verloopt in vier van de zeven centrumgemeenten volgens de coördinatoren van de hulpverlening goed. In één centrumgemeente is deze samenwerking inmiddels zo goed, dat de politie de crisisdienst ook in andere zaken beter weet te vinden. Het komt in de andere centrumgemeenten echter wel eens voor dat de hulpverlening niet (zie boven) of te laat wordt ingeschakeld door de politie.

3.4.2 Hulpverlening tijdens (eerste tien dagen) huisverbod

Coördinatie De coördinerende instelling (SHG/GGD of gemeente/AMW) start zo snel mogelijk na melding van het huisverbod en/of overdracht door de crisisdienst de hulpverlening op. Voor die coördinatie zijn in de zeven centrumgemeenten vier modellen aangetroffen:

- De casemanager onderhoudt zelf geen contact met de uithuisgeplaatste of de achterblijver(s), maar draagt uitsluitend zorg voor aansturing van en afstemming tussen bij de casus betrokken hulpverleners.
- De casemanager draagt zorg voor de afstemming tussen betrokken hulpverleners, maar draagt daarnaast zelf zorg voor de achterblijver.
- De casemanager gaat tijdens de crisis met alle betrokkenen praten, en draagt de hulpverlening daarna over aan andere organisaties voor hulpverlening aan de uithuisgeplaatste en de achterblijver(s), met behoud van de coördinerende taak.
- Procesmatige coördinatie ligt bij de gemeente, waarbij de coördinator zelf geen contact heeft met de uithuisgeplaatste en de achterblijver(s); de inhoudelijke coördinatie ligt bij het maatschappelijk werk, die dit combineert met de zorg voor de achterblijver(s).

In alle gevallen behoort het tot de taken van de casemanager om zicht te krijgen op de reeds aanwezige hulpverlening in een gezinssysteem, contact te onderhouden met alle betrokken hulpverleners, politie en gemeente en de diverse trajecten op elkaar af te stemmen. De casemanager schrijft het plan van aanpak en het advies over wel/niet verlenen aan de gemeente.

Aanbod achterblijver In de eerste tien dagen van het huisverbod wordt de hulpverlening aan de uithuisgeplaatste, de achterblijver(s) en de eventueel betrokken kinderen opgestart. De probleeminventarisatie bij de achterblijver begint met een huisbezoek van de casemanager of het maatschappelijk werk. Uit de interviews met casemanagers blijkt dat zij in gesprek gaan met de achterblijver en proberen te achterhalen wat het karakter en de oorzaak van het geweld zijn. Ook spreken zij met achterblijvers over hun eigen aandeel in de dynamiek

van het geweld. Aansluitend op de probleeminventarisatie kunnen achterblijvers begeleiding (blijven) ontvangen van maatschappelijk werk of vrouwenopvang. Zij kunnen ook worden doorverwezen naar gespecialiseerde hulpverlening. Hun eigen wensen zijn daarin doorslaggevend, hoewel de casemanager of hulpverlening hen zal proberen te motiveren de door hen noodzakelijk geachte hulp te accepteren.

Kinderen

In vier van de zeven centrumgemeenten stelt BJZ/AMK in geval van een huisverbod een onderzoek in naar aanwezige kinderen. In drie centrumgemeenten is dit niet het geval; in één daarvan draagt een andere gespecialiseerde instelling zorg voor het kindtraject, in één centrumgemeente buigt de casemanager zich in eerste instantie ook over de kinderen en in de derde centrumgemeente kijkt het maatschappelijk werk naar zowel de situatie van de achterblijver(s) als die van de kinderen. In deze centrumgemeenten heeft BJZ een rol tijdens het huisverbod indien het al vanuit een ander kader bij de casus betrokken is of na afloop van het huisverbod geïndiceerde hulp nodig wordt geacht.

Uit interviews met vijf hulpverleners die zich bij het huisverbod op kinderen richten, blijkt dat ook hier de probleeminventarisatie begint met een huisbezoek. Tijdens dit bezoek spreken zij met de kinderen, voor zover dat mogelijk is en de achterblijver het toelaat. Kinderen jonger dan zes jaar willen zij in ieder geval observeren. De hulpverleners kijken naar signalen als lichamelijke klachten, concentratieproblemen, de interactie tussen achterblijvende ouder en kind, angst, slaapproblemen, veranderd gedrag, terugval in een andere leeftijdsfase en opvoedingsvaardigheden van ouders. BJZ/AMK (indien betrokken) en de gespecialiseerde instelling spreken in deze fase ook met relevante partijen in het netwerk rond het kind, zoals het consultatiebureau, de school en de huisarts. Indien geen 'kindsignalen' worden aangetroffen, verschilt de aanpak per hulpverlener. Drie van de vijf hulpverleners geven aan dat dit soort situaties (waarin een kind probeert te doen alsof alles normaal is) voor hen aanleiding is om extra goed naar het kind te kijken. Een andere hulpverlener geeft aan dan in ieder geval de instellingen in het netwerk over de situatie te informeren en te vragen contact op te nemen, mochten zij op een later tijdstip wel signalen zien. In één van de zeven centrumgemeenten worden kinderen die bij het huisverbod betrokken zijn al in deze fase standaard aangemeld voor het Kindspoortraject⁵. In een andere centrumgemeente wordt bij het huisverbod ook altijd hulp voor kinderen ingezet, maar kan de aard van de hulp per situatie verschillen. In de drie andere centrumgemeenten waar interviews over dit onderwerp zijn gehouden, is het inzetten van hulp voor kinderen niet standaard.

⁵ Dit traject, een samenwerkingsverband tussen de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg en het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), houdt in dat minderjarige kinderen die getuige zijn geweest van huiselijk geweld én hun ouders zo spoedig mogelijk na het optreden van het geweldsincident worden verwezen naar de voor hen meest geschikte vorm van hulpverlening, die op een zeer korte termijn daadwerkelijk hoort te starten.

Uithuisgeplaatste

De uithuisgeplaatste krijgt in alle zeven centrumgemeenten een intake bij de plegerhulpverlening. In één centrumgemeente begeleidt de reclassering tijdens het tiendagentraject de uithuisgeplaatste, in één centrumgemeente wordt de uithuisgeplaatste begeleid door een instelling die een combinatie vormt van GGZ en reclassering. In geval van een strafrechtelijk traject krijgt de uithuisgeplaatste (in dat geval verdachte) bezoek van de reclassering en kan bij vervolging of in het kader van een 'transactieafhandeling' reclasseringstoezicht en plegerhulpverlening verplicht worden gesteld. De intake voor uithuisgeplaatsten leidt in de regel tot een aanbod van hulpverlening, individueel of in groepsverband, bij een instelling voor plegerhulpverlening, en/of doorverwijzing naar in andere problematiek gespecialiseerde hulpverlening.

Van daadwerkelijke hulpverlening is tijdens de eerste tien dagen van het huisverbod eigenlijk geen sprake. De eerste contacten staan vaak in het teken van probleeminventarisatie. Het aantal contacten verschilt per centrumgemeente. In één van de zeven centrumgemeenten lukt het slechts om een eerste contact met de uithuisgeplaatste en de achterblijver(s) tot stand te brengen, in een aantal andere centrumgemeenten is er tijdens het tiendagentraject intensief telefonisch en face-to-facecontact met de uithuisgeplaatste en achterblijver(s). Het is onduidelijk wat de precieze oorzaken van deze verschillen per centrumgemeente zijn, omdat verbanden tussen mogelijke oorzaken en snelheid van hulpverlening niet systematisch zijn onderzocht. Het is echter aannemelijk dat druk op de capaciteit van de hulpverlening, de organisatie van de hulpverlening en de bereidheid van hulpverleners om alles op alles te zetten om voor alle betrokkenen trajecten te realiseren in dit kader belangrijke factoren zijn.

Acceptatie

Uit de interviews met casemanagers, coördinatoren van de hulpverlening en reclasseringsmedewerkers ontstaat het beeld dat zowel uithuisgeplaatsten als achterblijvers in het begin van het huisverbod geneigd zijn de aangeboden hulp te accepteren. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de interventie ten tijde van de crisis, waardoor achterblijver(s) en/of uithuisgeplaatste het probleem niet kunnen ontkennen of afzwakken. Er zijn echter uitzonderingen. Uithuisgeplaatsten kunnen er moeite mee hebben als pleger aangemerkt te worden, hetgeen kan leiden tot verzet tegen de hulpverlening. Dit kan voorkomen in combinatie met het ontkennen van het probleem door de uithuisgeplaatste. Ook zijn er situaties waarin de rollen van pleger en slachtoffer onduidelijk zijn en het als onrechtvaardig gezien wordt dat één van de twee als pleger gestraft wordt, terwijl de ander ook een aandeel had in het geweld. Enkele respondenten hebben erop gewezen dat psychiatrische hulpverlening aan uithuisgeplaatsten pas op gang kan komen als de uithuisgeplaatste instemt met gegevensuitwisseling tussen de gemeente en de hulpverlening. Als de uithuisgeplaatste dit weigert, komt er geen hulp op gang. Er zijn ook achterblijvers die het probleem ontkennen of dermate afhankelijk zijn van de uithuisgeplaatste dat zij zich verzetten tegen het huisverbod en de daarmee gepaard gaande hulpverlening. Bij het accepteren van hulpverlening

voor de kinderen speelt bij ouders angst dat BJZ de kinderen uit huis zal halen en/of negatieve ervaringen met hulpverlening in het verleden een rol. Hoofdstuk 4 geeft op basis van het dossieronderzoek een nauwkeuriger beeld van de acceptatie tijdens het tiendagentraject.

Capaciteit

In het algemeen geldt voor de hulpverlening tijdens het huisverbod dat er een grote tijdsdruk is om alles binnen tien dagen in gang te krijgen, bemoeilijkt door wachtlijsten voor bepaalde vormen van gespecialiseerde zorg, parttime-werken en instellingen die alleen tijdens kantooruren werken.

De capaciteit bij casemanagers, voor de coördinatie van het huisverbod tijdens het tiendagentraject, is in vijf van de zeven centrumgemeenten voldoende. Het gebrek aan capaciteit in één van de twee andere centrumgemeenten vloeit voort uit het aantal huisverboden, dat hoger is dan was verwacht. Het capaciteitsgebrek in de zevende centrumgemeente wordt veroorzaakt doordat huisverboden twee keer zoveel tijd (kunnen) kosten als is ingeschat.

In één van de drie centrumgemeenten waar reclasseringswerkers zijn geïnterviewd, is de capaciteit bij de reclassering onvoldoende. Dit is de enige centrumgemeente waar de reclassering verantwoordelijk is voor de begeleiding van de uithuisgeplaatste tijdens het huisverbod. In de andere centrumgemeenten voert de reclassering alleen de gebruikelijke activiteiten uit in het kader van strafrechtelijke trajecten en leidt het huisverbod niet tot extra druk op de capaciteit. De instellingen die zich over de trajecten voor kinderen buigen, geven zelf, in de drie centrumgemeenten waar medewerkers van deze organisaties over dit onderwerp zijn geïnterviewd, aan over voldoende capaciteit te beschikken. Andere partijen, deels in dezelfde centrumgemeenten, geven echter soms aan hier knelpunten te signaleren.

In twee van de zeven centrumgemeenten zien casemanagers problemen met capaciteit in de zin van tijd én kennis bij het maatschappelijk werk.

Samenwerking

Over het algemeen zijn de betrokken partijen tevreden over de samenwerking. Wel geven respondenten aan dat sprake is van een ontwikkelproces: partijen moeten elkaar soms nog leren kennen en een manier vinden om met de grote tijdsdruk die met het huisverbod samenhangt, om te gaan. Ook geeft een aantal respondenten aan dat de systeemaanpak bij sommige betrokken partijen een nieuwe manier van denken vergt. In één centrumgemeente zijn er structurele afstemmingsproblemen tussen het casemanagement en de reclassering, die deels verband houden met de vraag welke instelling een casus onder zich wil houden of behoort te houden, met andere woorden het 'eigendom' over casussen.

Regie

In de uitvoering van het huisverbod is met name sprake van casusregie, in de zin van casemanagement. Deze is hierboven reeds kort beschreven. Van belang bij de uitvoering daarvan zijn casuïstiekoverleggen, ook wel interventie-teams genoemd. In vijf van de zeven centrumgemeenten vinden tijdens het huisverbod dergelijke overleggen plaats. In een aantal centrumgemeenten

vinden deze overleggen op vaste momenten in de week of zelfs elke dag plaats, in andere centrumgemeenten wordt per huisverbod een casuïstiekoverleg ingepland. Bij deze overleggen zijn de hulpverleners voor uithuisgeplaatste, achterblijver(s) en (indien betrokken) kind(eren) aanwezig, als ook de casemanager. Zij wisselen informatie uit en komen samen tot een plan van aanpak voor het vervolg (zie ook paragraaf 3.5). In de centrumgemeenten waar geen casuïstiekoverleggen zijn, vindt afstemming bilateraal met de casemanager plaats, via telefoon of e-mail.

3.4.3 Hulpverlening tijdens verlenging en na afloop van het huisverbod

Overdracht coördinatie	<p>De hulpverlening na de eerste tien dagen wordt door de coördinatoren van de hulpverlening niet goed geregistreerd. Als het huisverbod wordt verlengd, houdt de casemanager de coördinerende rol langer vast en is hij of zij in ieder geval tot het huisverbod afloopt goed op de hoogte van het verloop. Na afloop van het huisverbod wordt een casus overgedragen. In twee van de zeven centrumgemeenten vindt overdracht van het casemanagement plaats naar de reguliere huiselijkgeweldstructuur. In één andere centrumgemeente wordt één van de betrokken hulpverlenende instanties na het huisverbod aangewezen als casushouder, die het op gang brengen van de hulp en de uitvoering van het plan van aanpak in de gaten houdt. In de overige vier centrumgemeenten loopt het casemanagement na het huisverbod in principe af. Alleen complexe zaken kunnen hier een uitzondering op vormen.</p> <p>Overdracht van casussen vindt op verschillende manieren plaats. In de centrumgemeenten waar wordt overgedragen aan de reguliere huiselijkgeweldstructuur verloopt dit in één geval via regulier overleg en naar tevredenheid van de betrokkenen, en in het andere geval telefonisch, via een gedeeld elektronisch informatiesysteem of in het geheel niet. In de andere centrumgemeenten vindt overdracht schriftelijk of mondeling tussen de casemanager en de reguliere hulpverleningsinstellingen plaats. Vaak zijn deze reguliere instellingen, zeker als het maatschappelijk werk, reclassering of plegerhulpverlening betreft, al betrokken in het tiendagentraject en bij casuïstiekoverleggen. In die situaties is er geen formeel overdrachtsmoment.</p>
Aanbod	<p>Het aanbod van zorg waar de uithuisgeplaatsten, de achterblijvers en de kinderen tijdens de verlenging of na afloop van het huisverbod naar worden doorgeleid is zeer divers en varieert van maatschappelijk werk en plegerhulpverlening tot psychologische of psychiatrische zorg, verslavingszorg en slachtofferhulp. Uit de interviews met hulpverleners die tijdens het huisverbod betrokken zijn bij de kinderen en met casemanagers blijkt dat voor kinderen BJZ de eerste stap is naar de hulpverlening. In vier van de zeven centrumgemeenten is dat al tijdens het huisverbod; in de drie andere centrumgemeenten, mits geïndiceerde hulp nodig wordt geacht of een zorgmelding wordt gedaan, na afloop van het huisverbod. BJZ doet dan onderzoek en indiceert. BJZ houdt een casus onder zich tot terugkoppeling van de instelling waarnaar is doorverwezen plaatsvindt en besloten kan worden of verdere betrokkenheid nog nodig is.</p>

De interviews met hulpverleners die tijdens het huisverbod betrokken zijn bij de kinderen, laten zien dat hulpverleners onderscheid maken tussen hulpverlening gericht op omgevingsfactoren (zoals slechte opvoedingsomstandigheden, getuige zijn van huiselijk geweld, schulden van ouders, een slechte woning, hulp voor ouders) en hulpverlening gericht op kindfactoren (zoals gedragsstoornissen, psychiatrische aandoeningen of verstandelijke beperkingen). Hulpverlening die gericht is op omgevingsfactoren betreft (naast andere hulp aan de ouders) opvoedingsondersteuning. Hulpverlening die gericht is op kindfactoren kan niet-geïndiceerd zijn (psycho-educatie in groepen voor verschillende leeftijdscategorieën, assertiviteitstraining voor jongeren en schoolmaatschappelijk werk) of geïndiceerd (bijvoorbeeld GGZ). Met name bij de GGZ zorgen wachtlijsten ervoor dat de hulpverlening soms pas na meerdere maanden op gang komt. Groepstherapie start soms pas wanneer een groep groot genoeg is, hetgeen ook leidt tot wachtlijsten. Daarnaast komen wachtlijsten voor bij indicatie door BJZ (maximaal 6 weken). Hulpverleners signaleren witte plekken in de hulpverlening aan kinderen voor wat betreft speltherapie voor de allerjongsten, individuele therapie voor jongeren en hulpverlening voor jongeren die met huiselijk geweld te maken hebben in het algemeen. Hoofdstuk 4 biedt meer informatie over het aanbod van zorg aan uithuisgeplaatsten en achterblijvers.

Acceptatie

De acceptatie en het vasthouden van de hulpverlening na afloop van het huisverbod wisselt volgens de geïnterviewde casemanagers en de coördinatoren van de hulpverlening sterk. Vaak worden trajecten wel opgestart. Ze worden echter niet altijd afgemaakt. Om wat voor percentages het hier gaat, en wat het verschil is tussen de uithuisgeplaatsten, de achterblijvers en de kinderen, is niet bekend omdat het verloop van de vervolotrajecten veelal niet is opgenomen in de registraties van de coördinatoren. Hun registratie eindigt bij het zorgadvies en eventueel een contact dat in het kader van monitoring of nazorg op een later tijdstip nog met cliënten is geweest. Eén casemanager geeft aan dat het voor de hulpverlening moeilijk is om het contact vast te houden als mensen weer terug bij elkaar komen, maar dat aan de andere kant, als mensen uit elkaar gaan, hulp niet op gang komt omdat ze de noodzaak van hulp niet meer inzien. Daarnaast wijst een aantal respondenten op de noodzaak om als hulpverlening outreachend te werken, zodat het tijdens het huisverbod opgebouwde hulpverleningscontact niet verloren gaat.

