



pro facto

juridisch en bestuurskundig
onderzoek / advies / onderwijs

Rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten

Een verkennend onderzoek

Groningen, juli 2010

ADRES

Pro Facto
Oude Boteringestraat 17a
9712 GC Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
groningen

© 2010 WODC, ministerie van Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Volledig rapport:

ISBN 978 90 815808 1 6

NUR 820

Het onderzoek is verricht in opdracht van de afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), ministerie van Justitie te Den Haag.

Het volledige rapport is te bestellen bij Pro Facto BV te Groningen.

*Pro Facto BV
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen*

T: 050 313 98 53 / E: profacto@pro-facto.nl / I: www.pro-facto.nl

Samenvatting

De vraag die in dit onderzoek centraal staat luidt: *Biedt de wet voldoende rechtsbescherming voor uithuisgeplaatsten en is het wenselijk een verplichte rechterlijke toets in te voeren bij verlenging van een huisverbod?* Aanleiding voor het stellen van deze vraag is de discussie in de Eerste Kamer over het wetsvoorstel van de Wet tijdelijk huisverbod.¹ De achtergrond daarbij is dat de verlenging van het huisverbod bijna twee keer zo lang duurt als de periode waarvoor een huisverbod in eerste aanleg wordt opgelegd.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie heeft dit onderzoek uitgezet om een eerste stap te zetten op weg naar de beantwoording van deze vraag. Dit onderzoek beoogt geen sluitend antwoord te geven op de vraag of er wel of niet een verplichte rechterlijke toets dient te komen, maar richt zich op de voor- en nadelen van een verplichte rechterlijke toets.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van een combinatie van empirische gegevens op basis van interviews en dossierstudies en een studie van literatuur en jurisprudentie. Het juridisch-dogmatische deel van het onderzoek omvat een studie van de grondrechten van een uithuisgeplaatste op basis van het EVRM en van een groot deel van de nationale jurisprudentie over het huisverbod. Verder zijn in dat verband interviews gehouden met vijf wetenschappers en is een beknopte internationale rechtsvergelijking met Oostenrijk en Duitsland gemaakt. Het praktijkgedeelte van het onderzoek omvat interviews met 25 uithuisgeplaatsten, onderzoek van twintig dossiers en interviews met vier advocaten, zes burgemeesters, vier hulpverleners en vier rechters.

Bij de toepassing van een ingrijpend middel als het huisverbod is een aantal grondrechten van belang. Dit zijn de artikelen 5, 6, 8 en 13 EVRM. De laatste drie artikelen zijn voornamelijk van belang. De artikelen 6 en 13 EVRM gaan in essentie over de toegang tot de rechter en de aanwezigheid van een daadwerkelijk en effectief rechtsmiddel. De hoofdvraag bij artikel 6 EVRM is of het huisverbod kan worden aangemerkt als een punitieve sanctie. Indien dit het geval is, dan gelden sterkere waarborgen voor rechtsbescherming. De hoogste Nederlandse bestuursrechter, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, is van mening dat dit niet het geval is. Artikel 13 EVRM waarborgt dat er bij een schending van in het EVRM gewaarborgde rechten een daadwerkelijk rechtsmiddel open staat. In beginsel staat er beroep open bij de rechtbank tegen het opleggen van een huisverbod, de vraag is

¹ Kamerstukken I, 2008/09, 30 657, nr. I, p. 1.

hierbij of een huisverbod een ongerechtvaardigde schending oplevert van een in het EVRM gewaarborgd recht. In dit licht is artikel 8 EVRM van belang, aangezien het huisverbod inbreuk maakt op het in dat artikel gewaarborgde recht op respect voor privacy en genot van de woning. Artikel 8 EVRM geeft in lid 2 aan dat onder bepaalde voorwaarden een inbreuk gerechtvaardigd is. Tot dusver is in Nederland nog geen ongerechtvaardigde inbreuk door middel van een huisverbod geconstateerd op artikel 8 EVRM.

