

Erasmus  
School of  
Law



Samenvatting onderzoeksrapport

**‘Anders dan incidenteel’-criterium in de  
Wet tijdelijk huisverbod**

**De beroepsrechtspraak in de bredere context van de toepassingspraktijk**

prof. mr. Jolande uit Beijerse  
mr. Charlotte Turfboer

m.m.v. Mirthe van Gastel

Erasmus School of Law  
(in opdracht van het WODC, projectnummer: 3391)

Rotterdam, juni 2023

# SAMENVATTING

## Aanleiding

Volgens de wet kan een tijdelijk huisverbod worden opgelegd aan een volwassen persoon als uit feiten of omstandigheden blijkt dat zijn of haar aanwezigheid in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van één of meer personen die met hem in de woning wonen of daarin ‘anders dan incidenteel’ verblijven of indien op grond van feiten of omstandigheden een ernstig vermoeden van dit gevaar bestaat (art. 2, eerste en tweede lid, Wet tijdelijk huisverbod). Het in dit rapport neergelegde onderzoek is verricht omdat er in de praktijk onduidelijkheid bestaat over wat moet worden verstaan onder personen die ‘anders dan incidenteel’ in de woning verblijven. Uit gesprekken tussen het ministerie van Justitie en Veiligheid en de G4-gemeenten bleek dat deze gemeenten ervaren dat er regionale verschillen bestaan in de toetsing van dit criterium door de rechter. Het zou gaan om verschillen met betrekking tot de omstandigheden die worden meegewogen, de eisen die worden gesteld aan de toepassing van het criterium bij ex-partners en verschillende uitleg van de vraag op wie criterium betrekking heeft, de vermoedelijke pleger of het slachtoffer, in bestuursrechtelijke termen de ‘uithuisgeplaatste’ of de ‘achterblijver’. Helderheid en eenduidigheid op dit punt is van groot belang, want de uitleg van het criterium heeft directe gevolgen voor de mogelijkheden tot toepassing van het huisverbod en een verschil in uitleg kan leiden tot ongelijke toepassing.

## Methode van onderzoek

In dit onderzoek staat de volgende algemene onderzoeksvraag centraal:

*“In hoeverre is sprake van verschillen bij de toetsing door de rechter van het ‘anders dan incidenteel’-criterium in de Wet tijdelijk huisverbod? In hoeverre is het mogelijk en wenselijk om harmonisatie te bevorderen?”*

Het onderzoek valt uiteen in twee delen. Het eerste deel van het onderzoek betreft een (beperkt) contextonderzoek naar de discussies over dit criterium in de toepassingspraktijk, bij de oplegging van het tijdelijk huisverbod. Dit onderzoek is verricht omdat tijdens een verkennend onderzoek uit de belangrijkste onderzoeksrapporten naar de Wet tijdelijk huisverbod naar voren kwam dat het knelpunt rond het ‘anders dan incidenteel’-criterium steeds opnieuw wordt benadrukt in de rapporten die betrekking hebben op de toepassingspraktijk en vrijwel afwezig is in publicaties die betrekking hebben op de rechtspraak. Dat de discussie over het criterium vooral wordt gevoerd in de toepassingspraktijk, werd bevestigd in verkennende gesprekken die voorafgaand aan het onderzoek zijn gevoerd met enkele professionals die in de praktijk vanuit diverse rollen zijn betrokken bij de oplegging van tijdelijke huisverboden.

Het tweede deel van het onderzoek betreft het jurisprudentieonderzoek. Hierin wordt de eerste deelvraag *'Hoe beoordeelt de rechter het 'anders dan incidenteel'-criterium?'* beantwoord. Hiervoor is de gepubliceerde beroepsrechtspraak onderzocht waarin het criterium 'anders dan incidenteel verblijf' inhoudelijk werd beoordeeld, over de periode vanaf de inwerkingtreding van de wet in 2009 tot en met 2022. In totaal gaat het over deze gehele periode van veertien jaar om (slechts) 26 uitspraken waaronder zeven uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en negentien uitspraken van rechtbanken. Voor deze uitspraken is onderzocht op welke wijze de rechter toetst en onderbouwt of aan het criterium wordt voldaan, of de rechter dit criterium toepast op de vermoedelijke pleger of het slachtoffer, of er andere eisen aan het criterium worden gesteld bij ex-partners, en of er andere verschillen zijn in de beoordeling van de rechter bij de toetsing van het criterium.