Ouders staan niet altijd open voor hulpverlening aan hun kinderen. Hulpverleners proberen ouders daartoe wel te motiveren door hun hulpvraag als uitgangspunt te nemen. Lukt dat niet, dan kan BJZ een zaak doorzetten naar de Raad voor de Kinderbescherming.

Monitoring

In alle zeven centrumgemeenten die in het verdiepend onderzoek zijn betrokken, vindt na overdracht of afsluiting van het casemanagement na een bepaalde tijd een vorm van monitoring of nazorg plaats. Veelal is dit na drie en zes maanden. De casemanager gaat bij de betrokkenen of de hulpverlenende

instellingen na wat de stand van zaken is, en zet trajecten opnieuw uit indien nodig. Deze contacten worden soms wel, en soms niet in de hierboven beschreven registratiesystemen geregistreerd.

Er is geen zicht op hoe vaak opnieuw geweld of dreiging van geweld voorkomt. Wel is er in een deel van de zeven centrumgemeenten voor de tweede of zelfs derde keer een huisverbod aan dezelfde persoon opgelegd, hetgeen erop wijst dat er recidive is.

3.5 De systeemgerichte aanpak in de hulpverlening

Stysteem- gesprek	De systeemgerichte aanpak krijgt in vijf van de zeven centrumgemeenten in eerste instantie vorm in het streven naar afsluiting van het huisverbod met een systeemgesprek. Een dergelijk gesprek wordt bijgewoond door de uithuisgeplaatste, de achterblijver(s), eventueel kinderen, hun hulpverleners en (indien aanwezig) een onafhankelijke casemanager. Doel van het gesprek is te bespreken hoe betrokkenen verder willen: samen of apart. Als dit samen is, dan wordt vaak gekeken naar een vorm van relatietherapie zodat de betrokkenen inzicht krijgen in hun eigen rol in het geweld.
Kern aanpak	Bij een systeemaanpak gaat het om het analyseren van de oorzaken van het geweld, de rol van de diverse leden van het (gezins)systeem in het geweld en oplossingen daarvoor. Het is daarom meer dan alleen het afstemmen van trajecten voor uithuisgeplaatsten, achterblijvers en kinderen; deze trajecten moeten als het ware één worden. Uit het onderzoek blijkt dat instellingen het systeemgesprek hier een goed middel voor vinden.
Mogelijkheden	Een systeemgesprek valt overigens niet altijd te realiseren. Als de uithuisgeplaatste is ingesloten, is het bijvoorbeeld niet mogelijk. Als betrokkenen besluiten uit elkaar te gaan, zien zij vaak de noodzaak van een systeemgesprek niet in. In die situaties, net als in de centrumgemeenten waar geen (standaard)systeemgesprekken plaatsvinden, proberen hulpverleners tot een systeemaanpak te komen door in de casusoverleggen of via de casemanager de trajecten voor de uithuisgeplaatste, de achterblijver(s) en eventueel betrokken kind(eren) inhoudelijk op elkaar af te stemmen. Het onderzoek heeft echter weinig zicht op het resultaat van deze afstemming opgeleverd.
Gender	De systeemaanpak maakt duidelijk hoe de hulpverlening omgaat met het genderaspect van het geweld. In principe betekent de systeemaanpak dat de casus genderneutraal wordt behandeld: gekeken wordt naar ieders rol in het geweld en de onderliggende dynamiek tussen de verschillende betrokkenen in het systeem die het geweld veroorzaakt. De oplossing voor het geweld wordt niet per definitie binnen het systeem gezocht: als één of beide partners niet verder willen met de relatie, oefent de hulpverlening geen druk uit om de relatie toch voort te zetten en evenmin om aan elkaars hulpverlening bij te dragen. Als kinderen bij het huisverbod betrokken zijn, oefent de hulpverlening

wel druk uit op de ouders om zaken in het belang van de kinderen goed te regelen. Dit blijkt uit interviews met zes casemanagers.

Het is belangrijk dat hulpverleners, daar waar sprake is van controlerend geweld, deze situatie herkennen en niet elke gewelddadige situatie als genderneutraal behandelen. Hulpverlening dient dan gericht te zijn op autonomie en weerbaarheid. Daarbij is een langduriger en intensiever traject wenselijk dan alleen begeleiding tijdens en na het huisverbod en reguliere hulpverlening om te voorkomen dat het slachtoffer terugvalt in de situatie van controle door de uithuisgeplaatste.

Uit interviews met zes casemanagers blijkt dat in de begeleiding van achterblijvers over het algemeen goed wordt gekeken naar de onderliggende dynamiek van het geweld, inclusief al dan niet controlerend geweld van de man richting de vrouw. Daar waar sprake is van een dergelijke situatie, wordt ingezet op het versterken van de controle van de vrouw over de eigen situatie. Dat gebeurt bijvoorbeeld via assertiviteits- en weerbaarheidstrainingen. Over het algemeen wordt geen druk uitgeoefend op achterblijvers om mee te werken aan de hulpverlening voor de uithuisgeplaatste, als zij dat niet willen. De casemanagers geven echter ook aan dat lang niet altijd sprake is van het stereotype rolpatroon van gewelddadige, controlerende man (pleger) en afhankelijke vrouw (slachtoffer). Zij komen veel situaties tegen waarin de relatie gelijkwaardig is maar de geweldsvorm tussen man en vrouw verschilt: de vrouw gebruikt meer psychisch en verbaal geweld, de man vaker fysiek geweld. Daarnaast doen zich situaties voor waarin de afhankelijkheidsrelatie omgekeerd is (man afhankelijk van vrouw). Precieze aantallen zijn hierover niet te geven, aangezien dit niet wordt geregistreerd. De casemanagers hebben op basis van hun ervaring de indruk dat het stereotype, controlerende geweld meer voorkomt in streng christelijke en allochtone systemen.

3.6 Het tijdelijk huisverbod, eengerelateerd geweld en suicide

Contra-
indicatie

Eengerelateerd geweld is een contra-indicatie voor het huisverbod, omdat bij dit soort geweld de veiligheid van het slachtoffer niet per definitie gewaarborgd is als de pleger uit huis wordt geplaatst. Bij eengerelateerd geweld is (een deel van) de familie betrokken, wat betekent dat – ook al is degene van wie de dreiging in eerste instantie uitgaat uit huis geplaatst – de veiligheid van de achterblijver bedreigd kan blijven door de familie van de uithuisgeplaatste.

Het onderzoek laat zien dat politie en hulpverlening ervan op de hoogte zijn dat dit een risicofactor is bij het opleggen van het huisverbod. Uit de drie voorbeelden die het verdiepend onderzoek onder zeven centrumgemeenten heeft opgeleverd van casussen waarin het speelde, bleek in twee casussen pas na het opleggen van het huisverbod en de start van de hulpverlening dat er sprake was van eengerelateerd geweld. De betrokkenheid van de crisisdienst bij het opleggen van het huisverbod in één centrumgemeente had dit niet voorkomen. Hoe in deze casussen verder is gehandeld, is niet bekend.

Suicide In twee andere centrumgemeenten zijn hovj's alert op de mogelijkheid en kunnen zij bij vermoedens van eengerelateerd geweld de hulp van collega's inschakelen. Voor zover bekend, is dit één keer voorgekomen.

Een andere factor waar bij het opleggen van het huisverbod, en de hulpverlening daaropvolgend, rekening mee gehouden dient te worden, zijn suïcidale neigingen bij de uithuisgeplaatste. Inmiddels is binnen de centrumgemeenten die in de verdiepende fase zijn onderzocht één casus bekend waarin de uithuisgeplaatste vrij kort na het opleggen van het huisverbod zelfmoord pleegde. In het RiHG wordt gevraagd naar suïcidale neigingen maar ze zijn geen contra-indicatie voor het opleggen van het huisverbod. Ze vormen wel een aandachtspunt voor politie en met name de hulpverlening tijdens de looptijd van het huisverbod. Het is vervolgens aan de hulpverlening hier tijdens het traject rekening mee te houden. In één centrumgemeente wordt de crisisdienst van het Riagg gebeld bij een ernstige dreiging. Een hovj in een andere centrumgemeente noemt gedwongen opname als mogelijkheid in dit soort situaties.

3.7 Rol gemeenten en verschillen binnen regio's

Samenwerking Uit de groepsinterviews met regiogemeenten, die in het verdiepend onderzoek zijn gehouden, blijkt dat in alle onderzochte regio's de centrumgemeente en regiogemeenten samen het huisverbod hebben vormgegeven, veelal op initiatief van de centrumgemeente. Een sterke regie vanuit de centrumgemeente werkt in dit kader bevorderend. In twee regio's kwamen gemeenten niet (direct) tot een gedeelde visie op de toepassing van het huisverbod. In één regio wilde de centrumgemeente op een bepaald moment meer huisverboden opgelegd zien en ze daardoor in meer situaties laten opleggen, terwijl niet alle regiogemeenten het daarmee eens waren. Uiteindelijk heeft het Regionaal College, waar gemeentebestuur, politie en justitie in samenkomen,⁶ besloten hoe voortaan zou worden gehandeld.

Delen van expertise In meerdere regio's functioneert de centrumgemeente als vraagbaak voor regiogemeenten. Diverse regiogemeenten hebben aangegeven dat als zij niet zeker zijn over bepaalde punten van de juridische toets of het verlengingsbesluit, zij de hulp van hun collega's in de centrumgemeente inroepen. Ook komt het voor dat de centrumgemeente de procedures rondom voorlopige voorziening en beroep ook voor de regiogemeenten uitvoert of dat regiogemeenten onderling samenwerken. In één van de onderzochte regio's hebben vier regiogemeenten de juridische taken behorend bij het huisverbod bij één regiogemeente belegd.

⁶ Bestuursorgaan van de politieregio waarin alle burgemeesters van de regio, de hoofdofficier van justitie en de korpschef zitting hebben.

Mandatering	In drie van de onderzochte regio's zijn er tussen de gemeenten verschillen in de mandatering van het opleggen van het huisverbod. Dat heeft te maken met verschillen tussen regio's vrouwenopvang (35) en politieregio's (25), maar ook met verschillen in de keuzes die gemeenten maken. ⁷ Daar waar het mandaat tussen de gemeenten verschilt, gaat de hovj bij het opleggen van het huisverbod na of er wel of niet sprake is van een volledig mandaat. Zo niet, dan neemt de hovj na het invullen van het RiHG contact op met de betreffende burgemeester, of de burgemeester wordt via Huisverbod-Online gevraagd het huisverbod te ondertekenen.
Organisatie van de hulpverlening	Over het algemeen is de hulpverlening overal in een regio hetzelfde georganiseerd, zo blijkt uit de groepsinterviews. Als in de centrumgemeente wordt gewerkt met een crisisdienst, gebeurt dat in de regiogemeenten ook. Wel kunnen er accentverschillen zijn. In één regio is bijvoorbeeld aangegeven dat in de centrumgemeente een medewerker van de crisisdienst direct ter plaatste komt en de hovj helpt met het horen van de betrokkenen, terwijl de crisisdienst in de regiogemeenten pas ter plaatste komt als het huisverbod is opgelegd of bijna is opgelegd, bijvoorbeeld een aantal uur nadat de crisisdienst is geïnformeerd. Dit heeft te maken met verschillen in reistijd. Daarnaast is de hulpverlening in de regiogemeenten vaak in handen van andere organisaties dan in de centrumgemeente. De organisaties die in de regiogemeenten verantwoordelijk zijn voor de hulpverlening, hebben dan vaak minder ervaring met de uitvoering. Dit kan ertoe leiden dat ze over minder kennis beschikken en het wiel bij elk huisverbod opnieuw moeten uitvinden. Er zijn twee casemanagers in de zeven centrumgemeenten die dit signaleren.
Toets	Na het opleggen van het huisverbod door de hovj of de burgemeester toetst de (juridische afdeling van de) gemeente of het huisverbod terecht is opgelegd en of alle formulieren zorgvuldig en juist zijn ingevuld. Uit het onderzoek blijkt dat niet elke gemeente dit doet. Er is één geval besproken waarin een regiogemeente deze toets wegens capaciteitsgebrek niet uitvoert. Het is niet duidelijk in hoeverre dit in meer gemeenten speelt.
Verlenging	De afweging om een huisverbod wel of niet te verlengen, wordt gemaakt op het gemeentehuis. In hoofdstuk 2 is beschreven hoe centrumgemeenten dit hebben georganiseerd. Uit de interviews met ambtenaren van de centrum- en regiogemeenten blijkt dat de ambtenaren die het verlengingsadvies voor de burgemeester schrijven, zich veelal laten leiden door het zorgadvies van de hulpverlening. Zij horen de uithuisgeplaatste en achterblijver(s) echter zelf. Dat kan aanvullende informatie opleveren, die zij dan meenemen bij het opstellen van het advies. Het horen van de betrokkenen vergt aparte vaardigheden. In één regio zijn de ambtenaren daarvoor getraind. De interviews met gemeenten in de zes andere regio's laten zien dat hier in meer gemeenten behoefte aan

⁷ In 15 van de 25 politieregio's is het mandaat voor de hele regio (die kan verschillen van de regio vrouwenopvang) hetzelfde, in tien politieregio's verschilt de mandatering tussen de gemeenten die deel uitmaken van de regio. Bron: intern onderzoek politie.

is. Ambtenaren weten niet altijd welke vragen ze aan de betrokkenen moeten stellen. Daarnaast is er in ieder geval in één regiogemeente sprake van dat kinderen die ouder dan twaalf jaar zijn niet worden gehoord, terwijl dat wel de bedoeling is, omdat de desbetreffende ambtenaar hen niet in een loyaliteitsconflict wil brengen en niet weet hoe dit vermeden kan worden.

De respondenten in de groepsinterviews hebben verschillende overwegingen genoemd als basis voor het verlengingsbesluit. De belangrijkste overweging is de mate van dreiging. Wanneer nog steeds sprake is van een acute dreiging, dan adviseren zij het huisverbod te verlengen. Soms laten zij echter ook andere factoren meewegen, bijvoorbeeld dat de hulpverlening nog geen duidelijk beeld van de uithuisgeplaatste heeft kunnen krijgen (omdat die bijvoorbeeld gedetineerd is) of dat de uithuisgeplaatste geen hulp wil accepteren.

Tot slot blijkt uit de groepsinterviews dat het overhandigen van de beschikking soms tot problemen leidt. Persoonlijk overhandigen is niet altijd mogelijk, omdat de uithuisgeplaatste niet traceerbaar is of de situatie onveilig wordt geacht. In die gevallen wordt overgegaan tot het per brief en/of telefonisch meedelen van het besluit.

Capaciteit

Over het algemeen ontstaan er geen knelpunten rondom de beschikbare capaciteit voor het huisverbod bij gemeentelijke ambtenaren. Ook als het huisverbod meer tijd kost dan begroot, valt daar wel een mouw aan te passen. Een groter probleem is de kwetsbaarheid van de continuïteit: de taken in het kader van het huisverbod zijn, met name in kleinere gemeenten, vaak bij één ambtenaar belegd. Als deze ziek wordt of om een andere reden uitvalt, is er een probleem. Daarnaast kan een knelpunt zijn dat gemeenten voor huisverboden niet met piketdiensten werken. Dat betekent dat een verlengingsbesluit soms eerder dan op dag negen moet worden genomen. Dit zet een extra tijdsdruk op het tiendagentraject bij de hulpverlening, die eerder het verlengingsadvies moet uitbrengen. Tot slot zijn de werkzaamheden die in het kader van het huisverbod moeten worden uitgevoerd moeilijk in te plannen, omdat vooraf niet bekend is wanneer het wordt opgelegd. Zes van de zeven centrumgemeenten hebben echter tijdens het onderzoek aangegeven dat in 2009 in de hele regio minder huisverboden zijn opgelegd dan was verwacht.⁸ In dat kader is het niet verrassend dat in deze centrumgemeenten op dit moment geen knelpunten rondom de beschikbare capaciteit bij gemeenten bestaan.

⁸ Landelijk zijn in 2009 2107 huisverboden opgelegd. In de memorie van toelichting bij de Wet tijdelijk huisverbod is sprake van een verwachting van 1000-2000 per jaar. In heel Nederland zijn in 2009 dus meer huisverboden opgelegd dan verwacht. Het lager uitvallen van het aantal huisverboden in een aantal van de centrumgemeenten die in het verdiepend onderzoek zijn betrokken wijst daarom niet op een landelijke trend.

Regie Gemeenten voeren op strategisch niveau de regie over het huisverbod. Dat betekent dat zij samen met hun samenwerkingspartners beleid ontwikkelen en afspraken maken met partners over de uitvoering. Uit de interviews met beleidsambtenaren in de zeven centrumgemeenten blijkt dat het over het algemeen goed lukt om de neuzen van de betrokken organisaties dezelfde kant op te krijgen. Wethouders kunnen daar in belangrijke mate toe bijdragen door het proces te dragen. In de interviews met regiogemeenten zijn hier wel enkele kanttekeningen bij geplaatst. Zo zitten gemeenten en politie niet altijd op één lijn, bijvoorbeeld over het wel of niet 's nachts opleggen van huisverboden. Daarnaast wijzen gemeenten op de soms gebrekkige aansluiting van de reguliere hulpverlening op het huisverbod (zie paragraaf 3.4). Dat is opvallend, aangezien gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de lokale basisstructuur die in deze reguliere hulpverlening dient te voorzien.

3.8 Naleving en handhaving

Naleving Uit het dossieronderzoek (zie verder hoofdstuk 4) blijkt dat ongeveer dertig procent van de huisverboden wordt overtreden. Dit is een veel hoger percentage dan het percentage huisverboden waarin de politie een proces-verbaal voor overtreding opmaakt (11%, zo blijkt uit politiecijfers over 1 januari tot en met 8 augustus 2010). Overtredingen betreffen zowel schending van het huisverbod (het toch ter plaatse gaan) als schending van het contactverbod (face to face, telefonisch, per e-mail, sms of MSN).

Controle Zowel de politie als de hulpverlening heeft een taak bij de controle op de naleving van het huisverbod. De politie kan in het eigen registratiesysteem een notitie maken van het huisverbod en de locatie waarvoor het geldt, als ook gedurende het huisverbod langsgaan of het wijkteam de locatie in de gaten laten houden. Dit gebeurt voor zover bekend ook in alle zeven centrumgemeenten. Het verschil tussen het percentage overtredingen in het dossieronderzoek dat deel uitmaakt van dit onderzoek en het aantal huisverboden waarin proces-verbaal voor overtreding wordt opgemaakt, wijst erop dat niet altijd op signalen van overtreding wordt gereageerd. Meer hierover is opgenomen in paragraaf 4.1.3.