Het overgrote deel (68) van de 83 bestudeerde uitspraken (waarvan zeven hoger beroepszaken) betreft beroepen tegen de oplegging van een huisverbod (in sommige gevallen gecombineerd met een beroep tegen de verlenging). In acht gevallen is beroep ingesteld tegen alléén de verlenging. De analyse van de jurisprudentie levert op een aantal punten interessante inzichten op. Het gaat daarbij om het procesbelang, het doel van het huisverbod en de (aanvang van) hulpverlening. In praktisch alle beroepszaken wordt door de rechter aangenomen dat een uithuisgeplaatste procesbelang heeft, ook indien deze geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid een voorlopige voorziening te vragen. Daarnaast bevestigt de jurisprudentie het door de wetgever geformuleerde doel van het huisverbod, namelijk het wegnemen van gevaar door het inzetten van maatregelen en hulp. Daarbij is de derde belangrijke constatering dat een reële aanvang moet zijn gemaakt met de hulpverlening en dat die hulpverlening daadwerkelijk leidt tot vermindering van gevaar. Alhoewel de bestuursrechter de discretionaire bevoegdheid van de burgemeester om een huisverbod op te leggen marginaal toetst, toetst de rechter ex nunc de aanwezigheid van gevaar voor fysiek of psychisch geweld volledig. Indien dit gevaar er niet is, is er in beginsel geen reden tot het opleggen of verlengen van een huisverbod.

Uit de bestudering van de dossiers en de interviews met burgemeesters en hulpverleners komt het grote belang van zorgvuldigheid in de procedure die leidt tot een uithuisplaatsing naar voren. Zorgvuldigheid betreft met name het opstellen van dossiers en het horen van de uithuisgeplaatste en de achterblijvers. Vooral uithuisgeplaatsten geven aan dat zij bij het telefonisch horen, wat veelvuldig gebeurt, niet voldoende hun verhaal kunnen doen. In de bestudeerde jurisprudentie is dit als grond echter nog niet aangevoerd. Uit de jurisprudentie en de interviews met rechters blijkt wel dat zorgvuldigheid van groot belang wordt geacht. Hulpverlening en rechtsbescherming worden vaak in één adem naar voren gebracht in gesprekken met vooral burgemeesters en hulpverleners. Zij signaleren een spanningsveld tussen beiden. Enerzijds doet juridisering van de problematiek geen goed aan de mogelijkheden tot hulpverlening. Andersom leidt een sterke focus op de hulpverlening wellicht tot het veronachtzamen van relevante rechten van betrokken partijen.

Het spanningsveld tussen hulpverlening en rechtsbescherming komt ook naar voren in gesprekken met wetenschappers. Daarbij is aan de orde gesteld of de bevoegdheid om een huisverbod op te leggen wel bij de burgemeester zou moeten liggen. De meningen zijn hierover verdeeld, zowel onder de wetenschappers als onder de burgemeesters zelf. Als voordeel geldt dat de burgemeester snel kan schakelen met de hulpverlening. Indien de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod aan de rechter zou worden toegekend zou het contact met hulpverleners minder eenvoudig verlopen. De burgemeester kan maatwerk leveren. Een nadeel dat wordt genoemd is dat de burgemeester minder goed dan een rechter in staat is te oordelen over inbreuken op grondrechten. Bovendien hebben burgemeesters verschillende opvattingen en dat kan leiden tot rechtsongelijkheid tussen verschillende gemeenten.

Uit de interviews met de uithuisgeplaatsten komt veel praktische informatie naar voren. Deze informatie sluit aan bij de bovenstaande bevindingen over zorgvuldigheid en over

grondrechten. Positief vinden zij de rust die het huisverbod brengt of het doorbreken van een vicieuze cirkel waar de betrokkenen inzitten. Verder komt uit de gesprekken naar voren dat de informatievoorziening aan uithuisgeplaatsten of de mate waarin zij deze informatievoorziening ervaren een rol speelt in de stappen die zij nemen naar aanleiding van de oplegging van een huisverbod, zoals het instellen van beroep. Een andere veelgenoemde reden om niet naar de rechter te stappen is de relatie met de achterblijvers. Uithuisgeplaatsten geven aan dat juridisering van het conflict niets oplost. Een ander belangrijk punt dat wordt genoemd is de zorgvuldigheid en dan in het bijzonder de dossieropbouw en de wijze van horen. Verschillende uithuisgeplaatsten geven aan dat zij de dossieropbouw eenzijdig vonden, teveel vanuit het oogpunt van het slachtoffer. Daarnaast geeft een aantal uithuisgeplaatsten aan niet voldoende de kans te hebben gekregen het verhaal te doen voorafgaand aan de beslissing tot verlenging van een huisverbod. Een zeer groot deel van de geïnterviewde uithuisgeplaatsten geeft aan dat zij het huisverbod als een straf ervaren en niet als een maatregel of hulpverlening. Dit laatste is interessant in het licht van artikel 6 EVRM, aangezien straf wordt gezien als een punitieve sanctie. Enkel het feit dat uithuisgeplaatsten dit zo ervaren is – gelet op de huidige jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens – echter niet doorslaggevend om het huisverbod als een punitieve sanctie te kwalificeren.