Op basis van de bevindingen uit beide onderzoeken en enkele nadere analyses konden tot slot onderbouwde conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan gericht op de vraag in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om harmonisatie te bevorderen. Hierin is ook de tweede deelvraag betrokken *'Is sprake van verschillen in de toepassing van het 'anders dan incidenteel'-criterium?'* alsmede de subvragen om welke verschillen het gaat, hoe die kunnen worden verklaard, in hoeverre het nodig of wenselijk is deze verschillen te verkleinen en op welke wijze dat kan worden bereikt. De aanvullende analyses bestonden uit analyses van de wetgeving en wetsgeschiedenis en het formuleren van aandachtspunten bij de context waarin de beroepszaken worden behandeld.

## **Het criterium in de context van de toepassingspraktijk**

Het contextonderzoek is weergegeven in hoofdstuk 2. Het geeft een indruk van de context van de toepassing van het criterium in de toepassingspraktijk en de discussies die zich daarbij voordoen. Het onderzoek is gebaseerd op gesprekken met in totaal veertien professionals die in de dagelijkse uitvoeringspraktijk zijn betrokken bij de oplegging van het tijdelijk huisverbod in Rotterdam, Den Haag en Twente. Het gaat om zeer ervaren en goed ingevoerde professionals. Vijf van de veertien waren al vanaf de invoering van de wet in 2009 en zelfs in de fase daarvoor - bij de implementatie daarvan - betrokken. Dit contextonderzoek is waar mogelijk aangevuld met relevante onderzoeksrapporten, literatuur, wetgeving en wetsgeschiedenis.

Uit de schets van de organisatie van de toepassingspraktijk van een tijdelijk huisverbod in Twente, Den Haag en Rotterdam Rijnmond kwam naar voren dat het afhandelen van een tijdelijk huisverbod, mede door het invullen van het risico-instrument huiselijk geweld (RiHG), veel werk is waar hulpofficieren van justitie een groot deel van de dag mee bezig kunnen zijn. In sommige politie-eenheden wordt gewerkt met een vast team (Twente) of een poule van vaste hulpofficieren van justitie (Den Haag) en in andere is het een algemene taak (Rotterdam) waar elke hulpofficier van justitie mee te maken kan krijgen. Tevens bleek dat, ondanks dit zeer uitgebreide RiHG, bedoeld als screeningsinstrument, het nog steeds in twijfelgevallen persoonsafhankelijk of het tijdelijk huisverbod wordt opgelegd en het wenselijk zou zijn als er

meer eenduidige criteria zouden komen. Onderdeel van de organisatie is de samenwerking met de burgemeesters die per politie-eenheid, maar vaak ook per gemeente anders is geregeld. De politie-eenheden hebben immers met een groot aantal gemeenten te maken. In Twente en Rotterdam heeft een deel van de gemeenten vol mandaat verleend aan de hulpofficier van justitie, deze voert de screening uit en beslist over de oplegging van een huisverbod. Maar in de gemeenten van Politie Eenheid Den Haag is de principiële keuze gemaakt om de hulpofficier van justitie geen dubbelrol te geven en de beslissing bij de burgemeester te leggen. In Twente moet er in geval de burgemeester geen vol mandaat aan de hulpofficier van justitie heeft verleend, persoonlijk met de burgemeester worden gebeld. Dat kan in geval van slechte bereikbaarheid tot praktische problemen leiden. In Rotterdam en Den Haag is dat niet nodig omdat in beide gemeenten wordt gewerkt met een geautomatiseerd systeem, dat (loco)burgemeesters waarschuwt als ze moeten reageren.

Met betrekking tot de vraag wie het *subject van 'anders dan incidenteel'-criterium* is, blijkt er sprake van grote eensgezindheid. Vrijwel alle geïnterviewde professionals menen dat het criterium in eerste instantie geldt voor de uithuisgeplaatste en als wordt doorgevraagd, in verband daarmee ook voor de achterblijvers. In de praktijk wordt het onderscheid ook gerelativeerd omdat er situaties zouden zijn waarin dat onderscheid tussen pleger en slachtoffer niet altijd te maken is en het in die gevallen vaak van de omstandigheden afhangt wie er als uithuisgeplaatste wordt aangemerkt en wie als de achterblijver.