Reactie De hulpverlening is vaak de eerste die de overtreding opmerkt. Het is de taak van de hulpverlening om de politie in te schakelen. De politie kan dan in overleg met het OM tot aanhouding overgaan. In deze keten treden knelpunten op: het komt voor dat de hulpverlening vanwege de vertrouwensband met de cliënt de overtreding niet wil melden, het komt voor dat de politie niet optreedt tegen een overtreding, en het komt ook voor dat het OM in de overtreding geen aanleiding voor vervolging ziet. Er zijn geen precieze cijfers van het aantal overtredingen en de daarop wel of niet (en door wie) ondernomen acties.

Vervolging door het OM lijkt vooralsnog slechts sporadisch voor te komen. Een verklaring ligt in de aard van de overtreding. In de context van huiselijk geweld en het huisverbod is ook een sms'je een overtreding van het contactverbod. Daar kan grote druk op de achterblijver van uitgaan. Vanuit het perspectief van het OM betreft het echter een relatief licht vergrijp.

3.9 Beroep/rechtsbescherming

In 2009 werd er op 2107 opgelegde huisverboden in Nederland 76 maal een voorlopige voorziening aangevraagd (bijna 4%). Er werd 42 maal (hoger) beroep aangetekend tegen (verlenging van) een huisverbod (ongeveer 2%).⁹ Beroep en rechtsbescherming zijn onderwerp van een onderzoek dat parallel aan deze procesevaluatie wordt uitgevoerd. Voor meer informatie wordt verwezen naar het rapport daarover.¹⁰

3.10 Concluderend

Deze paragraaf bevat de conclusies met betrekking tot de uitvoering van het huisverbod. Daarmee wordt tevens antwoord gegeven op de onderzoeksvragen 7 tot en met 13.

Tabel 3.6 geeft een overzicht van de betrokken partijen, hun rol in de uitvoering en de belangrijkste bevindingen met betrekking tot de invulling van deze rol.

Tabel 3.6 Bevindingen per betrokken partij

Betrokken partij	Rol in proces	Bevindingen
Gemeente	Strategische regie	Verloopt veelal naar tevredenheid, eigen prioriteitstelling politie soms knelpunt. Gemeenten werken in regio's samen.
	Verlenging	Tijdsdruk vergt flexibiliteit; zorgadvies en mate van dreiging als basis verlengingsbesluit; horen betrokkenen vergt vaardigheden die er niet altijd zijn; kennisgeving verlengingsbesluit verloopt veelal goed. Capaciteit is voldoende. Gemeenten delen expertise.

⁹ Cijfers Monitoringsysteem Huisverbod, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, januari 2010.

¹⁰ ProFacto (2010) *Rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten. Een verkennend onderzoek* (Groningen), nog niet openbaar.

Vervolg tabel 3.6 Bevindingen per betrokken partij

Betrokken partij	Rol in proces	Bevindingen
Burgemeester	Opleggen huisverbod	Bevoegdheid veelal gemandateerd; mandaat kan binnen een regio per gemeente verschillen.
Basispolitiezorg	Eerste inschatting	BPZ handelt volgens landelijke instructies. Politie als startpunt proces en focus op aanhouden indien mogelijk draagt bij aan hoge samenloop met strafrecht.
	Handhaving	Handhaving gebeurt in alle gemeenten maar leidt niet altijd tot vervolging.
Hovj	Risicotaxatie; opleggen huisverbod (afhankelijk van verlenging)	RiHG gebruiksvriendelijk, invullen veelal op bureau, soms helpt hulpverlening. 23% RiHG's leidt niet tot huisverbod. Opleggen huisverbod kost veel tijd, afhankelijk van inrichting proces. Leidt tot roosterdruk. Huisverbod krijgt niet altijd prioriteit, wordt 's nachts soms niet opgelegd en vaak op bureau.
Crisisdienst	Hulpverlening tijdens crisis	Niet in elke gemeente. Waar wel aanwezig, voldoende capaciteit voor eerste opvang. Benutten crisis heeft meerwaarde voor hulpverlening later in proces.
Hulpverlening	Coördinatie	Verschillende modellen voor coördinatie, spil is casemanager, bewaakt coördinatie. Capaciteit in meeste gemeenten voldoende.
	Hulpverlening aan betrokkenen	Tijdens huisverbod focus op inventarisatie problematiek. Contactfrequentie verschilt per gemeente. Capaciteit niet altijd voldoende.
	Systeemgerichte aanpak	Samenwerking verloopt goed. Bij overdracht aan reguliere hulpverlening problemen met wachtlijsten en onvoldoende zicht op vervolg.
	Zorgadvies	Aanbod zeer divers. Krijgt vorm in systeemgesprekken en afstemming van trajecten, maar niet in alle casussen. Is waar relevant genderneutraal. Borgen veiligheid bepalend voor inhoud zorgadvies, wensen betrokkenen zoveel mogelijk meegenomen in advies.

Het opleggen van huisverboden

Opleggen van huisverboden In de praktijk handelt de BPZ volgens de landelijke instructies. Het RiHG wordt ingevuld door de hovj (in sommige centrumgemeenten ondersteund door de hulpverlening en eventueel de BPZ). Dit gebeurt niet bij elke melding van huiselijk geweld, maar alleen bij meldingen die door de BPZ als huisverbodwaardig worden beoordeeld en waarin de hovj de afweging maakt dat het zinvol is het RiHG in te vullen. In 86 procent van de situaties waarin een huisverbod wordt opgelegd, loopt dit samen met een strafrechtelijk traject.

RiHG De hovj vult het RiHG meestal op het bureau in, nadat de uithuisgeplaatste is aangehouden. In politieregio's die met Huisverbod-Online werken gebeurt dit digitaal, in andere regio's handmatig. Het RiHG wordt (digitaal of per fax) doorgestuurd naar in ieder geval de gemeente en de casemanager. De

Tijdbesteding	gemeente gebruikt dit bij het toetsen van het opgelegde huisverbod, de casemanager om een eerste indruk van de situatie te krijgen. Het invullen van het RiHG zelf kost niet veel tijd: een kwartier tot een halfuur. De hovj is wel veel tijd kwijt aan de rest van de procedure om tot het opleggen van een huisverbod te komen: in de meeste regio's gemiddeld zes uur werktijd, in één regio met een afwijkend werkproces ongeveer drie uur. Deze tijdsbesteding leidt tot de noodzaak om prioriteiten te stellen (wat kan leiden tot de keuze om de tijd aan andere incidenten te wijden) en leidt in de op het huisverbod volgende week tot roosterdruk.
Opvang	De politie gaat na of de uithuisgeplaatste zelf onderdak kan verzorgen. Zo niet, dan brengt de politie de uithuisgeplaatste naar de opvangmogelijkheid die in de betreffende gemeente is geregeld, variërend van crisisopvang tot een hotel.

De eerste opvang

Crisismoment	In de praktijk betekent een crisisdienst dat één hulpverlener direct na de interventie door de politie met de achterblijver en in de meeste gevallen ook met de uithuisgeplaatste spreekt. De capaciteit voor de eerste opvang is voldoende. Knelpunten die zich voordoen, zijn van tweeërlei aard:
Knelpunten	<ul style="list-style-type: none"> • De crisis wordt alsnog onvoldoende benut, doordat de politie de crisisdienst niet inschakelt (dit gebeurt in één gemeente) en doordat vaak is afgesproken dat de crisisdienst pas na het opleggen van het huisverbod wordt ingeschakeld. Doordat het veel tijd kan kosten om het huisverbod op te leggen, betekent dit laatste dat de hulpverlening dan vele uren na het incident ter plaatse komt. • De hulpverlener die in de crisis ter plaatse gaat, is te terughoudend of bekijkt de situatie niet vanuit de aard van huiselijk geweld, waardoor de hulpverlener die het na de crisis overneemt onvoldoende informatie over de situatie ontvangt. <p>Wanneer de centrumgemeente met een crisisdienst werkt, doen de regiogemeenten dat ook. Wel kunnen aanrijtijden in grote regio's verschillen.</p>

Meerwaarde eerste opvang	De hulpverleners zelf zijn over het algemeen van mening dat de eerste opvang meerwaarde heeft voor het vervolg van de hulpverlening. Uithuisgeplaatsten en achterblijvers staan meer open voor hulpverlening en vertellen meer over de situatie dan zij een aantal uren later doen. Bovendien kan de hulpverlening een blik op de thuissituatie werpen, wat vaak waardevolle informatie oplevert.
--------------------------	---

Vervolg tiendagentraject

Vervolg hulpverlening	Het aanbod van de hulpverlening in de eerste tien dagen omvat (praktische) ondersteuning van uithuisgeplaatsten en achterblijvers en een eerste probleeminventarisatie. De hulpverlening werkt, onder aansturing van de casemanager, aan een plan van aanpak en overdracht van de uithuisgeplaatsten en achterblijvers aan de reguliere hulpverlening. Indien mogelijk worden reguliere trajecten al opgestart.
Coördinatie	Tijdens de looptijd van het huisverbod ligt de coördinatie in handen van de

Samen- werking	<p>casemanager. Die kan op verschillende manieren bij de casus betrokken zijn, waarbij het belangrijkste verschil is dat sommige casemanagers contact onderhouden met alle betrokkenen, anderen alleen met de achterblijvers, en weer anderen zelf geen contact met betrokkenen hebben en alleen zorg dragen voor een goede afstemming tussen de betrokken hulpverleners.</p> <p>De samenwerking van de diverse bij het huisverbod betrokken hulpverleners krijgt vorm in de verschillende vormen voor afstemming. Hulpverleners houden minimaal de casemanager telefonisch en per e-mail op de hoogte van hun activiteiten. In de meeste gemeenten worden daarnaast casuïstiekoverleggen georganiseerd, waarin hulpverleners met elkaar een casus bespreken en de systeemaanpak vormgeven. De uitvoeringsregie en de casusregie zijn vaak belegd bij dezelfde organisatie (SHG/GGD of gemeente/AMW), waarbij de coördinator van de hulpverlening verantwoordelijk is voor de uitvoeringsregie en de casemanager voor de casusregie. Vrijwel alle betrokken instellingen hebben zich tijdens het onderzoek positief uitgelaten over deze samenwerking en regievoering.</p>
Regio- gemeenten	<p>In regiogemeenten is de hulpverlening veelal hetzelfde georganiseerd als in de centrumgemeente. Wel is de hulpverlening in regiogemeenten vaak in handen van andere organisaties dan in de centrumgemeente. Doordat in regiogemeenten minder huisverboden worden opgelegd dan in een centrumgemeente, komt het op dit moment nog voor dat zij minder proceskennis hebben dan organisaties in de centrumgemeente. Regiogemeenten sluiten echter vaak met de organisatie van het huisverbod aan bij de reguliere hulpverlening bij huiselijk geweld, waardoor de inhoudelijke expertise gewaarborgd is.</p>
Knelpunten	<p>De organisatie van de hulpverlening tijdens het huisverbod sluit goed aan op de lokale basisstructuur voor huiselijk geweld. Desondanks is de koppeling aan de reguliere hulpverlening problematisch. Hoewel reguliere instellingen (maatschappelijk werk, plegerhulpverlening) betrokken zijn tijdens de eerste tien dagen, krijgen uithuisgeplaatsten en achterblijvers na afloop van het tiendagentraject te maken met een interne of externe overdracht. Die kan gepaard gaan met wachttijden voor de start van het daadwerkelijke hulpverleningstraject. Deze bedragen enkele weken tot enkele maanden. Dit kan gevolgen hebben voor het daadwerkelijk willen starten van de hulpprojecten bij de uithuisgeplaatsten en achterblijvers.</p>
Wachttijden	<p>Enkele gemeenten signaleren het knelpunt dat psychiatrische hulpverlening aan uithuisgeplaatsten pas op gang kan komen als de uithuisgeplaatste instemt met gegevensuitwisseling tussen de gemeente en de hulpverlening. Als de uithuisgeplaatste dit weigert, komt er geen hulp op gang.</p>
Privacy	<p>Enkele gemeenten signaleren het knelpunt dat psychiatrische hulpverlening aan uithuisgeplaatsten pas op gang kan komen als de uithuisgeplaatste instemt met gegevensuitwisseling tussen de gemeente en de hulpverlening. Als de uithuisgeplaatste dit weigert, komt er geen hulp op gang.</p>
Verlenging	<p>Overige aspecten</p> <p>Het besluit met betrekking tot een eventuele verlenging van het huisverbod wordt door gemeenteamttenaren voorbereid en door de burgemeester genomen. De aanwezigheid van een ernstig en onmiddellijk gevaar is daarbij leidend, hetgeen aansluit bij de wet. Andere overwegingen, die niet in lijn zijn</p>

met de wet, kunnen ook een rol spelen bij de verlenging. Het gaat dan om overwegingen met betrekking tot het verloop van de hulpverlening of het niet beschikbaar zijn van voldoende informatie over de uithuisgeplaatste.

- Beroep** In 2009 is op een totaal van 2107 opgelegde huisverboden 76 maal (4%) een voorlopige voorziening aangevraagd en 42 maal (2%) beroep aangetekend. Meer informatie over de rechtsbescherming van de pleger is opgenomen in het onderzoek van Pro Facto (2010).
- Eergerelateerd** In de onderzochte centrumgemeenten is weinig ervaring opgedaan met eergerelateerd geweld. Er bestaan afspraken binnen de politieorganisatie over het handelen bij vermoedens van hiervan (aandachtsfunctionaris eergerelateerd geweld inschakelen, geen huisverbod opleggen). Uit de praktijk blijkt echter dat deze situaties moeilijk te herkennen zijn en dat het toch kan voorkomen dat een huisverbod wordt opgelegd.
- Suïcide** Tijdens het onderzoek ontstond de vraag hoe wordt omgegaan met suïcide of suïcidale neigingen, naar aanleiding van een incident dat zich bij een opgelegd huisverbod voordeed. Het RiHG screent op suïcidale neigingen. In de centrumgemeente waar zich het voorval van suïcide heeft voorgedaan hebben de hulpverlenende instellingen nadere afspraken gemaakt over het handelen in dit soort situaties. Andere voorvallen van suïcide zijn niet bekend.
- Capaciteit** De hulpverlening heeft tijdens het huisverbod te maken met een grote tijdsdruk, omdat op de achtste dag een plan van aanpak gereed moet zijn. Deze deadline wordt overigens vrijwel altijd gehaald. In de meeste van de onderzochte gemeenten is de capaciteit echter zowel bij de gemeente als bij de hulpverlening voldoende. Capaciteitsproblemen die zich voordoen, worden veroorzaakt doordat er meer huisverboden worden opgelegd dan verwacht en/of doordat de hulpverlening meer tijd aan een huisverbod kwijt is dan was verwacht. Bij de reclassering, hulpverlening aan kinderen en maatschappelijk werk doen zich incidenteel capaciteitsproblemen voor. De kennis bij de hulpverlening voor de uitvoering van het huisverbod is overwegend voldoende. Bij gemeenten geldt dat de uitvoering van de taken in het kader van het huisverbod door ambtenaren van kleinere gemeenten kwetsbaarder is, omdat de taken daar vaak bij één ambtenaar zijn belegd.
- Prioriteit** Tussen centrumgemeenten bestaan verschillen in de prioriteit die het huisverbod krijgt door de werkwijze die de politie hanteert. Daar waar gewerkt wordt met piketdiensten huisverbod voor hovj's, is het beter mogelijk prioriteit te geven aan mogelijk huisverbodwaardige situaties dan daar waar niet met een piketdienst wordt gewerkt.

4 ACHTERBLIJVERS EN UITHUISGEPLAATSTEN

In het voorgaande hoofdstuk is de uitvoering van het tijdelijk huisverbod beschreven, vanuit het perspectief van de partijen betrokken bij de uitvoering zoals politie en hulpverlening. Dit hoofdstuk beschrijft in welke gezinssituaties het tijdelijk huisverbod wordt opgelegd en wat de ervaringen zijn van de gezinsleden met het huisverbod. De beschrijving is gebaseerd op meerdere bronnen.

Voor de bestudering van het proces vanaf de melding bij de politie tot aan de nazorg en monitoring van een gezin na het huisverbod, wordt gebruikgemaakt van resultaten uit het dossieronderzoek. In de zeven geselecteerde centrumgemeenten waarin het verdiepende onderzoek is verricht, zijn per geselecteerde centrumgemeente vier huisverboddossiers onderzocht op de procesgang van het opleggen van het huisverbod tot en met de nazorg. In totaal zijn 28 dossiers bestudeerd. Paragraaf 4.1 beschrijft deze resultaten en ook worden op basis van deze dossiers de kenmerken van de achterblijvers en van de uithuisgeplaatsten beschreven.

Er zijn achterblijvers en uithuisgeplaatsten geïnterviewd om hun ervaringen en meningen over het huisverbod te onderzoeken. Ook wordt gebruikgemaakt van eerder afgenomen interviews in Amsterdam en Almere.¹

De beschrijving van de ervaringen tijdens het huisverbod komt in paragraaf 4.2 aan bod en is gebaseerd op interviews met zestien achterblijvers en zeven uithuisgeplaatsten.

In paragraaf 4.3 worden de ervaringen na afloop van het huisverbod beschreven en of het huisverbod iets heeft opgeleverd. In deze paragraaf wordt gebruikgemaakt van informatie uit interviews met 22 achterblijvers en tien uithuisgeplaatsten.

Voor de beschrijving van het profiel van uithuisgeplaatsten wordt gebruikgemaakt van profielonderzoek uit dossiers en gegevens van de Justitiële Informatiedienst.

Dit profiel van de uithuisgeplaatsten wordt beschreven in paragraaf 4.3.

Tot slot worden in paragraaf 4.4 de kernbevindingen van dit hoofdstuk beschreven.

¹ J. Koffijberg, F.Kriek (2010, te verschijnen) *Achterblijvers en uithuisgeplaatsten aan het woord over de Wet tijdelijk huisverbod*. Regioplan Beleidsonderzoek, in opdracht van het ministerie van VWS.

4.1 Cases tijdelijk huisverbod

De beschrijving van de cases tijdelijk huisverbod is gebaseerd op het dossieronderzoek.