In vergelijking met andere rechtsbeschermingsstelsels zoals de Wet Bopz, het privaatrechtelijke en strafrechtelijke contact- en straatverbod en internationaal, het huisverbod in Oostenrijk en Duitsland, zijn er enkele opvallende verschillen. In vergelijking met de inbewaringstelling volgens de Wet Bopz is het belangrijkste verschil vrijheidsbeneming (Bopz) versus vrijheidsbeperking (Wth). Burgemeesters geven aan dat beide daarom niet te vergelijken zijn. Het belangrijkste verschil met het contact- en straatverbod via het straf- of civiele traject is de aannemelijkheid. Dit maakt dat bij het huisverbod de drempel om hulp te zoeken lager is en daarnaast is het huisverbod juist een sterk middel om preventief op te treden. In vergelijking met Oostenrijk en Duitsland valt vooral op dat in Nederland het huisverbod wordt verlengd door de burgemeester. In de beide andere landen kan alleen verlengd worden op verzoek van het slachtoffer bij de civiele rechter.

Het eerste deel van de centrale vraag van dit onderzoek luidt: *Biedt de wet voldoende rechtsbescherming voor uithuisgeplaatsten?* Bij de beantwoording van deze vraag blijkt de term 'zorgvuldigheid' van groot belang. Gezien de ervaringen van uithuisgeplaatsten over het horen, de uitvoeringspraktijk en het belang dat aan zorgvuldigheid wordt gehecht door rechters is dit een belangrijke graadmeter voor de rechtsbescherming. Tevens komt het spanningsveld tussen rechtsbescherming en hulpverlening sterk naar voren in het onderzoek. Rechtsbescherming is belangrijk, maar mag ook weer niet ten koste gaan van het doel van het huisverbod, het wegnemen van gevaar door hulpverlening.

Het tweede deel van de centrale vraag in dit onderzoek luidt: *Is het wenselijk een verplichte rechterlijke toets in te voeren bij verlenging van een huisverbod?* Gezien het feit dat het onderzoek niet beoogt een sluitend antwoord te geven op deze vraag is hierbij met name gekeken naar de voor- en nadelen van een verplichte rechterlijke toets. Het nadeel van een dergelijke toets ligt in de extra belasting die dit oplevert voor de hulpverlening, de uithuisgeplaatsten en de rechterlijke macht. Daarnaast kan een rechterlijke toets ten koste gaan van de, in een situatie van huiselijk geweld, gewenste snelheid. Ook is het voor een rechter minder eenvoudig om maatwerk te leveren ten aanzien van de beslissing tot het opleggen van het huisverbod en het inzetten van hulpverlening. Het leggen van de bevoegdheid tot (het toetsen van de beslissing tot) verlenging van het huisverbod bij de rechter heeft ook een aantal voordelen. Een belangrijk voordeel is dat op die manier barrières worden weg-

genomen die uithuisgeplaatsten ervaren bij het instellen van beroep. Uit het onderzoek blijkt dat uithuisgeplaatsten soms geen beroep instellen omdat ze stellen onvoldoende te zijn geïnformeerd over de mogelijkheden of omdat ze gezien de situatie andere zaken aan hun hoofd hebben. Ook zegt men geen beroep in te stellen omdat dit hen mogelijk door de achterblijvers zal worden aangerekend. Een ander voordeel is dat op die manier een procesrechtelijke waarborg bestaat van (een toets van) de in acht te nemen zorgvuldigheid.

De vraag is of het introduceren van een rechterlijke toets in alle gevallen wel het juiste middel is om de rechtspositie van de uithuisgeplaatste voldoende te waarborgen. De voorzichtige constatering op basis van het onderzoek is, dat het bij die rechtspositie vooral draait om zorgvuldigheid in de vorm van dossieropbouw en horen en daarnaast om informatievoorziening aan uithuisgeplaatsten. Een zorgvuldiger inrichting van de huidige besluitvormingsprocedure op die punten kan wellicht meer betekenen voor de rechtspositie van de uithuisgeplaatste dan het wijzigen van de rechtsbeschermingsprocedure.