Wat betreft *de invulling van het criterium* zijn alle professionals het erover eens dat het criterium zo breed interpreteerbaar is dat er onderling veel discussies worden gevoerd over wat daaronder zou moeten vallen, zeker omdat er in de praktijk vele soorten relaties en de meest uiteenlopende verblijfs- en woonsituaties zijn. De hulpofficieren van justitie kijken in de praktijk naar de frequentie van het verblijf, maar ook naar de aard daarvan waarbij wordt bezien of er aanwijzingen zijn dat de persoon waarom het gaat, in de woning slaapt, kastruimte en kleding heeft. Er zijn veel twijfelgevallen zoals de vraag of een mantelzorger die elke week een paar uur in een woning op bezoek komt, daar 'anders dan incidenteel' verblijft. In de praktijk zou overigens niet alleen inhoudelijk naar de invulling van het criterium worden gekeken, maar ook praktisch gericht op het doel en of dit kan worden bereikt met het middel.

Het 'anders dan incidenteel'-criterium staat vooral ter discussie in verband met *ex-partners* die niet meer in de woning wonen, maar daar nog wel komen. Vanuit de praktijk van de politie wordt opgemerkt dat de situatie van ex-partners lastig is, ook omdat het voorkomt dat ex-partners elkaar toch niet helemaal los kunnen laten en het misgaat als ze weer bij elkaar zijn. Het vraagt wel om maatwerk en een inschatting die afhankelijk is van de situatie. Er wordt op dit punt een duidelijke spanning ervaren tussen de behoeften die zich op dat punt in de praktijk voordoen en de mogelijkheden die de uitleg van het criterium biedt. Op dit punt hebben zowel de gemeente Rotterdam als de gemeente Den Haag zaken voorgelegd aan de rechter die geen stand hebben gehouden.

Het criterium staat in de praktijk ook ter discussie in *specifieke woonsituaties* waarin er aarzelingen zijn over de vraag of er sprake is van een 'anders dan incidenteel'-verblijf, bijvoorbeeld wanneer het gaat om een tijdelijke verblijfplek of een gedeelde woning. Het gaat

dan om een ziekenhuiskamer, een tijdelijke opvangplek voor asielzoekers of ‘beschermd wonen’, maar ook om woningen waarin een tijdelijk huisverbod moeilijk is toe te passen omdat er sprake is van gedeelde woningen. In de praktijk wordt dan wel gebruik gemaakt van een strafrechtelijke gedragsaanwijzing van de officier van justitie die ook een locatieverbod kan inhouden.

## **De uitleg van het criterium in de rechtspraak**

Het jurisprudentieonderzoek is weergegeven in hoofdstuk 3. Hiervoor is alle gepubliceerde jurisprudentie vanaf de inwerkingtreding van de wet in 2009 tot en met 2022 bestudeerd waarin het criterium ‘anders dan incidenteel’ verblijf wordt genoemd. Dat waren in eerste instantie 344 uitspraken, maar slechts in een klein deel daarvan is het criterium ook inhoudelijk beoordeeld. Het gaat dan om 26 uitspraken; 7 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en 19 van de rechtbanken. De meeste uitspraken zijn van de rechtbank Rotterdam, gevolgd door de rechtbanken Amsterdam, Limburg en Noord-Holland, de rechtbank Zeeland-West-Brabant en de rechtbank Den Haag. Van vijf rechtbanken zijn geen gepubliceerde uitspraken gevonden waarin inhoudelijk wordt ingegaan op het ‘anders dan incidenteel’-criterium.