4.1.1 Situaties waarin huisverboden worden opgelegd

Acute crisis Uit het dossieronderzoek blijkt dat de huisverboden bijna altijd worden opgelegd in een acute crisis of acute dreigende situatie (zie tabel 4.1)

Tabel 4.1 Moment opleggen huisverbod (n=28)

Moment opleggen huisverbod	Aantal
Dezelfde dag als de melding bij de politie	18
Melding na 17 uur, oplegging de dag erna	9
Oud incident, oplegging 2 dagen later	1
Totaal	28

Bron: Dossieronderzoek Regioplan

Aard van het geweld In het RiHG zijn verschillende geweldsvormen opgenomen waarop wordt gescreend door de hovj: bedreiging, psychisch geweld, lichamelijk geweld en seksueel geweld. In het RiHG wordt onder bedreiging verstaan: verbale dreiging, dreigen met fysiek geweld, dreigen met wapen of dreigen met doden. Psychisch geweld wordt in het RiHG aangeduid als het slachtoffer onder druk zetten door/bedreigen met: geweld tegen kinderen en/of huisgenoten, geweld tegen huisdieren, vernielen van (dierbare) eigendommen van het slachtoffer, vernederen of dwingen iets tegen de wil te doen. Lichamelijk geweld is: duwen, schoppen, stompen, haren trekken, zware kneuzingen, brandwonden, gebroken ledematen, verwonden met wapen, verwurging. Onder seksueel geweld valt verkrachting of aanranding, gedwongen seks of prostitutie, (vermoeden) van kindermisbruik. In tabel 4.2 is te zien hoe vaak de verschillende vormen van geweld in de onderzochte dossiers voorkomen.

Tabel 4.2 Geweldsvormen (n=28)

Moment opleggen huisverbod	Aantal
Combinatie van 2 of meer geweldsvormen:	
- waaronder psychisch, lichamelijk geweld en bedreiging	15
- waaronder seksueel geweld, psychisch en	3
- lichamelijk geweld en bedreiging	
Eén vorm van geweld:	
- lichamelijk geweld	7
- bedreiging	3
- psychisch geweld	0
Totaal	28

Bron: Dossieronderzoek Regioplan

Meestal betreft het geweld tussen partners (soms ex-partners), van de man richting de vrouw (23 keer). In twee van deze cases is sprake van geweld tussen ex-partners en vijf keer wonen de partners niet bij elkaar, maar is wel sprake van een relatie en meer dan incidenteel verblijf in de woning. Ook meerderjarige kinderen hebben een huisverbod opgelegd gekregen. Vier keer is sprake van geweld van het kind tegen de ouders. Het gaat in deze vier cases om geweld of bedreiging van de zoon tegen de moeder en tweemaal is er ook bedreiging tegen de broers en/of zussen. Eenmaal is het huisverbod opgelegd bij (alleen) kindermishandeling.

Problematiek De meeste gezinnen (25 van de 28 bestudeerde dossiers) zijn bij het opleggen van het huisverbod al bekend bij de politie en twintig gezinnen zijn bekend bij een vorm van hulpverlening (bekendheid bij de hulpverlening is in drie dossiers niet bekend).

In twintig cases is er sprake van meer problemen in het gezin dan alleen huiselijk geweld, zoals drugs- of alcoholverslaving, geld- en werkgerelateerde problemen en psychische of psychiatrische problematiek.

**Kinderen
slachtoffer**

Er is 23 keer sprake van een gezinssituatie met één of meer kinderen. In tabel 4.3 is te zien dat in de meeste gezinnen met kinderen het kind getuige² is geweest van huiselijk geweld. Acht keer is er bij de hovj sprake van ten minste een vermoeden van kindermishandeling, anders dan uitsluitend getuige zijn van het huiselijk geweld. De hovj neemt contact op met BJZ of het AMK. Twee keer is er geen contact met BJZ of het AMK nodig, omdat de jeugdzorg al betrokken is bij het gezin. In één casus is uitsluitend sprake van kindermishandeling. Dit gezin is al bekend bij de hulpverlening en politie.

Tabel 4.3 Betrokkenheid kinderen bij huiselijk geweld (n=28)

Kinderen betrokken bij huiselijk geweld	Aantal
Gezin zonder kind(eren)	5
Gezin met kind(eren)	
- kind geen getuige huiselijk geweld	4
- kind getuige huiselijk geweld	15
- kind slachtoffer huiselijk geweld	4
Totaal	28

Bron: Dossieronderzoek RegioPlan

**Achtergrond
gezin**

In tabel 4.4 staan de etnische achtergronden van de gezinnen waar een huisverbod is uitgevaardigd. Bijna de helft van de gezinnen is Nederlands. De overige helft is bestaat uit gemengde gezinnen en allochtone gezinnen.

² Waarbij niet bekend is of het kind het geweld *gezien en/of gehoord* heeft of dat het kind weliswaar deel uitmaakt van het gezinssysteem, maar niet direct in contact is geweest met het geweld.

Tabel 4.4 Etnische achtergrond gezin (n=28)

Etnische achtergrond gezin	Aantal
Nederlands	13
Gemengd:	
Surinaams -Nederlands	2
Marokkaans-Nederlands	1
Overig	4
Niet-westers allochtoon	
Surinaams-Antilliaans	3
Turks	1
Marokkaans	1
Azerbeidzjaans	1
Niet bekend	1
Westers allochtoon	
Joegoslavisch	1
Totaal	28

Bron: Dossieronderzoek Regioplan

Systeem Tijdens de duur van het huisverbod vindt er afstemming plaats tussen de hulpverleners over het in te zetten hulptraject en wordt een plan van aanpak gemaakt. Het plan van aanpak is niet altijd een apart document, maar kan ook het advies zijn aan de gemeente, een verslag van het systeemgesprek of notulen van het casusoverleg tussen de betrokken hulpverleners. De aard van de afstemming tussen de hulpverleners verschilt en daarmee ook de mate waarin een 'systeemaanpak' daadwerkelijk tot stand komt. In twaalf cases (drie van de zeven centrumgemeenten) blijft de aanpak beperkt tot het verzamelen van informatie van de diverse hulpverleners door de casemanager. Een echte systeemaanpak krijgt hier geen vorm. In vier van de zeven centrumgemeenten, en dus zestien cases, vindt er afstemming plaats tussen betrokken hulpverleners in een casusoverleg. In één centrumgemeente vindt dit overleg dagelijks plaats, in de zes andere centrumgemeenten minder frequent. In drie van deze centrumgemeenten (12 cases) vindt daarnaast (waar mogelijk) tegen het einde van het huisverbod een systeemgesprek plaats met de uithuisgeplaatste, achterblijver(s) en hulpverleners. In totaal hebben acht systeemgesprekken plaatsgevonden. In één casus weigert de achterblijver een systeemgesprek, in twee cases wil de uithuisgeplaatste geen hulp accepteren en wordt er geen systeemgesprek georganiseerd. Eén keer is er te weinig tijd om een systeemgesprek te plannen.

4.1.2 Kenmerken achterblijvers

Achterblijvers Van de 28 dossiers die zijn bestudeerd, zijn alle achterblijvers vrouwen. 23 keer bestaat het gezin ook uit één of meer kinderen.

Contact hulpverlening Tabel 4.5 laat zien wanneer het eerste contact met de hulpverlening plaatsvindt. Bijna de helft van de achterblijvers (13) heeft binnen acht uur contact met de hulpverlening.

Tabel 4.5 Eerste contact hulpverlening met achterblijvers (n=28)

Eerste contact hulpverlening	Aantal
Binnen 4 uur	9
Binnen 8 uur	4
Binnen 24 uur	6
Later dan 24 uur	5
Niet bekend	4
Totaal	28

Bron: Dossieronderzoek Regioplan

Voor de meeste achterblijvers (17) vindt het eerste contact met de hulpverlener face to face plaats. Zes keer vindt het eerste contact telefonisch plaats en van de overige cases is het niet bekend.

In 12 van de 23 cases waarin kinderen betrokken zijn, is duidelijk wanneer het eerste contact van hulpverleners met kinderen heeft plaatsgevonden. Acht keer vindt dit contact plaats op hetzelfde moment dat de hulpverlening voor het eerst contact had met de achterblijver. En vier keer vindt het eerste contact met de kinderen op een later tijdstip plaats. Het contact met kinderen vindt negen keer face to face plaats.

Tabel 4.6 laat zien met welke hulpverlening de achterblijver als eerste contact heeft.

Tabel 4.6 Eerste contact soort hulpverlening (n=28)

Eerste contact soort hulpverlening	Aantal
Casemanager	12
Crisisteam	9
Maatschappelijk werk	7
Totaal	28

Bron: Dossieronderzoek Regioplan

De kinderen hebben contact met medewerkers van BJZ (viermaal, waarvan tweemaal het crisisteam van BJZ), medewerkers van het crisisteam (viermaal), de casemanager (eenmaal) en driemaal is het niet bekend.

Hulpaanbod De eerste gesprekken tussen de achterblijver en de hulpverlener gaan met name over het incident, de relatie tussen de uithuisgeplaatste en achterblijver(s), de aard van geweld en de achterliggende problematiek. Ook betreft het zaken die acute aandacht behoeven, zoals beschikbare financiële middelen voor de achterblijver. De gesprekken met de achterblijvers gaan een aantal keer ook over het garanderen van hun veiligheid, bijvoorbeeld als de uithuisgeplaatste langskomt of contact opneemt, of wanneer de familie van de uithuisgeplaatste bedreigingen uit omdat de familieleden het niet eens zijn met het huisverbod en zich in de situatie gaan mengen. In één dossier gaat de achterblijver naar een blijf-van-mijn-lijfhuis, omdat door het huisverbod alleen de veiligheid van de achterblijver niet te garanderen is. Het gaat hier om een

autochtoon gezin waarbij de familieleden van de uithuisgeplaatste bedreigingen uiten naar de achterblijver.

In de periode van het huisverbod wordt een plan van aanpak opgesteld. Van de 24 plannen van aanpak die in het onderzoek zijn aangetroffen, is twee keer niets opgenomen over de hulp die aan de achterblijver is geboden, en één keer wil de achterblijver geen hulp. De hulp die geboden wordt, is te divers om er een algemene lijn in te vinden. De hulp varieert van maatschappelijk werk, verslavingszorg, openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ), SHG en relatietherapie tot gezinsondersteuning door BJZ, AMK of een andere instelling. Daarnaast ontvangen de achterblijvers (driemaal) hulp bij praktische zaken, zoals het zoeken naar een nieuwe woning.

In vijftien van de 23 cases waar kinderen betrokken zijn, is een plan van aanpak voor de (vervolg)hulpverlening aangetroffen. Zes keer staat in het plan van aanpak dat er een onderzoek door het AMK of BJZ wordt gestart. Daadwerkelijke hulpverleningstrajecten/-programma's voor kinderen zijn viermaal aangetroffen. Verder is een aantal keer gezins- of opvoedingsondersteuning geregeld (tweemaal), tweemaal wordt de gezinsvoogd die al bij het gezin of kinderen betrokken is ingeschakeld, en eenmaal wordt een procedure bij de Raad voor de Kinderbescherming gestart.

Start hulp	<p>In twintig van de 28 cases wordt hulp door de achterblijver geaccepteerd, in drie cases niet en in de overige cases is het niet bekend. De hulp voor de achterblijver is elfmaal direct na het aflopen van het huisverbod gestart. Een achterblijver moet één maand wachten tot het hulptraject kon starten en één achterblijver twee maanden. Van de overige cases is het niet bekend of het hulptraject direct is gestart.</p> <p>Van de vijftien cases met kinderen waarvoor hulp aan hen is opgenomen in het plan van aanpak (op een totaal van 23 cases waarin kinderen zijn betrokken), accepteren veertien van hen de hulp en van één casus is het niet bekend. Het hulptraject start viermaal direct na het huisverbod, driemaal moet het kind respectievelijk drie weken, één maand en twee maanden wachten totdat de hulp wordt gestart.</p>
------------	---

4.1.3 Kenmerken uithuisgeplaatsten

Uithuisgeplaatste	<p>In alle 28 dossiers is het huisverbod opgelegd aan de man. Het gaat 23 keer om partnergeweld van de man tegen de vrouw, één keer gaat het om geweld van de vader tegen kind, en vier keer gaat het om geweld van de (meerderjarige) zoon tegen de moeder.</p>
Aanhouding	<p>In bijna alle cases (27 keer) is de uithuisgeplaatste aangehouden en mee- genomen naar het politiebureau. In twaalf van deze cases is de uithuisgeplaatste ook vervolgd. Van vijf cases is de samenloop met een strafrechtelijke procedure niet bekend, in de overige tien cases is de uithuisgeplaatste niet vervolgd.</p>

- Verblijfplaats** De uithuisgeplaatste regelt in achttien cases zelf opvang bij vrienden, kennissen of familie. Drie uithuisgeplaatsten konden verblijven in hun eigen woning. Het huisverbod is in deze cases opgelegd aan personen die niet op hetzelfde adres als de achterblijver(s) woonden, maar er wel meer dan incidenteel verblijven.
- In de andere zeven cases is de uithuisgeplaatste gedurende het huisverbod gedetineerd, of is hij eerst gedetineerd en regelt daarna zelf opvang bij familie of vrienden. Drie uithuisgeplaatsten hebben gebruikgemaakt van door de hulpverlening aangeboden opvang; crisisopvang (eenmaal), daderverblijf (eenmaal) en eenmaal een verblijf in een hotel.
- Contact hulpverlening** Elfmaal heeft de uithuisgeplaatste binnen een aantal uur contact met de hulpverlening (zie tabel 4.7) Het eerste contact vindt 22 keer face to face plaats en vier keer telefonisch.

Tabel 4.7 Eerste contact hulpverlening met uithuisgeplaatsten (n=28)

Eerste contact hulpverlening	Aantal
Binnen 4 uur	9
Binnen 8 uur	2
Binnen 24 uur	8
Later dan 24 uur	7
Niet bekend	2
Totaal	28

Bron: Dossieronderzoek Regioplan

De uithuisgeplaatste heeft veelal als eerste contact met de reclassering of met de crisisdienst (zie tabel 4.8)

Tabel 4.8 Contact soort hulpverlening (n=28)

Contact soort hulpverlening	Aantal
Reclassering	11
Crisisdienst	9
Casemanager	7
Gespecialiseerde daderhulpverlening	1
Totaal	28

Bron: Dossieronderzoek Regioplan

Er is tijdens deze eerste contacten gesproken over het incident, de relatie tussen uithuisgeplaatsten en achterblijvers en er werd uitleg gegeven over het huisverbod. Tijdens de duur van het huisverbod hebben de uithuisgeplaatsten over het algemeen contact met de reclassering, de gespecialiseerde daderhulpverlening of de GGZ. Een aantal uithuisgeplaatsten heeft zowel contact met de reclassering als de daderhulpverlening/GGZ. Vooral het contact met de daderhulpverlening/GGZ is afhankelijk van de medewerking van de uithuisgeplaatste en komt daardoor niet altijd tot stand.

Hulpaanbod	<p>Het plan van aanpak voor de vervolghulpverlening na afloop van het huisverbod is meestal voor het eind van de looptijd van het huisverbod gereed. De hulp die aan de uithuisgeplaatste wordt geboden, varieert sterk. Van de 24 plannen van aanpak die in het onderzoek zijn aangetroffen, zijn de meest aangetroffen vormen van hulp of toezicht waarnaar wordt doorverwezen: toezicht of begeleiding door de reclassering (achtmaal) of een traject bij gespecialiseerde daderhulpverlening (negenmaal) waar onder andere agressietherapie wordt aangeboden. De reclassering kan in zowel het strafrechtelijke kader als het vrijwillig kader worden ingeschakeld. Daarnaast zijn aangetroffen: relatietherapie, individuele therapie en verslavingszorg en ondersteuning bij praktische zaken, zoals het vinden van een andere woning, hulp bij echtscheiding of schuldhulpverlening. Eenmaal is er sprake geweest van een klinische opname. Indien de uithuisgeplaatste wordt vervolgd, dan heeft de uithuisgeplaatste recht op rechtsbijstand en een advocaat.³</p>
Start hulp	<p>Uiteindelijk accepteren 17 van de 28 uithuisgeplaatsten de hulp die wordt aangeboden. In drie cases is het niet bekend en de overige acht uithuisgeplaatsten accepteren de hulp niet. Voor zes van de uithuisgeplaatsten die de hulp accepteren, start het hulptraject direct na het aflopen van het huisverbod. In zeven cases is er een wachttijd voor het hulpaanbod, die varieert van een aantal weken tot langer dan drie maanden.</p>
Naleving huisverbod	<p>In negen van de 28 onderzochte dossiers is het huisverbod overtreden. Driemaal begeeft de uithuisgeplaatste zich naar zijn huis, waar hij in twee cases bedreigingen uit. In twee cases is er telefonisch contact tussen uithuisgeplaatsten en achterblijvers, in één casus contact via MSN. Eén uithuisgeplaatste probeert contact met de achterblijver op te nemen via de moeder van de achterblijver. In één andere casus brengt de achterblijver spullen naar de uithuisgeplaatste die in detentie verbleef. Ook hebben in één casus de uithuisgeplaatste en achterblijver samen een gesprek met raadsman uit hun gemeenschap. De casemanager is hiervan op de hoogte. De overtreding van het huis- en contactverbod is aangekaart door onder andere de hulpverlening (4) en achterblijvers zelf (3). Eén keer werd de overtreding ontdekt door de casemanager, die hoorde dat de rechter-commissaris de uithuisgeplaatste toestemming had gegeven om telefonisch contact met de achterblijver op te nemen. Drie keer is de overtreding doorgegeven aan de politie en eenmaal heeft de overtreding geleid tot vervolging door het OM.</p>

³ ProFacto (2010) *Rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten. Een verkennend onderzoek* (Groningen), nog niet openbaar.

4.2 Ervaringen achterblijvers en uithuisgeplaatsten gedurende het huisverbod

In deze paragraaf worden de ervaringen van achterblijvers en uithuisgeplaatsten tijdens de duur van het huisverbod beschreven. Voor de beschrijving wordt gebruikt gemaakt van de interviews die zijn gehouden met zeven uithuisgeplaatsten en zestien achterblijvers.

