

KNELPUNTEN IN DE UITVOERING
VAN DE WET TIJDELIJK
HUISVERBOD

- samenvatting -

Auteurs:
Drs. Katrien de Vaan
Mr. drs. Ad Schreijenberg
Drs. Ger Homburg
Prof. mr. Jon Schilder

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan in
opdracht van het WODC, ministerie van
Veiligheid en Justitie.

SAMENVATTING

Doel onderzoek	Onderzoeksdoel Het doel van het onderzoek is het identificeren van procesmatige en juridische knelpunten die het doelbereik van de Wet tijdelijk huisverbod (Wth) belemmeren en niet in de loop der tijd zijn opgelost.
Praktijk-onderzoek	Onderzoeksopzet Alle Nederlandse gemeenten (408) zijn per e-mail benaderd voor dit onderzoek en bevraagd over knelpunten. De vraag naar knelpunten is daarnaast uitgezet bij alle Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG's) en alle (voormalige) politiekorpsen.
Jurisprudentie-onderzoek	Een jurisprudentieonderzoek biedt een aanvulling op een reeds bestaand overzicht uit 2010. De bron voor het overzicht is www.rechtspraak.nl . Tot 1 januari 2013 werden 228 gerechtelijke uitspraken op de website gepubliceerd met betrekking tot het huisverbod of waarin het huisverbod als omstandigheid genoemd wordt. Deze uitspraken zijn aangevuld met 11 uitspraken aangedragen door gemeenten, die niet werden gepubliceerd op rechtspraak.nl . De juridische knelpunten en de juridische casuïstiek uit de inventarisatiefase zijn voorgelegd aan deskundigen in een expertmeeting.
Juridische knelpunten	Juridische knelpunten Op grond van een analyse van gerechtelijke uitspraken en een expertmeeting over de resultaten daarvan zijn de volgende juridische knelpunten geïdentificeerd: <ul style="list-style-type: none">• Er is onder gemeenten onduidelijkheid over de wijze van toetsing door de rechter. Rechters toetsen het huisverbod wisselend marginaal, dan wel vol. Daardoor weten gemeenten niet waar zij in de rechtszaal aan toe zijn.• De voorwaarden van artikel 67a van het Wetboek van Strafvordering (Sv) staan in sommige gevallen voorlopige hechtenis van uithuisgeplaatsten na overtreding van het huisverbod in de weg. Dit terwijl als het huisverbod is overtreden er juist vaak gevaarsdreiging is. Vaak wordt waar geen voorlopige hechtenis mogelijk is een zaak ook geseponeerd. Er is een aanwijzing huiselijk geweld en een intern richtinggevend kader van het Openbaar Ministerie (OM) die beide uitgaan van het principe 'altijd vervolgen, tenzij...'. In de praktijk blijkt dit echter nog onvoldoende bekend te zijn bij officieren van justitie. Het niet vervolgen van overtreding van het huisverbod kan de naleving ervan ondermijnen.• Rondom het onmiddellijkheids criterium in de Wth doen zich twee knelpunten voor. Enerzijds slagen gemeenten er niet altijd in om preventieve huisverboden op te leggen en toch te voldoen aan dit criterium (dat vereist doorgaans meer onderbouwing dan een zaak waarin een actueel incident speelt), anderzijds toetst de rechter soms daadwerkelijk (ten onrechte) of er

sprake is van een actueel incident. Dit staat 'preventieve' toepassing van het huisverbod in de weg.

- Waar onduidelijkheid is over de verblijfplaats/woning van de achterblijver worden huisverboden soms door de rechter vernietigd. Het contactverbod vervalt dan met het huisverbod.

Procesmatig-juridische knelpunten

Procesmatig-
juridisch

Daarnaast zijn juridische knelpunten te identificeren die meer procesmatige implicaties hebben en in mindere mate aan het wettelijk kader raken:

- Bij samenloop van het huisverbod met een strafrechtelijk traject worden huisverboden vaak door de rechter vernietigd, omdat strafrechtelijk opgelegde beperkingen overlappen (in ieder geval qua doel) met de beperkingen van het huisverbod. Er wordt bij strafrechtelijke procedures echter niet voorzien in hulpverlening. Daarnaast is de borging van het contactverbod in het huisverbod vaak beter dan in strafrechtelijke voorwaarden.
- Tegenstrijdige verklaringen van betrokkenen over geweld over en weer leiden in sommige gevallen tot vernietiging van huisverboden. Er is in huisverbodzaken vrijwel altijd meer bewijs aanwezig dan alleen tegenstrijdige verklaringen. Het is, met name waar er verklaringen van geweld over en weer bestaan, belangrijk dit zorgvuldig op te nemen in het dossier en aan te geven waarom het aangevoerde bewijs als voldoende wordt beoordeeld voor het opleggen van het huisverbod.
- Politie mutaties kunnen een besluit tot een huisverbod (mede) dragen, maar zijn daarvoor blijkens de jurisprudentie niet noodzakelijk. Onder gemeenten bestaat echter de indruk dat bij afwezigheid van politie mutaties te snel tot vernietiging wordt besloten.
- Gemeenten ervaren een proceskostenveroordeling bij vernietiging van een huisverbod op grond van een ex-nunctoets als onredelijk. Waar burgemeesters op juiste gronden een huisverbod hebben opgelegd kan de situatie ten tijde van de zitting veranderd zijn. Bij een ex-nunctoets wordt op grond van die nieuwe situatie geoordeeld over het huisverbod. Dat leidt soms tot vernietiging van het huisverbod en een proceskostenveroordeling.
- Bij verhindering of afwezigheid van hovj's kunnen huisverboden niet opgelegd worden. De in het kader van dit onderzoek geraadpleegde experts pleiten voor het mandateren van de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod aan anderen dan de hovj, die doorgaans erg druk bezet is.