De eerste vraag die is onderzocht, is *op wie de rechter het criterium ‘anders dan incidenteel’ verblijf toepast*, de vermoedelijke pleger of het slachtoffer ofwel in bestuursrechtelijke termen de uithuisgeplaatste of de achterblijver. Daaruit bleek dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het criterium in een uitspraak van 2015 met verwijzing naar de wet en de wetsgeschiedenis toepasbaar achtte op zowel de uithuisgeplaatste als de achterblijver en, zonder nadere toelichting op deze koerswijziging, nog geen jaar later, in 2016, met verwijzing naar dezelfde wetgeving en wetsgeschiedenis oordeelde dat het criterium alleen toepasbaar is voor de achterblijver en de uithuisgeplaatste die in de woning moet ‘wonen of gedeeltelijk wonen’. In drie latere uitspraken werd steeds naar die uitspraak van 2016 verwezen. Enkele rechtbanken hebben deze zienswijze gevolgd wat leidde tot onbevredigende uitspraken omdat een vrouw die in bijzijn van de kinderen in haar woning zwaar werd mishandeld door haar ex-partner die op geregelde basis in dit huis verbleef, daardoor geen bescherming meer genoot. De rechtbank Rotterdam, waarvan de meeste uitspraken afkomstig zijn, is er wisselend mee omgegaan, maar hanteert in de meest recente uitspraken wel weer de brede uitleg voor zowel de uithuisgeplaatste als de achterblijvers. Uit de overige jurisprudentie blijkt overigens dat de meeste rechtbanken dat doen.

Ten tweede is onderzocht hoe de rechtspraak het criterium heeft ingevuld in *situaties waarin er sprake is van ex-partners*. In vrijwel alle zaken waarin het subject van het criterium centraal staat, betrof het ex-partners. Dat is niet zo verwonderlijk omdat juist in die zaken, zeker als er sprake is van een omgangsregeling met de kinderen, de woonsituatie diffuus kan zijn. Of er sprake is van ex-partners, blijkt overigens niet altijd duidelijk uit de uitspraken, maar kan daar vaak wel uit worden afgeleid, bijvoorbeeld wanneer een van de partners met de kinderen tijdelijk bij een familielid is ingetrokken. Hoewel de afkoelingsperiode in situaties met ex-

partners soms hoognodig is, blijkt het tijdelijk huisverbod daar niet in alle situaties in te kunnen voorzien. Uit de uitspraken blijkt dat het dagelijks in de woning van een ex-partner zijn om een gezamenlijk kind te verzorgen, voldoende is voor het vervullen van het 'anders dan incidenteel'-criterium, maar niet voor 'gedeeltelijk wonen'. En omdat rechterlijke instanties verschillende criteria hanteren heeft dat ook, afhankelijk van het criterium dat is gehanteerd, tot verschillende uitspraken in vergelijkbare situaties geleid. Tevens blijkt uit de rechtspraak dat het ophalen van de kinderen bij de woning van de ex-partner niet voldoende is voor het aannemen van 'anders dan incidenteel' verblijf. De hoger beroepszaken die met het oog op dat soort zaken door de burgemeesters van Rotterdam en Den Haag zijn aangespannen, laten zien dat daar in de praktijk wel behoefte aan is.

Ten derde is onderzocht hoe er in de rechtspraak wordt omgegaan met het 'anders dan incidenteel'-criterium bij *lat- of andere relaties*. Uit de behandelde jurisprudentie blijkt dat er in de praktijk meer soorten relaties en verblijfssituaties zijn dan de wetgever kan voorzien. Er komen lat-relaties voorbij, maar ook lange afstandsrelaties die door de tijden heen diverse vormen aannemen, mensen zonder vaste woonplaats die tijdelijk bij iemand zijn ingetrokken of bijvoorbeeld een gezin waarvan de moeder en kinderen in angst leven voor de vader, maar van hem afhankelijk zijn omdat de moeder illegaal in Nederland verblijft. Uit de rechtspraak blijkt dat rechters in de beoordeling van het 'anders dan incidenteel' verblijf alle omstandigheden in aanmerking nemen en daarbij ook kijken naar de verklaringen van de achterblijvers, familieleden, maar ook de eigen verklaringen in politiemutaties, ter zitting of in beroepsschriften. Er wordt daarbij gekeken naar objectieve omstandigheden zoals het hebben van kastruimte, maar in twijfelgevallen wordt ook gezien of zowel de uithuisgeplaatste als de achterblijver de intentie hadden om samen voor langere tijd in de woning te verblijven.