4.2.1 Tijdens het opleggen van het huisverbod

Melding bij politie	<p>Alle uithuisgeplaatsten zijn man (7) en de achterblijvers zijn vrouw (16). Vier keer is de zoon van het gezin de uithuisgeplaatste. Er is zestien keer door de achterblijver een melding van huiselijk geweld gedaan bij de politie en tweemaal hebben de bureaus een melding gedaan. In één situatie is een ambulance gebeld, omdat de achterblijver was flauwgevallen, en vervolgens is ook de politie gearriveerd. Vier uithuisgeplaatsten hebben niet verteld wie de melding heeft gedaan, maar wel dat zij door de politie zijn meegenomen naar het politiebureau.</p> <p>Zeven achterblijvers en twee uithuisgeplaatsten geven aan dat er al voorgaande incidenten zijn geweest van huiselijk geweld of langdurige problemen in de relatie en vijfmaal was er al eerder melding gedaan bij de politie van huiselijk geweld.</p>
Contact met politie	<p>De meeste uithuisgeplaatsten (5 van de 7) zeggen het eerste contact met de politie goed te vinden. De politieagenten bleven kalm en kalmeerden ook de uithuisgeplaatsten. Twee uithuisgeplaatsten zeggen niet tevreden te zijn met het optreden van de basispolitie. Eén keer kwam de basispolitiezorg haar belofte niet na om een specifieke hulpverlener te bellen. Dit heeft de hovj toen gedaan. In het andere geval was de uithuisgeplaatste ziek en wilde hij thuisblijven en ondervond geen begrip van de agenten.</p> <p>De achterblijvers zijn over het algemeen tevreden met het optreden van de politie (12 van de 16). Sommigen van hen zijn erg tevreden omdat de politie een inschatting maakte van de situatie door met de achterblijver en uithuisgeplaatste in gesprek te gaan. Andere achterblijvers vertellen dat de agenten begrip voor hen hadden en de achterblijvers het gevoel hadden serieus genomen te worden. Twee achterblijvers geven aan niet erg tevreden te zijn met het contact met de politie. In één situatie is de achterblijver ook aangehouden en was er onduidelijkheid wanneer zij weg mocht. Een andere achterblijver vertelt dat de politie wel interesse toonde in haar verhaal, maar dat haar antwoorden negatief geïnterpreteerd werden.</p>
Contact met hovj	<p>Het contact met de hovj vond veelal op het politiebureau plaats. De meeste respondenten geven aan hoe zij het contact in het algemeen met de mensen op het politiebureau hebben ervaren. Twee uithuisgeplaatsten vertellen expliciet over hun ervaring met de hovj. Eén uithuisgeplaatste geeft aan dat de hovj goed uitlegde dat het huisverbod geen straf was, maar een maatregel in</p>

het belang van iedereen. Een andere uithuisgeplaatste is ook tevreden over het contact met de hovj. De hovj heeft in zijn situatie een achterblijver in het gezin, die niet aanwezig was toen de politie bij het gezin langskwam, gebeld om uitleg te geven over het huisverbod.

Zeven achterblijvers hebben aangegeven wat zij van contact met de hovj vonden. Vier van hen zijn tevreden omdat de hovj uitleg gaf over het huisverbod en kennis van zaken had, en twee achterblijvers zijn neutraal en geven niet expliciet aan iets goed of minder goed te vinden. Eén achterblijver is minder tevreden over het contact dat zij heeft gehad met de hovj. Zij vertelt dat ondanks de bekentenis van de uithuisgeplaatste van verkrachting de hovj niets kon doen.

Reactie huisverbod Negen van de zestien achterblijvers geven aan dat zij opgelucht waren dat het huisverbod werd opgelegd. Ze zijn met name opgelucht dat er nu iets gedaan wordt en dat de politie ingrijpt. Een aantal van hen (4) zegt zelfs heel blij te zijn geweest en drie achterblijvers vertellen expliciet dat zij door het huisverbod een gevoel van veiligheid kregen. Een aantal achterblijvers (3) geeft aan dubbele gevoelens te hebben ervaren; enerzijds waren zij opgelucht, maar anderzijds maakten zij zich zorgen om de uithuisgeplaatste of om de toekomst en hun kinderen. Vier achterblijvers geven aan dat het huisverbod voor hen een schok was.

De reacties van de uithuisgeplaatsten zijn wisselend. De één was boos en opstandig, de ander verdrietig. Anderen reageerden gelaten en accepteerden het huisverbod. Eén uithuisgeplaatste vond het onrechtvaardig en is naar het juridisch loket gegaan. In dit geval was de verblijfplaats van de achterblijver niet het adres waarvoor het huisverbod was opgelegd, maar verbleef de achterblijver meer dan incidenteel op dit adres.

4.2.2 Tiendagentraject

Eerste contact Drie van de zeven uithuisgeplaatsten hebben direct nadat het huisverbod is opgelegd contact gehad met de hulpverlening, de andere vier uithuisgeplaatsten hadden pas na één of meerdere dagen contact. Het contact was veelal met de reclassering of de casemanager. Viermaal hadden de achterblijvers ook direct contact met de hulpverlening, zoals het SHG of maatschappelijk werk. Een aantal keer (6) liet het eerste contact tussen de achterblijver en hulpverlening enkele dagen op zich wachten en in één situatie duurde het een week. Zes achterblijvers hebben niet verteld of weten niet meer wanneer het eerste contact plaatsvond.

Twee achterblijvers en één uithuisgeplaatste vertellen dat zij niet tevreden zijn over het eerste contact met de hulpverleners. Een achterblijver vertelt dat de hulpverlener foutieve informatie heeft gegeven en een ander zegt dat de hulpverlener niets voor haar kon betekenen. Eén uithuisgeplaatste is niet tevreden omdat de hulpverlener hem niet kon informeren over een opvang- of een slaapplek.

Vijf achterblijvers en twee uithuisgeplaatsten geven wel aan tevreden te zijn

Tijdens het huisverbod	<p>over het eerste contact met de hulpverlening. De redenen waarom zij tevreden zijn lopen uiteen van begrip voor de situatie en uitleg over het huisverbod tot het praten over het ontstaan van de problemen. Eén uithuisgeplaatste noemt het positief dat de hulpverlener niet keek naar wat de uithuisgeplaatste had gedaan, maar naar hoe het zover had kunnen komen.</p> <p>Bijna alle uithuisgeplaatsten en achterblijvers geven aan tijdens de duur van het huisverbod contact te hebben gehad met hulpverleners. Een aantal van hen (5) noemt veelvuldig contact met hun casemanager. Voor de uithuisgeplaatste is dit over het algemeen een medewerker van de reclassering. De meeste uithuisgeplaatsten (5 van de 7) geven aan tevreden te zijn over het contact en begeleiding van de casemanager. Een aantal van hen zegt dat er goed werd geluisterd en er begeleiding werd gegeven. Iets minder dan de helft van de achterblijvers (7 van de 16) lijkt tevreden over de hulpverlening tijdens de duur van het huisverbod. Twee achterblijvers geven aan niet tevreden te zijn en drie van hen staan er neutraler tegenover. Zo wordt bijvoorbeeld verteld dat er te veel aandacht was van de hulpverlening, waardoor een achterblijver niet aan rust toekwam en niet zelf het verloop van het tiendagen-traject kon bepalen. Ook zegt één achterblijver dat de hulpverlening de negatieve kant benadrukte en dat het zaak was zelf goed te weten welke hulp ze wel of niet wilde, omdat anders een traject in gang gezet zou worden dat ze zelf niet wenste.</p> <p>Eén uithuisgeplaatste is ontevreden met de casemanager, omdat hij het niet eens was met de interpretatie dat zijn agressieve gedrag veroorzaakt werd door alcohol.</p>
Systeem gesprek	<p>Negen achterblijvers vertellen een systeemgesprek te hebben gehad met de hulpverlening en de uithuisgeplaatste samen. De meesten van hen zijn tevreden over het gesprek. Eén achterblijver vertelt dat er naar aanleiding van het gesprek direct actie is ondernomen voor het vinden van een eigen woning voor de uithuisgeplaatste. Een andere achterblijver vertelt dat er zelfs twee systeemgesprekken hebben plaatsgevonden.</p> <p>Ook vier uithuisgeplaatsten geven aan een systeemgesprek te hebben gevoerd en twee van hen zijn niet tevreden met het gesprek. De één vertelt dat het gesprek niet goed verliep en dat er geen beslissingen zijn genomen. De andere uithuisgeplaatste zegt dat er iemand bij het gesprek was die advocaat van de duivel speelde waardoor hij kwaad werd.</p> <p>Eenmaal heeft geen systeemgesprek plaatsgevonden omdat de uithuisgeplaatste geen gesprek wilde, eenmaal omdat de uithuisgeplaatste kenbaar had gemaakt niet verder te willen met de relatie, en eenmaal omdat de uithuisgeplaatste nog vastzat.</p>
Ervaring huisverbod	<p>De helft van de achterblijvers (8 van de 16) heeft het huisverbod ervaren als een rustmoment, waardoor ze de tijd kregen na te denken over de situatie en de toekomst. De andere helft (8) heeft het huisverbod niet zo positief ervaren. Sommige achterblijvers (3) vonden het moeilijk geen contact te hebben en misten de uithuisgeplaatste. Twee achterblijvers zeggen dat zij door alle hulpverlening en gesprekken geen rust hebben gekregen, en dat het</p>

huisverbod eerder stress heeft opgeleverd. Door alle tussenkomst van de hulpverlening zou men kunnen stellen dat de zeggenschap over de eigen situatie van de achterblijver ontnomen wordt.

Slecht één uithuisgeplaatste geeft aan dat hij tot rust is gekomen tijdens het huisverbod. De overige zes uithuisgeplaatsten geven aan dat het een moeilijke periode was. Eén van hen vertelt dat het een ramp was, omdat hij net zijn baan was kwijtgeraakt, geen auto tot zijn beschikking had en zijn kinderen niet mocht zien.

Plan voor de toekomst

Elf van de zestien achterblijvers geven aan tijdens de duur van het huisverbod een plan voor de toekomst te hebben gemaakt. Sommigen hebben dit samen met de hulpverlening gedaan, andere alleen of met familie. De overige vijf achterblijvers zeggen dat het huisverbod te stressvol was en dat er eerst veel dingen geregeld moesten worden voordat ze konden nadenken over de toekomst.

Van de zeven uithuisgeplaatsten geven er vijf aan plannen te hebben gemaakt. Deze variëren van het vinden van een eigen woonruimte, willen doorgaan met de relatie, in therapie gaan en beter leren communiceren.

4.3 Na afloop van het huisverbod

Voor de beschrijving van de ervaringen van de uithuisgeplaatsten en achterblijvers nadat het huisverbod is afgelopen en hoe de situatie is op het moment van interview wordt gebruikt gemaakt van de interviews die zijn gehouden met tien uithuisgeplaatsten en 22 achterblijvers.

4.3.1 Het hulptraject

Acceptatie Hulp

De meeste achterblijvers en uithuisgeplaatsten (29 van de 32) vertellen dat ze tijdens het huisverbod hulp aangeboden hebben gekregen. 23 van hen hebben deze hulp ook geaccepteerd, waarvan zeven uithuisgeplaatsten en zestien achterblijvers. De hulp aan achterblijvers komt over het algemeen van het maatschappelijk werk, het SHG en slachtofferhulp. BJZ biedt ondersteuning aan de gezinnen en hulp aan de kinderen. De uithuisgeplaatste krijgt veelal hulp van een GGZ-instelling of daderhulpverlening.

Start hulptraject

Van de uithuisgeplaatsten en achterblijvers die de hulp hebben geaccepteerd, is vijftien keer de hulp gestart of liep er al een hulptraject, eenmaal is de hulp pas later opgestart en vijf keer helemaal niet gestart. Een aantal uithuisgeplaatsten (3 van de 10) heeft wel een intake gehad of een eerste gesprek, maar daarna zijn er geen vervolgspraken gemaakt. De meeste achterblijvers die een hulptraject hebben gevolgd (10), zijn positief en vertellen iets te hebben geleerd, zoals het leren omgaan met de uithuisgeplaatste, niet denken dat geweld eigen schuld is, meer voor zichzelf opkomen. De hulp was er onder andere in de vorm van gesprekken met maatschappelijk werk, relatietherapie en groepsgesprekken. Eén achterblijver is negatief omdat de praktische hulp

die zij wenste van het maatschappelijk werk – ondersteuning bij financiële problemen – niet van de grond is gekomen.

De uithuisgeplaatsten waarvan het hulptraject vervolg heeft gekregen (2), zijn positief over de hulpverlening, en de uithuisgeplaatsten die gestopt zijn met de aangeboden hulp (3) vonden die niet passen of niet toereikend genoeg. Eén uithuisgeplaatste geeft aan dat hij niet gekozen heeft voor het aangeboden hulptraject van agressietraining, maar meer vertrouwen had in hulp van een psycholoog. Deze hulp heeft hij toen gekregen.

4.3.2 De situatie nu

Van de veertien uithuisgeplaatsten en achterblijvers die hebben verteld over hoe de gezinssituatie nu is, zegt het merendeel van hen (11) nog bij elkaar te wonen. Acht van hen vertellen dat de relatie is verbeterd door het huisverbod en de hulpverlening. En de overige drie zeggen dat er niet heel veel veranderd is. Twee achterblijvers zeggen nu apart te wonen en in één casus is de uithuisgeplaatste nog gedetineerd.

Stoppen van geweld Acht uithuisgeplaatsten en elf achterblijvers geven aan dat het geweld gestopt is. Tien keer wordt aangegeven dat er nog sprake is van verbaal geweld, pesterijen en ruzies.

Resultaat huisverbod Het merendeel van de 22 achterblijvers (16) zegt dat het huisverbod iets positiefs heeft opgeleverd. Er worden hier verschillende effecten genoemd, zoals het stoppen van geweld, het beëindigen van de relatie, beter omgaan met elkaar, nadenken over de toekomst en het starten van hulp. Zes van de tien uithuisgeplaatsten zijn ook van mening dat het huisverbod iets positiefs heeft opgeleverd. Drie uithuisgeplaatsten zijn minder positief over het huisverbod, vooral omdat zij uithuis geplaatst zijn en geen contact mochten hebben met de achterblijvers.

Een deel van de uithuisgeplaatsten en achterblijvers (10 van de 32) zegt dat het huisverbod ertoe heeft bijgedragen dat de betrokkenen hulp hebben geaccepteerd en vijf geven aan dat zij al hulp hadden of dat het huisverbod niet heeft bijgedragen aan de acceptatie.

Ook zijn de meeste uithuisgeplaatsten en achterblijvers (22 van de 32) positief over het huisverbod als instrument om huiselijk geweld te stoppen. Zes uithuisgeplaatsten vertellen dat het goed is dat de pleger uit huis wordt geplaatst. Het slachtoffer met eventueel kinderen hoeft niet naar een opvang, maar kan thuis blijven. Twee uithuisgeplaatsten zijn in principe wel positief maar zeggen dat het huisverbod ook een averechts effect kan hebben: de uithuisgeplaatste wil geen hulp accepteren omdat de maatregel zo heftig of zwaar is. Twee andere uithuisgeplaatsten zijn negatief over het huisverbod. De meeste achterblijvers zeggen tevreden te zijn met de maatregel omdat deze rust geeft en dingen in gang kan zetten. Wel zegt een aantal achterblijvers (7 van de 22) dat de hulp die geboden wordt tijdens of na het huisverbod wel verbeterd kan worden.

4.4 Profiel uithuisgeplaatsten

4.4.1 Eerder onderzoek

Uit eerder empirisch onderzoek in Nederland (Lünneman & Bruinsma, 2005) blijkt dat er drie groepsprofielen van daders van geweld kunnen worden onderscheiden. De *groep huiselijk geweld* betreft voornamelijk mannen van alle leeftijden die zich vooral schuldig maken aan geweld tegen hun vrouwelijke partner of ex-partner. De helft van deze verdachten heeft geen strafblad. De *groep publiek geweld* bestaat voor ongeveer de helft uit jongeren en het geweld speelt zich grotendeels af tussen mannen. Ook de helft van deze verdachten heeft geen strafblad. De *groep geweld in het algemeen* bestaat vooral uit verdachten met een strafblad voor veel verschillende delicten. Vaker zijn zij ook veroordeeld voor bijvoorbeeld drugsdelicten en wapenbezit. Alle verdachten binnen deze groep zijn man en hun leeftijd varieert.

Demografische factoren, risicofactoren en andere achtergrondkenmerken worden in het genoemde onderzoek ook geschetst. De leeftijd van de groep plegers van huiselijk geweld laat een grote spreiding zien. Huiselijk geweld blijkt daarnaast voornamelijk een zaak tussen mannen als plegger en vrouwen als slachtoffer.⁴ Over het geboorteland van de plegers is op grond van het onderzoek minder bekend. Wel stellen de onderzoekers dat het geboorteland geen goede indicatie is, omdat de tweede en derde generatieallochtonen daaruit niet naar voren komt. Zo blijven culturele en etnische achtergrond achterwege als verklarende factoren. Meer dan een kwart (27%) van de verdachten van huiselijk geweld heeft al eerder een of meerdere keren een geweldsdelict gepleegd. In de meerderheid van de gevallen van huiselijk geweld speelt geen alcoholprobleem (Van Dijk & Oppenhuis, 2002, p. 54).

In deze procesevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod wordt, anders dan in de hierboven aangehaalde studies, een profiel geschetst van uithuisgeplaatsten. Dit is een selectie uit de groep plegers van huiselijk geweld in het algemeen. Een een-op-eenvergelijking van de resultaten is dan ook niet mogelijk.

4.4.2 Achtergrondkenmerken

In elk van de zeven onderzochte gemeenten is gevraagd om twintig dossiers te kunnen inzien. In niet elke gemeente zijn in 2009 twintig huisverboden opgelegd. De steekproef voor het profiel van uithuisgeplaatsten bestaat daarom uit 124 dossiers. De gegevens van deze dossiers zijn gekoppeld met gegevens van justitie over eerdere delicten en antecedenten. In deze tekst

⁴ Uit de gesprekken die voor deze procesevaluatie zijn gevoerd met hulpverleners komt overigens een ander beeld naar voren, zoals beschreven in hoofdstuk 3. In de praktijk doen zich vaak andere situaties voor dan de stereotype situatie van mannelijke plegger en vrouwelijk slachtoffer.

behandelen we de belangrijkste resultaten van het profielonderzoek. In bijlage 3 staan meer resultaten weergegeven in tabellen.