Procesmatige knelpunten

Procesmatige knelpunten In het proces van de uitvoering van de Wth doen zich vier knelpunten voor, die voortvloeien uit het kader dat de wetgever heeft gesteld:

- Het lukt niet altijd om een huisverbod op te leggen in de situaties die daarvoor geschikt zijn. Dat geldt voor situaties van kindermishandeling en situaties waarin geen sprake is van een actueel politie-incident (de 'preventieve' huisverboden). Met name de term 'incident' in het Besluit tijdelijk huisverbod, overgenomen in het Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld (RiHG), leidt ertoe dat de toepassing van het huisverbod veelal beperkt blijft tot situaties waarin er een actueel politie-incident is. Bij situaties van kindermishandeling en 'preventieve' huisverboden is daar echter veelal geen sprake van, terwijl de Wth wel (ook) voor dit soort situaties is bedoeld. Daarnaast speelt specifiek wat betreft de 'preventieve' huisverboden de term 'onmiddellijk' uit de Wth.
- Als een situatie zich formeel leent voor het opleggen van een huisverbod, omdat wordt voldaan aan de wettelijke criteria en de risicoscreening wijst op een ernstige mate van dreiging, wil dat nog niet altijd zeggen dat een huisverbod ook een *geschikte* maatregel is. Eergerelateerd geweld en een reële dreiging van suïcide vormen mogelijke contra-indicaties waarmee in de afweging om een huisverbod op te leggen rekening mee moet worden gehouden. De Wth en het Besluit tijdelijk huisverbod besteden hier echter geen aandacht aan, omdat ze alleen de formele vereisten voor een huisverbod bevatten. Het is niet geborgd dat deze factoren worden meegenomen in de belangenafweging die de basis vormt voor een huisverbodbesluit.
- Het verlengingsbesluit en het plan van aanpak voor de hulpverlening zijn niet altijd op tijd gereed en/of van voldoende kwaliteit. De wettelijk bepaalde tiendagenperiode van het huisverbod maakt het voor de hulpverlening – ook als deze 24 uur per dag inzetbaar is – met name in complexe situaties vrijwel onmogelijk om op tijd een kwalitatief goed plan van aanpak op te stellen. Het niet gereed zijn en/of de gebrekkige kwaliteit van verlengingsbesluiten en hulpverleningsplannen is op zichzelf een probleem omdat dit een risico vormt voor de kwaliteit van het vervolgtraject. Daarnaast kan dit ertoe leiden dat huisverboden worden verlengd terwijl onduidelijk is in hoeverre het bij oplegging geconstateerde gevaar nog bestaat.
- Het lukt niet altijd de verlenging van het huisverbod kenbaar te maken aan de uithuisgeplaatste. Dit raakt aan het wettelijk kader, daar waar de reden ligt in het ontbreken van contactgegevens van de uithuisgeplaatste (UHG). De wet verplicht de UHG weliswaar contactgegevens achter te laten, maar plaatst geen sanctie op het nalaten daarvan.

Overige aandachtspunten

Overige aspecten Tijdens het onderzoek zijn ten slotte verschillende aspecten van het uitvoeringsproces naar voren gekomen die de effectiviteit van de wet verminderen, maar die niet samenhangen met de kaders die de wetgever heeft gesteld. De belangrijkste punten zijn:

- Onvolledige dossiers leiden vaak tot vernietiging van huisverboden door de rechter. Een goed gedocumenteerde motivatie en bekendmaking van het besluit is essentieel.
- Op overtredingen van het huisverbod wordt niet altijd gehandhaafd. Deels hangt dit samen met het wettelijk kader. Deels ligt de oorzaak echter ook in een inadequate handelwijze van de hulpverlening, die uit angst de vertrouwensrelatie met de cliënt te schaden overtredingen niet altijd meldt; en in het optreden van de politie, die niet elke overtreding belangrijk genoeg acht om op te handelen en/of anticipeert op een verwacht sepot door het OM.
- Hulp aan uithuisgeplaatsten komt niet altijd op korte termijn op gang. De UHG is niet altijd bereikbaar voor de hulpverlening; ofwel omdat de UHG is gedetineerd en de hulpverlening geen toegang heeft tot de penitentiaire inrichting (PI); ofwel omdat de UHG onbereikbaar is.
- Niet altijd komt de juiste hulpverlening op gang. Deels hangt dit samen met de manier waarop de hulpverlening bij huisverboden is georganiseerd. Er is echter ook sprake van wachtlijsten en het niet altijd beschikbaar zijn van de benodigde hulp.
- Na afloop van het huisverbod is de veiligheid van de achterblijver(s) niet altijd geborgd. Aanvullende maatregelen om hen te beschermen (vanuit het strafrecht) vinden vaak niet direct ingang.