Ten vierde is nog gezien hoe de rechtspraak omgaat met het 'anders dan incidenteel'-criterium bij *in de woning verblijvende kinderen of gasten die als achterblijvers kunnen worden aangemerkt*. Het criterium heeft daar een ander doel en dient ter bescherming van deze achterblijvers. Dat blijkt ook uit de jurisprudentie. In de onderzochte zaken kregen huurders en eigenaren van woningen een huisverbod voor de eigen woning opgelegd ter bescherming van de kinderen of andere personen aan wie ze tijdelijk onderdak hadden verleend. Het criterium kan dus ook personen beschermen die niet in de betreffende woning wonen, mits de burgemeester die personen als achterblijver in het besluit van het tijdelijk huisverbod opneemt. Uit deze jurisprudentie komt naar voren dat het zijn van huurder of eigenaar van de woning en het dragen van alle lasten daarvoor, niet direct inhoudt dat de burgemeester geen tijdelijk huisverbod kan opleggen. Zo kan aan de huurder of eigenaar van de woning die er al jaren verblijft, een tijdelijk huisverbod worden opgelegd als een afkoelingsperiode gecreëerd moet worden, zelfs als dit ertoe leidt dat deze moet gaan zwerven bij gebrek aan woning zoals in een van de zaken het geval was. Het woonrecht lijkt dan te moeten wijken voor het creëren van een afkoelingsperiode. Tevens blijkt uit de jurisprudentie dat het illegaal in Nederland verblijven er niet aan in de weg hoeft te staan om voor deze persoon als achterblijver vast te stellen dat deze 'anders dan incidenteel' in de woning verblijft.

Tot slot is een drietal uitspraken belicht waarin het ‘anders dan incidenteel’-criterium ter discussie stond *in verband met het aan het tijdelijk huisverbod gekoppelde contactverbod*. Deze uitspraken laten zien dat de koppeling van het tijdelijk huisverbod aan het contactverbod soms als knellend kan worden ervaren waar het om het contact met de kinderen gaat, of waarvan het andersom soms wenselijk is deze te handhaven in het geval de woning door het vertrek van de achterblijvers naar een geheim adres vrij is gekomen om ze te beschermen, los van het tijdelijk huisverbod.

## Conclusies

Op basis van de bevindingen uit beide deelonderzoeken en de daarop toegepaste analyses worden in het licht van de overkoepelende onderzoeksvraag in hoeverre er sprake is van verschillen bij de toetsing door de rechter van het criterium en in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om harmonisatie te bevorderen, de volgende conclusies getrokken.

Een *eerste conclusie* betreft de term ‘criterium’. In de onderzoeksvraag wordt gesproken over een ‘anders dan incidenteel’-criterium en die term is in dit onderzoek overgenomen. Uit het onderzoek naar de toepassingspraktijk komt eveneens naar voren dat het daar, wellicht omdat er vanaf het begin onduidelijkheid bestond over de uitleg daarvan, als een zelfstandig criterium wordt beschouwd. In sommige interviews werd het benoemd als één van de drie criteria, naast het gevaarscriterium en het criterium dat het moet gaan om een volwassene persoon. Uit de analyses van de wetgeving blijkt echter dat de woorden ‘anders dan incidenteel’ niet waren bedoeld als een zelfstandig criterium, maar als een in het hoofdcriterium opgenomen eis gericht op de relatie van de uithuisgeplaatste en achterblijvers tot de betreffende woning. Dat verklaart ook waarom de wetgever er weinig aandacht aan heeft besteed en het criterium ook in de rechtspraak geen belangrijke rol speelt. Het ‘anders dan incidenteel verblijf’ speelt daar vooral een rol in de beoordeling van de belangenafweging.

De *tweede conclusie* is dat onduidelijkheden over de uitleg van het ‘anders dan incidenteel’-criterium tot directe consequenties leiden voor de mogelijkheid tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod. Het gaat dan met name om de vanaf 2016 door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ingezette koers waarin het ‘anders dan incidenteel’-criterium alleen van toepassing werd verklaard op de achterblijvers en voor de uithuisgeplaatste de strakkere eis werd gesteld dat die in de woning zou moeten ‘wonen of tijdelijk wonen’. Hiervoor verwees de Afdeling naar de wet en wetsgeschiedenis, maar in een uitspraak van een jaar eerder werd met verwijzing naar diezelfde wet en wetsgeschiedenis verdedigd dat het ‘anders dan incidenteel’-criterium wel van toepassing is op de uithuisgeplaatste. Uit de analyse van deze wettelijke bepaling blijkt dat ‘anders dan incidenteel’ zo in de bepaling is opgenomen dat er twee interpretatiewijzen zijn, afhankelijk van hoe deze gelezen wordt. Gezien de toelichting lijkt de wetgever echter te hebben gedoeld op de uitleg waarin ‘*één of meer personen*’ en ‘*met hem in de woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven*’ in verband met elkaar moeten worden gelezen waardoor het gaat om een gedeelde woon- en verblijfssituatie van uithuisgeplaatste en achterblijvers.