De 124 personen in de steekproef die een huisverbod hebben gekregen, zijn voornamelijk mannen (98%). De leeftijd van de uithuisgeplaatsten laat een grote spreiding zien, maar de meesten zijn tussen de 20 en 50 jaar oud (zie tabel 4.9).

Tabel 4.9 Leeftijd uithuisgeplaatsten (n=124)

Leeftijd uithuisgeplaatsten	Aantal	Percentage
Onder 20 jaar oud	2	2
Tussen 20 en 30 jaar oud	37	30
Tussen 30 en 40 jaar oud	35	28
Tussen 40 en 50 jaar oud	38	30
Boven 50 jaar oud	11	9
Leeftijd niet bekend	1	1
Totaal	124	100

Bron: Dossieronderzoek Regioplan

- Etniciteit** Bijna drie vijfde (57%) van de uithuisgeplaatsten is in Nederland geboren. Van twaalf procent is het geboorteland onbekend. 27 procent is te kwalificeren als niet-westers allochtoon. Die groep betreft met name personen die tot de grootste migrantengroepen van Nederland behoren (Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen) (zie tabel B3.3 in bijlage 3).
- Problematiek** Verder blijkt dat de meerderheid van de uithuisgeplaatsten werkgerelateerde problemen heeft (57%). Van de uithuisgeplaatsten is 27 procent werkloos en heeft tien procent spanningen op het werk. Daarnaast is een klein deel van de uithuisgeplaatsten ontslagen of heeft problemen met een uitkering (zie tabel B3.6 in bijlage 3). Eveneens een meerderheid van de uithuisgeplaatsten (56%) heeft geldproblemen. Van 32 procent is bij de hulpverlening bekend dat zij een combinatie van problemen hebben. Nog eens twaalf procent kan financieel niet rondkomen en een andere twaalf procent heeft veel schulden (zie tabel B3.7 in bijlage 3).
- Verslavingsproblematiek** Zoals hierboven beschreven, komt in eerder onderzoek naar huiselijk geweld naar voren dat in de meerderheid van de situaties van huiselijk geweld geen alcoholproblemen spelen. Uit de resultaten van dit onderzoek naar uithuisgeplaatsten blijkt dat alcohol en ander middelengebruik wel een rol spelen. Hoewel bij 37 procent van de uithuisgeplaatsten geen middelengebruik is geregistreerd, is bij 28 procent van de uithuisgeplaatsten vastgesteld dat er sprake was van alcoholgebruik. Bij nog eens 27 procent waren er signalen die op middelengebruik (waaronder alcohol) wezen. Hard- en softdrugsgebruik komen met respectievelijk twee en vijf procent minder voor. Ten slotte werd in één geval melding gemaakt van een gameverslaving (zie tabel 4.10).

Tabel 4.10 Middelengebruik uithuisgeplaatsten (n=124)

Middelengebruik	Aantal	Percentage
Alcohol	35	28
Harddrugs	3	2
Softdrugs	6	5
Gameverslaving	1	1
Signalen wijzend op middelengebruik	33	27
Geen	46	37
Totaal	124	100

Bron: Dossieronderzoek Regioplan

Een grote meerderheid van uithuisgeplaatsten heeft een strafrechtelijk verleden (81%). Soms betreft dit een veroordeling voor huiselijk geweld, maar vaak is sprake van strafbare feiten van een andere aard. De grootste groep uithuisgeplaatsten is veroordeeld voor één tot vijf strafbare feiten (zie tabel 4.11).

Tabel 4.11 Aantal strafbare feiten uithuisgeplaatsten (n=124)

Aantal strafbare feiten begaan	Aantal	Percentage
Meer dan 25 strafbare feiten	3	2
Tussen de 15 en 25 strafbare feiten	10	8
Tussen de 10 en 15 strafbare feiten	18	15
Tussen de 5 en 10 strafbare feiten	25	20
Tussen de 1 en 5 strafbare feiten	45	36
Geen strafbare feiten	23	19
Totaal	124	100

Bron: Dossieronderzoek Regioplan

Van de uithuisgeplaatsten is eveneens bekend of zij naast huiselijk geweld ook geweld in de publieke ruimte hebben gepleegd. Dat blijkt bij 45 procent van de uithuisgeplaatsten het geval (zie tabel B3.5 in bijlage 3).

4.4.3 Kenmerken uithuisgeplaatste

Van de uithuisgeplaatsten is 41 procent goed aanspreekbaar voor de hofj. Dertien procent van hen is echter gewelddadig en onhandelbaar en acht procent is te kenmerken als extreem jaloers (zie tabel B3.9 in bijlage 3) Ook de aard van het huiselijk geweld is in het dossieronderzoek geregistreerd. In 97 procent van de situaties die tot een huisverbod hebben geleid is sprake van bedreiging. In 83 procent van de situaties is sprake van psychisch geweld. In iets meer situaties (87%) werd fysiek geweld gebruikt. Seksueel geweld komt ten slotte aanzienlijk minder vaak voor (14%) (Zie tabel B3.10 t/m B3.13 in bijlage 3.)

In 79 procent van de opgelegde huisverboden gaat het om partnergeweld van de man tegen de vrouw. Bij een vijfde was ook sprake van geweld van de man tegen kind(eren). Zeventien procent van de huisverboden is opgelegd aan een kind dat geweld heeft gepleegd tegen de ouder(s). Hiervan betrof het in 36 procent eveneens geweld tegen broer(s) en/of zus(sen). Geweld tussen ex-

partners komt twee keer voor, partnergeweld tussen personen van hetzelfde geslacht één keer en geweld van ouder uitsluitend tegen kind ook één keer (zie tabel 4.12).

Tabel 4.12 Relatie tussen uithuisgeplaatste en achterblijver(s) (n=124)

Relatie uithuisgeplaatste en achterblijver(s)	Aantal	Percentage
Partnergeweld man-vrouw	78	63
Man richting vrouw en kind(eren)	20	16
Kind richting ouder(s)	14	11
Kind richting gezin	8	6
Geweld tussen ex-partners	2	2
Partnergeweld zelfde geslacht	1	1
Ouder(s) richting kind	1	1
Totaal	124	100

Bron: Dossieronderzoek Regioplan

84 procent van de uithuisgeplaatsten heeft een geschiedenis met huiselijk geweld. Van 44 procent van de uithuisgeplaatsten is bekend dat zij eerder contact hebben gehad met hulpverleningsinstanties. Ook over de geweldsontwikkeling is op basis van dossieronderzoek een en ander bekend. Zo is in 35 procent van de dossiers de frequentie en de zwaarte van het geweld toegenomen. Bij zeventien procent is alleen de zwaarte toegenomen en in achttien procent alleen de frequentie. In eveneens achttien procent van de dossiers is niets bekend over de geweldsontwikkeling. Ten slotte wordt in elf procent van de dossiers geen toename geregistreerd en is er één geval waar een afname van het geweld werd genoteerd (zie tabel B3.16 in bijlage 3).

4.5 Concluderend

Deze paragraaf bevat de conclusies met betrekking tot de situaties waarin huisverboden worden opgelegd en de ervaringen van uithuisgeplaatsten en achterblijvers. Daarmee wordt tevens antwoord gegeven op de onderzoeksvragen 6, 10, 11, 12 en 14.

Kenmerken van de situaties en de betrokkenen

Type situaties De situaties waarin huisverboden worden opgelegd, zijn altijd situaties waarin de dreiging van huiselijk geweld acuut is en meestal situaties waarin zich een acute crisis voordoet. Er is vrijwel altijd sprake van lichamelijk geweld, al dan niet gepaard met andere vormen van geweld, zoals bedreiging of seksueel geweld. Het huisverbod wordt niet opgelegd in situaties waarin zich (uitsluitend) psychisch geweld voordoet. Het geweld speelt zich meestal af tussen partners (soms ex-partners), van de man tegen de vrouw. Soms betreft het geweld van een meerderjarig kind tegen een of beide ouders. In een enkel geval wordt een huisverbod opgelegd

bij uitsluitend kindermishandeling. Kinderen zijn vaker als getuige (en dus slachtoffer) betrokken bij een huisverbod.

Uithuisgeplaatsten wonen niet altijd bij de achterblijver(s) in huis. Het onderzoek laat zien dat de zinsnede 'meer dan incidenteel verblijft' uit de wet in de praktijk soms smal (huisverboden in deze situaties niet of nauwelijks opgelegd) en soms ruim (huisverboden regelmatig opgelegd) wordt opgevat. Ruim twee derde van de gezinnen waarin een huisverbod wordt opgelegd, zijn reeds bekend bij de politie en/of de hulpverlening. In deze gezinnen is vaak sprake van multiproblematiek.

Type uithuisgeplaatsten	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. Uithuisgeplaatsten hebben vaak te maken met problemen op meer leefgebieden, zoals werk, financiën en middelengebruik. Met name op het punt van middelengebruik en het plegen van geweldsdelicten wijkt het profiel van uithuisgeplaatsten af van het profiel van plegers van huiselijk geweld in het algemeen: bij uithuisgeplaatsten is hier vaker sprake van.
Overtreding	Uit het dossieronderzoek blijkt dat ongeveer dertig procent van de huisverboden wordt overtreden. De politie maakt echter slechts in elf procent van de huisverboden proces-verbaal van overtreding op. De oorzaak hiervan is dat de hulpverlening overtredingen niet altijd aan de politie meldt. Wanneer dit wel gebeurt of de politie zelf een overtreding constateert en proces-verbaal opmaakt, leidt dit vervolgens slechts sporadisch tot vervolging door het OM.
Systeem-aanpak	<p>Hulpverlening</p> <p>Het huisverbod als maatregel sluit aan bij de aard van de huiselijk geweldproblematiek, die maakt dat uithuisgeplaatsten en achterblijvers niet snel zelf hulp zullen zoeken. De systeemaanpak maakt dat de problematiek integraal wordt bekeken en aangepakt. In de praktijk krijgt deze systeemaanpak echter niet overal vorm. De voorwaarden voor een goede systeemaanpak zijn vaak wel geschapen (mogelijkheden voor informatie-uitwisseling tussen hulpverlening, casusoverleg en een sterk casusmanagement). Het systeemgesprek, dat een goed middel blijkt in het tot stand brengen van een integrale probleemanalyse en aanpak, behoort echter niet in alle in het verdiepend onderzoek meegenomen centrumgemeenten tot de standaard werkwijze. In de drie (van de zeven) centrumgemeenten waar systeemgesprekken in de praktijk ook daadwerkelijk plaatsvinden, lukt het in lang niet elke casus om een dergelijk gesprek te realiseren..</p>
Reguliere trajecten	Uitgangspunt bij het huisverbod in alle centrumgemeenten is dat de hulpverlening aan uithuisgeplaatsten en achterblijvers zo snel mogelijk wordt overgedragen aan de reguliere hulpverlening. Deze overdracht vindt soms binnen, maar veelal na de eerste tien dagen plaats. Is er sprake van verlenging van een huisverbod, dan houdt de casemanager de coördinerende

	<p>rol langer vast en is deze wel op de hoogte van het verloop van de hulpverlening totdat de verlenging afloopt.</p> <p>Het aanbod waarnaar kan worden doorverwezen is zeer divers en omvat in feite de hele sociale kaart van een gemeente. Door de overdracht van cliënten aan andere instellingen en de wijze van registratie is weinig bekend over de acceptatie en het verloop van de vervolghulpverlening.</p>
Kinderen	<p>Het dossieronderzoek laat zien dat het bij een derde van alle huisverboden waarbij kinderen betrokken zijn, niet komt tot een plan van aanpak voor hulpverlening aan deze kinderen. Wanneer hulp wordt geïndiceerd, komt deze vervolgens niet altijd op gang. Wachttijden vormen hier een knelpunt, maar ook de houding van ouders (en de vaardigheid van hulpverleners om hiermee om te gaan) en het aanbod aan hulpverleningstrajecten voor alle doelgroepen.</p>
Acceptatie	<p>Ongeveer twee derde van de uithuisgeplaatsten en achterblijvers accepteert (voor zover bekend) in dit stadium de aangeboden hulpverlening. Hulp voor kinderen wordt in deze fase van het huisverbod (daar waar aangeboden) door vrijwel alle ouders geaccepteerd.</p>
	<p>Beleving uithuisgeplaatsten en achterblijvers</p>
Politie	<p>Over het algemeen zijn de achterblijvers en uithuisgeplaatsten tevreden met het optreden van de BPZ en de hovj, omdat zij hen kalmeren en uitleg</p>
Hulpverlening	<p>geven over de situatie. De meeste uithuisgeplaatsten en achterblijvers met wie voor dit onderzoek is gesproken, hebben ook goede ervaringen met de eerste opvang door de hulpverlening. Zij kunnen hun verhaal kwijt en ze kunnen vragen over het proces stellen. Ontevredenheid bij uithuisgeplaatsten en achterblijvers over de crishulpverlening betreft met name dit laatste punt: de vragen die zij hadden konden onvoldoende worden beantwoord.</p> <p>Over de hulpverlening gedurende het huisverbod zijn de meningen verdeeld. Achterblijvers en uithuisgeplaatsten die een positief oordeel over de hulpverlening vellen, benadrukken de ondersteuning die zij kregen en de rust die gecreëerd werd. Er zijn echter ook uithuisgeplaatsten en achterblijvers die de periode van het huisverbod juist niet als rustperiode hebben ervaren. Bij achterblijvers wordt dit veroorzaakt door de vele contacten met hulpverleners, bij uithuisgeplaatsten door alle praktische zaken die zij moesten regelen om voor de duur van het huisverbod elders te kunnen verblijven. Verschillende uithuisgeplaatsten en achterblijvers hadden wel graag contact met elkaar onderhouden.</p>
Vervolg	<p>Met betrekking tot de inhoud van de hulpverlening wijzen uithuisgeplaatsten en achterblijvers erop dat de hulp die nodig is niet altijd kan starten in verband met wachttijden. Dit kan hen demotiveren om met het traject te starten. Het systeemgesprek ervaren zij over het algemeen als positief, omdat er gezamenlijk plannen voor de toekomst worden gemaakt. De uithuisgeplaatsten en achterblijvers met wie voor dit onderzoek is gesproken, zijn dan ook overwegend nog bij hun partner en geven aan dat het geweld is gestopt dan wel verminderd.</p>

5 CONCLUSIE

In dit laatste hoofdstuk wordt de balans opgemaakt. Wordt het huisverbod toegepast zoals door de wetgever is beoogd en welke knelpunten doen zich daarbij eventueel voor? In de voorgaande hoofdstukken zijn veel onderwerpen de revue gepasseerd. De concrete antwoorden op de onderzoeksvragen zijn ook in de conclusies van die hoofdstukken te vinden. De eerste paragraaf van dit hoofdstuk bevat de conclusies ten aanzien van de beleidstheorie. Is het aannemelijk dat de wijze waarop het huisverbod op dit moment wordt uitgevoerd, bijdraagt aan de realisatie van de doelen van de wet? Paragraaf 5.2 bevat de hoofdconclusie van deze procesevaluatie. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk blikkt vooruit naar de effectevaluatie.

5.1 De beleidstheorie getoetst

In hoofdstuk 1 zijn voor het bereiken van het doel van het huisverbod vijf subdoelen en veronderstelde onderliggende mechanismen uitgewerkt. De uitvoering draagt deels bij aan de werking van deze mechanismen, maar werkt deze deels ook tegen. Hieronder wordt per subdoelstelling beschreven in hoeverre het onderliggende mechanisme in de praktijk functioneert.

Beschermen gezondheid en lichamelijke integriteit in situaties waarin (nog) geen sprake is van strafbare feiten

Samenloop met strafrecht

Hoewel een samenloop met strafrecht door de wet wordt toegestaan, heeft de wetgever met dit instrument beoogd op een meer preventieve manier in te grijpen bij huiselijk geweld dan voorheen mogelijk was. De betrokkenen in de centrumgemeenten stellen zich ook primair een preventieve inzet van het instrument ten doel. Op dit moment wordt het huisverbod echter slechts voor een zeer klein deel preventief ingezet. Daarmee draagt het huisverbod in strikte zin slechts in een klein aantal situaties bij aan de realisatie van deze doelstelling, namelijk in de situaties waarin het niet samenvalt met een strafrechtelijke aanpak (aanhouding van de verdachte). In die situaties draagt het huisverbod bij aan het beschermen van de gezondheid en lichamelijke integriteit, omdat de partijen uit elkaar gehaald worden en geprobeerd wordt hulp te bieden om huiselijk geweld te voorkomen.

Een oorzaak van de hoge mate van samenloop met strafrecht is dat de meldingen van huiselijk geweld die binnenkomen bij de politie in het uitvoeringsproces als startpunt zijn genomen. Dit heeft consequenties voor de aard van de situaties die in aanmerking komen voor een huisverbod. Situaties waarin de politie ter plaatse wordt geroepen, blijken in de praktijk vaak situaties die al uit de hand gelopen zijn en waarbij een strafbaar feit heeft plaatsgevonden of wordt vermoed. De situaties die aanleiding vormden voor het huisverbod (situaties waarin de politie niet kon optreden) komen veel minder voor. Waar er geen sprake is van strafbare feiten, moet de politie een

inschatting van de situatie maken op basis van relationele en sociale indicatoren in het RIHG. Het onderzoek laat zien dat dit voor politiemensen niet eenvoudig is en dat de hulpverlening hierbij een belangrijke ondersteunende rol kan spelen.