Een *derde conclusie* betreft het gegeven dat de belangrijkste discussies over de invulling van het criterium zich voordoen in zaken waarin de relaties en de woon- en verblijfssituatie diffuus zijn, wat vaak het geval is bij ex-partners. Zo zijn er veel situaties waarin een ex-partner nog geregeld in de voormalige gezamenlijk woning over de vloer komt om voor de kinderen te zorgen, is er de situatie waarbij ex-partners om beurten in het huis wonen waar de kinderen een vast verblijf hebben, ofwel *'birdnesting'*, maar zijn er ook situaties waarin het contact vooral plaatsvindt aan de deur van de woning bij het ophalen van de kinderen. Dit zou om maatwerk vragen en een inschatting die afhankelijk is van de situatie. Zowel het onderzoek naar de toepassingspraktijk als het jurisprudentieonderzoek maken duidelijk dat de situatie rond ex-partners onvoldoende duidelijk geregeld is. Dat leidt, zeker als rechtbanken het criterium 'gedeeltelijk wonen' blijven hanteren, tot ongerechtvaardigde verschillen. Vanuit de grote gemeenten wordt op dit punt een duidelijke spanning ervaren tussen de behoeften die zich op dat punt in de praktijk voordoen en de mogelijkheden die de wet lijkt te bieden. Zowel de gemeente Rotterdam als de gemeente Den Haag hebben op dit punt zaken in beroep en hoger beroep voorgelegd die geen stand hebben gehouden waarbij de gemeente Rotterdam ook een beroep deed op het Verdrag van Istanbul.

Een *vierde conclusie* betreft de verwachting in de toepassingspraktijk dat de rechtspraak het criterium in zal vullen. Die verwachting is niet bewaarheid en is mogelijk ook onterecht omdat uit dit onderzoek eveneens blijkt dat het leeuwendeel van de zeer diverse casuïstiek de rechter niet bereikt. De gemeente Rotterdam en de gemeente Den Haag noemen ieder een aantal van circa 20 unieke zaken voor het jaar 2022 terwijl er in beide gemeenten enkele honderden tijdelijke huisverboden per jaar worden opgelegd.<sup>1</sup> De context waarin de beroepszaken worden behandeld door de rechtbank lijkt ook onvoldoende ruimte te bieden voor een uitgebreide afweging, motivering en uitwerking van de inhoud van 'anders dan incidenteel' verblijf. De rechters behandelen deze zaken niet geregeld en meestal op zeer korte termijn en waarbij ze als familierechters met een bestuursrechtelijk kader moeten werken. De belangenafweging van de burgemeester wordt daar slechts marginaal getoetst en er alleen kan worden gereageerd op aangevoerde standpunten.

## **Aanbevelingen**

In het vervolg op de hiervoor getrokken conclusies worden de volgende aanbevelingen gedaan.

### ***1) Hanteer het 'anders dan incidenteel' verblijf ook voor de uithuisgeplaatste***

Op basis van de wet en de wetsgeschiedenis en met iedere redelijke interpretatie van de omstandigheden van het geval spreekt de koers van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op dit moment minder aan dan het alternatief, mede gelet op de concrete zaken. Het verdient daarom aanbeveling om de uitleg te hanteren waarin het criterium zowel

---

<sup>1</sup> Beide gemeenten lagen in 2018 op kop met 300 tijdelijke huisverboden in dat jaar, Lünemann e.a. 2020, p.10

op de (beoogde) uithuisgeplaatste als op de (beoogde) achterblijver toepasbaar is. Op die manier wordt de burgemeester niet beperkt in de keuze aan wie het huisverbod moet worden opgelegd en wordt het optreden van ongerechtvaardigde verschillen voorkomen. Dit sluit ook aan bij de uitleg in de toepassingspraktijk waarin algemeen wordt aanvaard dat dit criterium voor beide partijen geldt, maar ook bij de constatering dat het onderscheid tussen pleger en slachtoffer niet altijd te maken is en het soms van praktische omstandigheden afhangt wie er als uithuisgeplaatste wordt aangemerkt en wie als de achterblijver. Het werken met twee verschillende criteria doet dan nogal geforceerd aan en is ook praktisch onwerkbaar, zeker als, zoals nu het geval is, niet duidelijk is wat het onderscheid tussen beide is noch wat het onderscheid rechtvaardigt.

## **2) Organiseer een expertmeeting met betrokken professionals over casusposities**

In aansluiting op de conclusie dat de verwachting dat de invulling van ‘anders dan incidenteel’ verblijf nader zou worden ingevuld door de rechtspraak, onterecht is, verdient het aanbeveling die eenheid op andere wijze te bevorderen. Uit het onderzoek naar de context van de toepassingspraktijk kwam naar voren dat er in de praktijk professionals werkzaam zijn die op veel geregelder basis met het tijdelijk huisverbod werken en te maken krijgen met dilemma's rond het vaststellen van ‘anders dan incidenteel’ verblijf dan de individuele rechters die deze zaken behandelen, en daar ook geregeld met elkaar over in debat gaan. In hoofdstuk 2 is door deze professionals ook een grote diversiteit aan voorbeelden gegeven van de vele soorten relaties en verblijfs- en woonsituaties waarover twijfel bestaat. Gegeven deze constatering verdient het aanbeveling om deze professionals in een expertmeeting bijeen te brengen en te laten brainstormen over de vele casusposities, zoals die in dit rapport bijeen zijn gebracht en op basis daarvan, met het oog op de bedoeling van de wet, tot duidelijke richtlijnen te komen. Daarbij zou aparte aandacht moeten worden besteed aan de situatie waarin mensen die in hun huis worden bedreigd door hun ex-partners, zonder dat die ex-partners de woning betreden en de situatie van *bird nesting*, maar ook aan de invulling van het criterium in het geval het gaat om achterblijver(s) en de mogelijkheid het contactverbod langer door te laten lopen dan het huisverbod. Daarbij moeten ook de andere mogelijkheden, zoals de strafrechtelijke gedragsaanwijzing, in aanmerking worden genomen.

## **3) Ontwerp een werkbaar toetsingskader met ruimte voor de praktijk gericht op het doel**

In vervolg op de expertmeeting moet het ook mogelijk zijn de invulling van ‘anders dan incidenteel’ verblijf meer te stroomlijnen door een toetsingskader te ontwerpen. Daarbij kan worden aangesloten bij de elementen als de aard, duur en frequentie van het verblijf in een woning die ook nu in de praktijk en de rechtspraak een rol spelen. Bij de ‘aard’ van het verblijf kan worden gedacht aan de vraag of de persoon in de woning slaapt, kastruimte en kleding heeft. Voor de ‘duur’ van het verblijf zijn er reeds aanknopingspunten in de rechtspraak waarbij een verblijf van één dag onvoldoende werd geacht en een verblijf van 40 dagen wel voldoende werd geacht. In beide zaken speelden echter ook andere omstandigheden een rol zoals de intentie van beide partners met het verblijf en het hebben van een eigen huis en in het tweede geval, een al eerder bestaande relatie waarin beide partners ook samen kinderen hadden. De normen zijn dus niet absoluut, maar moeten worden gezien in combinatie met andere omstandigheden, steeds met het oog op het doel van de wet. Ook de ‘frequentie’ van

het verblijf ofwel hoe vaak iemand in de woning verblijft, dient meer als een richtlijn. Zo kan er sneller een 'anders dan incidenteel' verblijf worden aangenomen indien iemand dagelijks in de woning verblijft dan wanneer iemand er slechts af en toe verblijft. Er moet altijd voldoende ruimte blijven bieden voor een praktische benadering, gericht op het doel van de wet en op de vraag of er andere minder vergaande middelen zijn om ditzelfde doel te bereiken.

#### ***4) Inventariseer de wensen en mogelijkheden bij de rechtbanken***

Tot slot verdient het aanbeveling om een landelijke inventarisatie te maken van de organisatie van de behandeling van de beroepszaken in de elf rechtbanken en de wensen en mogelijkheden die er zijn rond de in dit rapport geconstateerde aandachtspunten. Het gaat dan o.a. om het feit dat rechters deze zaken niet geregeld behandelen, dat het vrijwel altijd om spoedzaken gaat, dat familierechters daarbij moeten werken met een bestuursrechtelijk kader en dat de schriftelijke informatievoorziening per gemeente verschilt.