Type situaties	Niet alleen wordt het huisverbod nauwelijks preventief ingezet, het wordt waarschijnlijk juist opgelegd in relatief ernstige situaties van huiselijk geweld. Dit valt af te leiden uit het profiel van de uithuisgeplaatsten. Zij hebben meer dan plegers van huiselijk geweld in het algemeen een strafblad en verslavingsproblemen.
Toegevoegde waarde	Het feit dat de situaties waarin het huisverbod wordt ingezet vaak niet de situaties zijn die aanleiding gaven voor de introductie van dit instrument, wil echter niet zeggen dat het huisverbod niets aan de bestaande praktijk van interventies bij huiselijk geweld toevoegt. Voor slachtoffers en plegers van huiselijk geweld kan door het huisverbod snel een start worden gemaakt met hulpverlening gericht op het voorkomen van herhaling in de toekomst. Dat is waar het bestaande instrumentarium tekortschoot. Er was of een strafrechtelijke aanpak, waarbij de dader werd vervolgd, of er was de mogelijkheid tot hulp op vrijwillige basis. Het huisverbod brengt een aanpak van huiselijk geweld die meer opties biedt. Hoewel er in huisverbodsituaties nog steeds vaak tot aanhouding van een verdachte wordt overgegaan, moet daarnaast altijd hulp in gang worden gezet. Dat was eerder niet vanzelfsprekend.
Potentieel	Desalniettemin is waarschijnlijk dat het huisverbod nu niet in alle situaties wordt opgelegd waarin dat mogelijk is, met name situaties waarin wel sprake is van een acute dreiging, maar (nog) niet van geweld. Een oplossing kan zijn om melding van dreigende situaties door de hulpverlening (bijvoorbeeld BJZ, SHG of maatschappelijk werk) aan de burgemeester of politie mogelijk te maken en het huisverbodproces vanaf daar op te pakken.
Intensieve inzet	Alle betrokkenen hulpverlening bieden op de kortst mogelijke termijn Het onderzoek laat duidelijk zien dat in een meerderheid van de situaties tijdens de eerste tien dagen na oplegging van het huisverbod hulpverlening op gang komt, in eerste instantie in de vorm van een probleemanalyse en een plan van aanpak voor het vervolg. Deze zijn veelal gereed op het moment dat de burgemeester moet besluiten over verlenging van het huisverbod. Na afloop of tijdens de verlenging van het huisverbod volgt dan overdracht aan de reguliere hulpverlening.
Knelpunten	In de praktijk van het huisverbod leidt een aantal praktische knelpunten er echter toe dat belangrijke aspecten van de hulpverlening niet tot volledige wasdom komen. Dit wordt hieronder toegelicht.
Benutten van de crisis	Alle partijen die in het onderzoek zijn betrokken, zien het benutten van de crisis die tot het huisverbod leidt voor het op gang brengen van de hulpverlening als een belangrijke bijdrage aan het succes van de hulpverlening. Uit

de praktijk blijkt echter dat het niet altijd lukt om al tijdens de crisis of direct daarna hulpverlening in te zetten, met name:

- daar waar de politie 's nachts geen huisverboden oplegt;
- daar waar de hulpverlening pas na het opleggen van het huisverbod ter plaatse komt en het opleggen vele uren in beslag neemt;
- in situaties waarin de crisis al gepasseerd is op het moment dat het incident bij de politie wordt gemeld, maar toch een huisverbod wordt opgelegd omdat de dreiging nog acuut is;
- en daar waar de hulpverlening niet 24 uur per dag beschikbaar is.

Systeem-aanpak	<p>Daarnaast laat het onderzoek zien dat de beoogde systeemaanpak van de hulpverlening niet altijd en niet in alle onderzochte centrumgemeenten wordt gerealiseerd. In een minderheid van de zeven gemeenten die in het verdiepend onderzoek zijn betrokken, krijgt deze aanpak in al zijn aspecten vorm: een integrale probleemanalyse en aanpak, gesymboliseerd door en geconcretiseerd in het systeemgesprek. In de andere gemeenten zijn de voorwaarden voor een goede systeemaanpak vaak wel gerealiseerd (informatie-uitwisseling, casusoverleg, sterk casemanagement) maar worden deze nog onvoldoende benut voor het samensmelten van alle bemoeienissen van hulpverleners in een casus tot één geïntegreerd hulpverleningstraject voor het systeem.</p>
Aanbod	<p>Naast het feit dat niet altijd een systeemaanpak tot stand komt of kan komen, is het hulpverleningsaanbod aan betrokkenen bij een huisverbod nog niet optimaal, vanwege capaciteitsproblemen. Deze uiten zich vooral in de wachtlijsten die bestaan voor diverse vormen van (met name tweedelijns) hulpverlening. Daardoor ontstaat een gat tussen de intensieve begeleiding tijdens het huisverbod en de vervolghulpverlening, wat kan leiden tot verminderde motivatie en uitval bij achterblijvers en uithuisgeplaatsten. Motivering voor hulpverlening verdient dan ook voortdurende aandacht bij het huisverbod. Daarnaast zijn in deze procesevaluatie vraagtekens gezet bij de mate waarin het aanbod tegemoetkomt aan de behoefte van uithuisgeplaatsten en achterblijvers en naar de mate waarin kinderen, die bij het huisverbod zijn betrokken, voldoende hulp krijgen. De overdracht aan de reguliere hulpverlening verdient bovendien aandacht omdat deze niet altijd vloeiend verloopt.</p>
Handhaving	<p>Bevorderen dat het slachtoffer tot rust kan komen</p> <p>Het contactverbod dient bij te dragen aan de realisatie van deze doelstelling. In een derde van de huisverboden wordt dit verbod echter overtreden, wat betekent dat de beoogde rust niet wordt gerealiseerd. Daarnaast laat het onderzoek zien dat achterblijvers soms niet tot rust komen door de zeer intensieve wijze waarop zij tijdens het huisverbod worden begeleid en de zorgen die zij zich om de uithuisgeplaatste maken. Dit zijn onbedoelde effecten van het huisverbod die de werking van het onderliggende mechanisme tegengaan.</p>
Intensiteit	

Signaal aan uithuisgeplaatste dat samenleving het geweld niet accepteert

Schokeffect De realisatie van dit doel is mede gebaseerd op de vervolging van overtreding van het huisverbod. Het huisverbod zelf is echter ook al een manier om aan de uithuisgeplaatste duidelijk te maken dat huiselijk geweld onacceptabel is, met name door het schokeffect dat het bij uithuisgeplaatsten kan teweegbrengen; dit leidt tot zelfreflectie. Bovendien wordt de pleger vaak aangehouden en meegenomen naar het politiebureau.

Vervolging Overtreding kan door zowel de hulpverlening als de politie worden gesignaleerd. Het is vervolgens aan de politie om proces-verbaal van de overtreding op te maken en aan het OM om (indien wenselijk) te vervolgen. Het onderzoek heeft laten zien dat de drieslag hulpverlening-politie-OM nog onvoldoende werkt: de hulpverlening meldt overtreding niet altijd, de politie maakt niet altijd proces-verbaal op en het OM vervolgt niet altijd.

Nieuwe kansen in preventie en bestrijding van kindermishandeling

Getuige en slachtoffer Het huisverbod draagt bij aan de preventie en bestrijding van kindermishandeling, omdat het ook wordt opgelegd in situaties waar kinderen als getuige (en dus als slachtoffer) betrokken zijn. Het huisverbod wordt nauwelijks opgelegd in situaties waarin uitsluitend kinderen slachtoffer zijn, terwijl dat wel mogelijk is. Aandachtspunt in dit kader is daarnaast dat op dit moment in ongeveer een derde van de gevallen nog geen hulp voor deze kinderen op gang lijkt te komen en dat ook nog niet alle gewenste vormen van hulp beschikbaar zijn voor kinderen en jongeren die betrokken zijn bij huiselijk geweld.

5.2 Conclusie

Uniformiteit De organisatie van de uitvoering van het tijdelijk huisverbod is op papier in alle onderzochte centrumgemeenten vrouwenopvang grotendeels gelijk en conform zowel de Wet tijdelijk huisverbod als het landelijke uitvoeringsadvies. Dit is mede toe te schrijven aan de uitgebreide en zorgvuldige voorbereiding van de implementatie. De belangrijkste uitzonderingen op de waargenomen uniformiteit zijn de mandatering van burgemeesters (waar drie varianten van zijn aangetroffen: geen mandaat, ondertekeningsmandaat en volledig mandaat) en het niet inzetten van 24-uurshulpverlening in alle gemeenten. Zoals de bedoeling van de wet is, wordt in een vroeg stadium gewerkt aan een aanbod van hulpverlening, dat moet helpen om herhaling van het geweld te voorkomen. 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. Het is daarmee onduidelijk in hoeverre dit onderdeel van de beleidstheorie in praktijk wordt gebracht. De interviews met de uithuisgeplaatsten en de achterblijvers laten zien dat het huisverbod als een ingrijpende maatregel wordt ervaren, waardoor aannemelijk is dat er een sterke signaalwerking van uitgaat dat de samenleving het huiselijk geweld niet accepteert. Dit geldt zeker wanneer de pleger wel wordt aangehouden,

maar niet wordt vervolgd en na vrijlating alsnog met de ingrijpende maatregel van het huisverbod wordt geconfronteerd. De nauwe betrokkenheid van hulpverleners in de crisissituatie geeft gelegenheid voor intensieve contacten met alle leden van het huishouden en biedt daarmee kansen voor de signalering en de preventie van kindermishandeling.

Afwijking van beleidstheorie Deze procesevaluatie laat daarmee zien dat grote delen van de uitvoering in overeenstemming zijn met de bedoeling van de wet, zoals geformuleerd in de memorie van toelichting. Dat geldt echter niet voor een belangrijk onderdeel van de uitvoering, het startpunt van het werkproces (zoals overigens ook vastgelegd in het uitvoeringsadvies): de melding bij de politie. Op dit punt leidt de gekozen werkwijze tot een onbedoeld effect: de wet wordt niet specifiek of hoofdzakelijk toegepast in situaties waarin de politie voorheen niet kon optreden. Dit is opvallend, aangezien dit soort situaties de aanleiding vormden voor de wet. Er is in de praktijk echter veelvuldig samenloop van het tijdelijk huisverbod met een strafrechtelijk traject. Het nauwelijks preventief toepassen van het huisverbod betekent dat een belangrijk onderdeel van de beleidstheorie amper in de praktijk wordt gebracht.

Een ander onbedoeld gevolg van de keuzes die uitvoerders met betrekking tot de werkwijze maken, is dat de regio waar iemand woont van invloed is op de kans om met een huisverbod te maken te krijgen. Dit wordt veroorzaakt door:

- de wijze waarop wordt omgegaan met de zinsnede 'meer dan incidenteel verblijft' in de wet, waardoor het huisverbod in de ene regio wel wordt opgelegd aan een pleger die niet op hetzelfde adres woonachtig is als de achterblijver, en in de andere regio niet;
- de keuzes van de politie ten aanzien van wel of geen piketdienst en wel of niet 's nachts huisverboden opleggen;
- verschillen in affiniteit van hovj's met het thema huiselijk geweld en het instrument huisverbod;
- het besluit van een burgemeester om meer of minder controle over het opleggen van huisverboden uit te oefenen en meer of minder prioriteit aan de inzet ervan toe te kennen.

Tot slot wijkt de praktijk soms af van de bedoeling in de wet. Een voorbeeld hiervan is de systeemaanpak. Deze wordt op papier vrijwel overal onderschreven, maar blijkt in de praktijk minder vanzelfsprekend te zijn.

Randvoorwaarden Het bovenstaande maakt het mogelijk conclusies te trekken over de belangrijkste randvoorwaarden voor een goede uitvoering van de wet. Dit zijn:

- Een gedeelde visie bij de betrokken instellingen. Deze gedeelde visie is er in de praktijk en ze leidt tot goede samenwerking tussen gemeente, politie en hulpverleningsinstellingen.
- Voldoende prioriteit bij de politie, die aan het begin van het traject staat. Op dit moment kan de benodigde tijdsbesteding voor het opleggen van huisverboden een risico vormen voor de toepassing van het huisverbod door de politie, ondanks het draagvlak dat bij deze organisatie voor de

maatregel bestaat. Zo is er in sommige regio's voor gekozen (als de pleger wordt aangehouden) om 's nachts geen huisverboden op te leggen. Dat leidt ertoe dat de hulpverlening de kans wordt ontnomen om al tijdens de crisis aanwezig te zijn. De ervaringen in één gemeente laten zien dat, mits 24 uur per dag hulpverlening beschikbaar is, het mogelijk is de hulpverlening in de last van het opleggen van huisverboden te laten delen. Daarmee neemt de financiële last voor de gemeente toe, omdat een crisisdienst van de hulpverlening voor huisverboden inzetbaar moet zijn. Voor de hulpverlening is het echter nuttig de crisissituatie te zien en te benutten voor het verdere traject (zie onder), waardoor beide partijen hiervan kunnen profiteren.

- Operationele samenwerking in de acute crisissituatie, teneinde dit moment te benutten om de achterblijver(s) en de uithuisgeplaatste te doordringen van de noodzaak en de mogelijkheid van verandering. Deze operationele samenwerking komt niet in alle gemeenten tot stand.
- Voldoende capaciteit om de hulpverlening tot stand te brengen. In de huisverbodfase is deze capaciteit meestal voldoende, maar dat geldt niet voor de fase na het huisverbod. Ook is niet zeker dat het aanbod van trajecten goed aansluit bij de behoeften van achterblijvers en uithuisgeplaatsten (in termen van individuele trajecten en de systeemaanpak). Hierdoor is er onzekerheid over de effecten van het huisverbod op de langere termijn.

5.3 Naar een effectevaluatie

De procesevaluatie laat zien dat de wet op hoofdlijnen in praktijk wordt gebracht zoals bedoeld. Dat betekent dat het zinvol is om na te gaan denken over een effectevaluatie. Een effectevaluatie moet duidelijk maken in hoeverre de beoogde effecten van de wet worden gerealiseerd. Het centrale beoogde effect is het voorkómen van de (verdere) escalatie van huiselijk geweld. Er moet dus gemeten worden of het huisverbod ertoe leidt dat er na het huisverbod minder vaak of minder ernstig huiselijk geweld voorkomt dan zonder toepassing van het huisverbod het geval zou zijn geweest. Daarbij of in plaats daarvan is het mogelijk de effectevaluatie te richten op de beoogde resultaten van de wet, zoals die in de beleidstheorie naar voren komen:

- de gezondheid en de lichamelijke integriteit van de betrokkenen kunnen beschermen;
- alle betrokkenen hulpverlening bieden op de kortst mogelijke termijn;
- bevorderen dat het slachtoffer tot rust kan komen;
- een signaal geven aan de uithuisgeplaatste dat de samenleving het geweld niet accepteert;
- een aanzet tot preventie en bestrijding van kindermishandeling.

De bronnen die op dit moment beschikbaar zijn voor de effectmeting zijn:

- Kennis bij en ervaring van betrokkenen bij het huisverbod: uitvoerders, achterblijvers en uithuisgeplaatsten. Het betreft kwalitatieve informatie die geschikt is om de uitvoering in kaart te brengen, maar niet om de resultaten in kwantitatieve termen te meten. Voor achterblijvers en uithuisgeplaatsten geldt bovendien dat de procesevaluatie laat zien dat het niet goed mogelijk is om tot een representatieve steekproef en daarmee tot een representatief beeld te komen. Uithuisgeplaatsten zijn moeilijk te bewegen tot deelname aan het onderzoek; voor zowel achterblijvers als uithuisgeplaatsten bestaat de indruk dat deelnemers aan het onderzoek een positievere attitude tegenover en positievere ervaringen met het huisverbod hebben dan personen die niet aan het onderzoek willen deelnemen.
- Dossiers en registraties bij gemeenten en hulpverleningsinstellingen. Wij achten de gegevens uit deze dossiers en registraties in voldoende mate betrouwbaar. Aangetekend moet worden dat het verzamelen van de gegevens in de dossiers en registraties arbeidsintensief is, omdat ze vaak niet digitaal toegankelijk zijn. Een ander belangrijk punt is dat de dossiers en registraties uitsluitend een beeld geven van de huisverbodfase. Wat er na de huisverbodfase gebeurt, in termen van hulpverlening, ervaringen van (voormalig) uithuisgeplaatsten en achterblijvers en huiselijk geweld (waaronder kindermishandeling), is er niet in terug te vinden.

Door middel van dossierstudie en interviews zal een beeld van de resultaten van de wet moeten worden gevormd. Om resultaten op de middellange termijn in kaart te kunnen brengen, is het wenselijk dat nu al een begin wordt gemaakt met verbetering van de dossiervorming, zodat de hulpverlening over langere termijn wordt gevolgd. Als dit in een aantal regio's gebeurt, wordt het mogelijk om over een langere periode te kijken naar de gebeurtenissen die op het huisverbod volgen.

Een meting van het effect van het huisverbod in termen van het verminderen van het huiselijk geweld als gevolg van het huisverbod is gecompliceerd. Er is geen voormeting uitgevoerd, waardoor niet bekend is in hoeverre huiselijk geweld escaleerde in de periode vóór het van kracht worden van de Wet tijdelijk huisverbod.

Er is geen goede controlegroep waarmee een vergelijking kan worden gemaakt. Een vergelijking met situaties die aanvankelijk als huisverbodwaardig zijn getypeerd (door de basispolitiezorg), maar waarin geen huisverbod is opgelegd, is onzuiver. Dit zijn immers situaties met een minder acute dreiging, waardoor de vergelijkbaarheid discutabel is. Verondersteld mag worden dat de kans op herhaling of escalatie hier kleiner is dan in de situaties met een acute dreiging. Het creëren van een vergelijkingsgroep door in sommige huisverbodwaardige situaties geen huisverbod op te leggen, zal op grote ethische bezwaren stuiten. Wellicht is er een vergelijking mogelijk met regio's of gemeenten waar om principiële redenen erg weinig huisverboden worden opgelegd.

Overigens zal bij een effectevaluatie over enige tijd moeten worden vastgesteld of de uitvoering nog steeds in overeenstemming met de bedoeling van de wet is. Hierover hebben we op basis van de procesevaluatie weinig twijfel. De uitvoering lijkt goed geworteld in de betrokken organisaties.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Uitwerking onderzoeksvragen

De organisatie van de uitvoering

1. Hoe is vorm gegeven aan de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod?
Welke verschillen zijn er tussen regio's ten aanzien van:
 - de visie ten aanzien van het huisverbod, met name ten aanzien van de momenten en wijze van inzetten daarvan?
 - de ingezette capaciteit (kwalitatief en kwantitatief) voor de uitvoering van het huisverbod?
 - de prioriteit die aan het huisverbod gegeven wordt?
2. Welke hoofdvormen van de organisatie van het huisverbod worden aangetroffen ten aanzien van
 - de regievoering,
 - de rol van de burgemeester en de mandatering van de bevoegdheid tot het opleggen van huisverboden,
 - de rol van de politie
 - de totstandkoming van het advies en besluit ten aanzien van verlenging van het huisverbod?
3. Hoe is het proces van hulpverlening georganiseerd?
 - Hoe is de eerste fase van de crisisinterventie georganiseerd?
 - Wat is het model van hulpverlening tijdens de (eerste) tien dagen van het huisverbod?
 - Hoe is de coördinatie van het proces vorm gegeven?
 - Hoe is de opvang van de uithuisgeplaatsten geregeld?
 - In hoeverre is sprake van een systeemaanpak?
 - Hoe komt het plan van aanpak voor het (gezins)systeem tot stand?
 - Welke hulpverlening kunnen betrokkenen na het huisverbod krijgen?
 - Hoe is de overdracht aan deze hulpverlening geregeld?
 - Is er sprake van nazorg en zo ja, hoe wordt er vorm aan gegeven?
4. Welke gegevens worden door de betrokken instanties per persoon en per gezin geregistreerd?
 - In hoeverre is de procesgang per persoon en per gezin navolgbaar?
 - Zijn gegevens van verschillende instellingen te koppelen?
 - Hoe loopt de informatiedeling tussen betrokken instellingen?
 - Is de registratie voldoende voor een goede inrichting van de systeemgerichte hulpverlening, het kunnen bieden van de juiste hulp en van nazorg?
5. In welke mate verloopt het proces van het huisverbod in de praktijk zoals het in de wet en het uitvoeringsadvies is bedacht?

Het opleggen van het huisverbod

6. In welk type situaties wordt het huisverbod *wel*, en in welk type situaties wordt het bewust *niet* opgelegd?
 - Welk type daders is bij deze situaties betrokken?
 - Wat is de aard van het geweld?
 - Wat is de aard van de (gezins)systemen?
 - In hoeverre zijn gezinnen al bekend bij politie en hulpverlening en is sprake van andere (multi)problematiek?
 - In hoeverre wordt het huisverbod opgelegd in situaties waarin voorheen niet opgetreden kon worden?
 - In hoeveel gevallen wordt het huisverbod opgelegd in combinatie met een strafrechtelijke aanpak? (aantal en verhouding tot totaal)
 - Wat zijn de argumenten van politie en gemeenten om het huisverbod op te leggen in situaties waarin voorheen ook al opgetreden kon worden en in combinatie met een strafrechtelijke aanpak?
7. Hoe wordt het RIHG ingevuld/toegepast ten behoeve van de risicotaxatie?
 - Hoe, op welk moment, op welke locatie, door wie?
 - Hoeveel tijd kost het invullen van het RIHG? Wordt dit minder naarmate er meer ervaring mee wordt opgedaan?
 - Worden de RIHG-gegevens doorgestuurd naar andere instanties? Worden ze ook door die andere instanties gebruikt? Zo ja, waarvoor?
 - Hoe vaak wordt na toepassing van het RIHG geen huisverbod opgelegd?
8. Hoe vaak wordt beroep aangetekend tegen het opleggen, intrekken of verlengen van een huisverbod? Hoe vaak wordt een voorlopige voorziening gevraagd? Hoe vaak wordt de aanvechter door de rechter in het gelijk gesteld?
9. welke ervaringen zijn er opgedaan met de toepassing van het huisverbod in situaties waarin mogelijk sprake was van dreiging van eerderrelateerd geweld?

De hulpverlening in de praktijk

10. Hoe verloopt de hulpverlening in de eerste fase van de crisisinterventie?
 - Hoe verloopt de eerste opvang in de praktijk? Wie komen er ter plaatse en op welk moment?
 - Wordt er bij iedere melding van huiselijk geweld een risicotaxatie uitgevoerd door de hovj?
 - Als er een RIHG wordt uitgevoerd, hoe vaak leidt dit dan tot een huisverbod?
 - In hoeveel gevallen waarin een huisverbod wordt uitgevaardigd gebeurt dit bij gezinnen die reeds bekend zijn bij hulpverlenende instanties?
 - In hoeverre is er voldoende capaciteit en kennis om de eerste opvang uit te voeren?
 - Welke meerwaarde heeft de eerste opvang gehad voor de betrokkenen? Wat vinden zij er zelf van?

- Welke knelpunten doen zich in de praktijk voor (organisatorisch, hulpinhoudelijk, praktisch)
 - Zijn deze knelpunten opgelost en zo ja, hoe?
 - Wat gaat er goed in de uitvoering van de eerste opvang?
 - Zijn er verschillen in werkwijze en eventueel voorkomende knelpunten tussen de centrumgemeenten en de regiogemeenten?
11. Hoe verloopt de hulpverlening in het vervolg van de crisisinterventie?
- Welk aanbod wordt er in de praktijk geboden voor uithuisgeplaatsten, achterblijvers en getuigen binnen het tiendagentraject? Op welke termijn gebeurt dit?
 - In hoeverre accepteren de betrokkenen het aanbod? In hoeverre is hierbij een verschil in acceptatie van aanbod door uithuisgeplaatsten, achterblijvers en getuigen?
 - In hoeverre is er voldoende capaciteit en kennis bij de hulpverleningsinstellingen?
 - Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende hulpverleningsinstellingen? Hoe verloopt de regievoering, onderscheiden naar beleids-, uitvoerings- en casusregie?
 - In hoeverre ontstaat er een goede systeemaanpak?
 - Welke knelpunten doen zich in de praktijk voor, onderscheiden naar knelpunten van organisatorische aard (afspraken blijken niet of anders te werken), hulpinhoudelijke, kwalitatieve aard (methodiek, gekwalificeerd personeel, etc.) en praktische aard;
 - Zijn deze knelpunten opgelost en zo ja hoe?
 - Wat gaat er goed in het tiendagentraject?
 - Is er een onderscheid te maken tussen de centrumgemeenten en de regiogemeenten in uitvoering van het tiendagentraject en knelpunten of best practices die zich voordoen?
12. Hoe is de hulpverlening na het tiendagentraject opgezet, inclusief de overdracht?
- Welke afspraken zijn er over de hulpverlening voor uithuisgeplaatste, achterblijver en getuige na het tiendagentraject?
 - Hoe verloopt de hulpverlening voor uithuisgeplaatsten, achterblijvers en getuigen in de praktijk na een verlenging van het huisverbod?
 - Hoe verloopt de overdracht na de huisverbodperiode naar de reguliere hulpverlening (wie draagt aan wie wat en hoe over)?
 - Hoe verloopt de hulpverlening voor uithuisgeplaatsten, achterblijvers en getuigen in de praktijk nadat de huisverbodperiode is afgelopen?
 - In hoeverre accepteren de betrokkenen de aangeboden hulp? In hoeverre is hierbij een verschil in acceptatie van hulp door uithuisgeplaatsten, achterblijvers en getuigen?
 - Welke knelpunten doen zich in de praktijk voor, onderscheiden naar knelpunten van organisatorische aard (afspraken blijken niet of anders te werken), hulpinhoudelijke, kwalitatieve aard (methodiek, gekwalificeerd personeel, etc.) en praktische aard;
 - Zijn deze knelpunten opgelost en zo ja hoe?

- Wat gaat er goed?
- In hoeverre is er voldoende capaciteit en kennis bij de hulpverleningsinstellingen waarnaar wordt verwezen na een huisverbodperiode?
- Is onderscheid te maken in de uitvoering van de hulpverlening na het tiendagentraject tussen de centrumgemeenten en de regiogemeenten?

De handhaving van het tijdelijke huisverbod

13. Hoe wordt het huisverbod gehandhaafd?
- Wie controleert of het huisverbod wordt nageleefd en hoe gebeurt dat?
 - Wordt er gereageerd op (signalen van) overtredingen en zo ja, door wie, hoe snel en hoe (formeel)?
 - Hoe vaak gaat het OM over tot het vervolgen van overtredingen van het huisverbod en wat is dan het vervolg (in termen van veroordeling, strafoplegging)?

De ervaringen met de Wet tijdelijk huisverbod

14. Wat zijn de ervaringen met de Wet tijdelijk huisverbod van de belangrijkste betrokkenen, zowel organisatorisch als inhoudelijk?
15. Wat zijn de belangrijkste randvoorwaarden voor een goede uitvoering van het huisverbod? In welke mate is aan deze randvoorwaarden voldaan?
16. Op welke wijze kan te zijner tijd geprobeerd worden effecten van de Wet tijdelijk huisverbod te meten? Wat dient hiertoe minimaal te worden geregistreerd?

BIJLAGE 2
Overzicht geïnterviewde personen
Tabel B2.1 Respondenten naar centrumgemeente

Regio	Respondent
Amsterdam	Beleidsambtenaar Hovj Coördinator hulpverlening Casemanager hulpverlening Vangnet Jeugd Reclassering Inforsa
Apeldoorn	Beleidsambtenaar Beleidsambtenaar Aandachtfunctionaris politie Hovj Coördinator hulpverlening Casemanager hulpverlening Bureau Jeugdzorg
Emmen	Burgemeester Emmen Beleidsambtenaar Hovj/aandachtsfunctionaris politie Coördinator hulpverlening Casemanager hulpverlening Algemeen Maatschappelijk Werk
Enschede	Beleidsambtenaar Hovj Coördinator hulpverlening Casemanager hulpverlening Reclassering Bureau Jeugdzorg
Leeuwarden	Beleidsambtenaar Hovj Coördinator hulpverlening Casemanager hulpverlening Reclassering Bureau Jeugdzorg Bureau Jeugdzorg
Leiden	Burgemeester Leiden Beleidsambtenaar Aandachtsfunctionaris politie Hovj Coördinator hulpverlening Casemanager hulpverlening

Vervolg tabel B2.1 Respondenten naar centrumgemeente

Regio	Respondent
Rotterdam	Burgemeester Rotterdam Beleidsambtenaar Aandachtsfunctionaris politie Hovj Casemanager hulpverlening Crisisdienst hulpverlening Bureau Jeugdzorg

Tabel B2.2 Geïnterviewde regiogemeenten (groepsgesprekken)

Regiogemeenten
Amstelveen
Uithoorn
Aalsmeer
Brummen
Epe
Lochem
Voorst
Almelo
Hengelo
Hof van Twente
Smallingerland
Heerenveen
Weststellingwerf
Kaag en Braassem
Katwijk
Barendrecht
Lansingerland
Krimpen aan den IJssel
Albrandswaard

BIJLAGE 3
Tabellen profiel uithuisgeplaatste
Tabel B3.1 Geslacht uithuisgeplaatsten (n=124)

Geslacht	Aantal	Percentage
Man	121	98
Vrouw	1	0
Onbekend	2	2
Totaal	124	100

Tabel B3.2 Leeftijd uithuisgeplaatsten (n=124)

Leeftijd	Aantal	Percentage
Onder 20 jaar oud	2	2
Tussen 20 en 30 jaar oud	37	30
Tussen 30 en 40 jaar oud	35	28
Tussen 40 en 50 jaar oud	38	30
Boven 50 jaar oud	11	9
Leeftijd niet bekend	1	1
Totaal	124	100

Tabel B3.3 Geboorteland uithuisgeplaatsten (n=124)

Geboorteland	Aantal	Percentage
Nederland	71	57
Marokko	7	6
Turkije	5	4
Suriname	5	4
Nederlandse Antillen	4	3
Overig westers allochtoon	4	3
Overig niet-westers allochtoon	13	10
Onbekend	15	12
Totaal	124	100

Tabel B3.4 Aantal strafbare feiten (n=124)

Aantal strafbare feiten begaan	Aantal	Percentage
Meer dan 25 strafbare feiten	3	2
Tussen de 15 en 25 strafbare feiten	10	8
Tussen de 10 en 15 strafbare feiten	18	15
Tussen de 5 en 10 strafbare feiten	25	20
Tussen de 1 en 5 strafbare feiten	45	36
Geen strafbare feiten	23	19
Totaal	124	100

Tabel B3.5 Huisverbod en veroordeling (n=124)

Huisverbod en veroordeling	Aantal	Percentage
Huisverbod	68	55
Huisverbod en daarnaast veroordeling voor geweld buitenshuis	56	45
Totaal	124	100

Tabel B3.6 Werkproblemen (n=124)

Werkproblemen	Aantal	Percentage
Langdurig werkloos	33	27
WAO- of WW-problemen	3	2
Ontslagproblemen	4	3
Spanningen op werk	12	10
Anders	19	15
Geen	53	43
Totaal	124	100

Tabel B3.7 Geldproblemen (n=124)

Geldproblemen	Aantal	Percentage
Financieel niet rondkomen	15	12
Veel schulden	15	12
Vermoeden gokprobleem	1	1
Combinatie van problemen	39	32
Geen	54	44
Totaal	124	100

Tabel B3.8 Middelengebruik (n=124)

Middelengebruik	Aantal	Percentage
Alcohol	35	28
Harddrugs	3	2
Softdrugs	6	5
Gameverslaving	1	1
Signalen wijzend op middelengebruik	33	27
Geen	46	37
Totaal	124	100

Tabel B3.9 Aanspreekbaarheid van uithuisgeplaatsten (n=124)

Aanspreekbaarheid	Aantal	Percentage
Goed aanspreekbaar	51	41
Apathisch, afgesloten	2	2
Dreigementen om zichzelf wat aan te doen	4	3
Extreem jaloers	10	8
Gewelddadig en onhandelbaar	16	13
Anders	27	22
Onbekend	3	2
Totaal	124	100

Tabel B3.10 Sprake van bedreiging (n=124)

Bedreiging	Aantal	Percentage
Ja	120	97
Nee	4	3
Totaal	124	100

Tabel B3.11 Sprake van psychisch geweld (n=124)

Psychisch geweld	Aantal	Percentage
Ja	103	83
Nee	21	17
Totaal	124	100

Tabel B3.12 Sprake van fysiek geweld (n=124)

Fysiek geweld	Aantal	Percentage
Ja	108	87
Nee	16	13
Totaal	124	100

Tabel B3.13 Sprake van seksueel geweld (n=124)

Seksueel geweld	Aantal	Percentage
Ja	17	14
Nee	106	86
Totaal	124	100

Tabel B3.14 Relatie tussen uithuisgeplaatste en achterblijver(s) (n=124)

Relatie uithuisgeplaatste en achterblijver(s)	Aantal	Percentage
Partnergeweld man-vrouw	78	63
Man richting vrouw en kind(eren)	20	16
Kind richting ouder(s)	14	11
Kind richting gezin	8	6
Geweld tussen ex-partners	2	2
Partnergeweld zelfde geslacht	1	1
Ouder(s) richting kind	1	1
Totaal	124	100

Tabel B3.15 Geschiedenis met huiselijk geweld (n=124)

Geschiedenis met huiselijk geweld	Aantal	Percentage
Ja	104	84
Nee	3	2
Onbekend	17	14
Totaal	124	100

Tabel B3.16 Geweldsontwikkeling (n=124)

Geweldsontwikkeling	Aantal	Percentage
Frequentie en zwaarte toegenomen	44	35
Frequentie is toegenomen	22	18
Zwaarte is toegenomen	21	17
Geen toename	14	11
Afname	1	1
Onbekend	22	18
Totaal	124	100

Tabel B3.17 Geschiedenis met de hulpverlening (n=124)

Geschiedenis met hulpverlening	Aantal	Percentage
Ja	54	44
Nee	6	5
Onbekend	65	51
Totaal	124	100

BIJLAGE 4

Weergave tiendagenmodel

- Stap 1 *Incidentmelding of aangifte*
Er komt een melding van huiselijk geweld binnen bij de politie of er wordt aangifte gedaan. De meldkamer van de politie beslist of de politie ter plaatse gaat.
- Stap 2 en 3 *Politie ter plaatse en eerste beoordeling situatie*
De politie beoordeelt de situatie aan de hand van drie voorvragen:
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 iemand die in het huis woont of daar anders dan incidenteel verblijft?
3. Is de persoon van wie de dreiging uitgaat meerderjarig?
Op grond van de antwoorden op deze vragen beslist de basispolitiezorg of er al dan niet sprake is van een 'huisverbodwaardige' situatie. Als een situatie als zodanig wordt beoordeeld, wordt contact opgenomen met de hovj. Kwalificeert de situatie zich niet als zodanig, dan wordt door de politie een andere oplossing gezocht.
- Stap 4 *De hovj komt ter plaatse*
De hovj heeft gesprekken met betrokkenen en raadpleegt hulpverleners die eerder met de betrokkenen te maken hebben gehad. Is er een vermoeden van kindermishandeling, dan wordt overleg gevoerd met Bureau Jeugdzorg.
- Stap 5 *Het RiHG wordt ingevuld*
De hovj komt met behulp van het RiHG tot (een advies over) het al dan niet opleggen van een huisverbod. Met behulp van het RiHG worden de risico's van dreiging op drie niveaus in kaart gebracht:
1. De persoon: antecedenten, negatieve houding, riskante gewoonten.
2. Het incident zelf: psychisch geweld, bedreiging, lichamelijk geweld, seksueel geweld, zwaarte van de intimidatie, geweldsontwikkeling, wapens, aanwezigheid van kinderen, geweldsverwachting, en de achteraf beoordeling van het geweld door pleger.
3. De context: leefomstandigheden waarbinnen het huiselijk geweld zich afspeelt: werkgerelateerde problemen, financiële problemen, familie- en gezinsomstandigheden en sociaal isolement.
- Stap 6 *Het huisverbod wordt opgelegd*
De hovj (of in sommige gemeenten de burgemeester) legt het huisverbod op. Huissleutels van de uithuisgeplaatste worden ingenomen.

- Stap 7 en 8 *Het huisverbod wordt gemeld bij de hulpverlening: interventieteam en systeemgerichte hulpverlening*
De politie meldt het huisverbod bij het ASHG. Het interventieteam gaat op bezoek en geeft uitleg over het huisverbod. In sommige gemeenten komt vroeghulp op gang door de reclassering. In het kader van een systeemgerichte hulpverlening worden intakes geregeld bij de vervolghulpverlening voor alle betrokkenen.¹ Het interventieteam komt op de eerste dag bijeen om de situatie in kaart te brengen en afspraken te maken. De zorgverantwoordelijken nemen contact op met de betrokkenen.
- Stap 9 en 10 *Opleggen van het huisverbod*
De hovj reikt het huisverbodbesluit uit aan uithuisgeplaatste en deelt het besluit mee aan alle betrokkenen. Zo snel mogelijk wordt het besluit en bijbehorende stukken (RiHG, proces-verbaal politie en overige informatie) aan de burgemeester overhandigd. Eventuele verlenging van het huisverbod volgt na tien dagen op grond van de werkwijze zoals die in paragraaf 2.3.4 is beschreven.

¹ Met systeemgerichte hulpverlening wordt in de eerste plaats bedoeld dat de interventies en de hulp zich dienen te richten op alle direct betrokkenen (slachtoffer, plegger en eventuele kinderen) en dat zij in onderlinge samenhang en afstemming moeten worden uitgevoerd (www.huisverbod.nl).