

Vergaderjaar 2013–2014

28 345

Aanpak huiselijk geweld

Nr. 128

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2013

I. Inleiding

Het terugdringen van geweld in huiselijke kring is een belangrijke doelstelling van dit kabinet. Onder coördinatie van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt er rijksbreed samengewerkt om de positie van slachtoffers te versterken, daders aan te pakken en intergenerationele overdracht te voorkomen. Ik verwijs u hiervoor naar de u eerder toegezonden GIA-rapportages.¹

Met deze brief bied ik u, mede namens de staatssecretaris van VWS, twee recente onderzoeken op het gebied van het huisverbod aan. Het betreft een effectevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod en een knelpuntenonderzoek. De reden dat ik u deze onderzoeken separaat van een voortgangsrapportage over geweld in afhankelijkheidsrelaties stuur, is gelegen in het feit dat zij half november openbaar worden en ik uw Kamer tijdig wil informeren. Ik schets eerst de uitkomsten van de onderzoeken en geef daarna de gezamenlijke reactie van de staatssecretaris van VWS en mij.

II. Onderzoeksresultaten op hoofdlijnen

A. Effectevaluatie Wet tijdelijk huisverbod

Op 1 januari 2009 is de Wet tijdelijk huisverbod (Wth) in werking getreden. In artikel 15 van de Wth staat dat de wet binnen vijf jaar na inwerking-treding zal zijn geëvalueerd. In dat kader is al een tussentijdse procesevaluatie uitgevoerd, die ik u op 14 februari 2011 heb gestuurd².

Het bijgevoegde onderzoeksrapport «Effectief uit huis geplaatst? Effectevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod» betreft een onderzoek, waarin wordt nagegaan in hoeverre de met de Wth beoogde effecten zijn

¹ Kamerstuk 33 400 XVI, nr. 156.

² Kamerstuk 28 345, nr. 112.

bereikt³. Met andere woorden: wat is de invloed van het huisverbod op het vóórkomen van nieuw huiselijk geweld.

De belangrijkste bevinding uit dit onderzoek is dat na een huisverbod nieuw huiselijk geweld vaker uitblijft dan in vergelijkbare situaties waarin geen huisverbod is opgelegd. Als nieuw huiselijk geweld plaatsvindt, gaat het bovendien om een lager aantal incidenten vergeleken met situaties waarin geen huisverbod is opgelegd. De belangrijkste verklaring voor het gevonden verband tussen het huisverbod en het vaker uitblijven van huiselijk geweld lijkt te liggen in de hulpverlening bij huiselijk geweld.

Uit dit onderzoek is tevens naar voren gekomen dat in de eerste vier jaar sinds de inwerkingtreding van de Wet tijdelijk huisverbod 11.692 huisverboden zijn opgelegd. Vaak betreft het gezinnen met kinderen: in de effectevaluatie betreft het 70% van de zaken waarin een huisverbod is opgelegd, waarbij in 53% van deze zaken sprake is van kindermishandeling.

B. Knelpuntenonderzoek Wet tijdelijk huisverbod

In aanvulling op de effectevaluatie is onderzoek gedaan waarin is nagegaan of er procesmatige en juridische knelpunten in de uitvoering van het huisverbod bestaan.

Kort samengevat zijn onder meer de volgende knelpunten geïdentificeerd:

- Bij gemeenten bestaat onduidelijkheid over de wijze van toetsing door de rechter.
- Bij overtreding van het huisverbod is het niet altijd mogelijk om de uithuisgeplaatste in voorlopige hechtenis te nemen (artikel 67a Wetboek van Strafvordering).
- Tegenstrijdige verklaringen van betrokkenen over geweld over en weer leiden in sommige gevallen tot vernietiging van huisverboden door de rechter.
- De toepassing van het huisverbod blijft veelal beperkt tot situaties waarin er een actueel politieincident is. Bij situaties van kindermishandeling is bijvoorbeeld vaak wel sprake van een ernstig vermoeden van gevaar voor de veiligheid van de kinderen zonder dat sprake is van een actueel incident.
- In de Wvth en het Besluit tijdelijk huisverbod wordt onvoldoende rekening gehouden met contra-indicaties als eerdergerelateerd geweld en een reële dreiging van suïcide.
- 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 vooral in complexe situaties soms lastig om op tijd een kwalitatief goed plan van aanpak op te stellen.

III. Reactie op de onderzoeken

Ad A: De effectevaluatie

De uitkomst van de effectevaluatie vind ik positief. Uit de effectevaluatie blijkt dat het huisverbod een effectief instrument is. Toch zijn er ook aandachtspunten te noemen. De inzet van de hulpverlening bij het huisverbod is daarvan de belangrijkste: uit de effectevaluatie blijkt dat de inzet van de hulpverlening van groot belang is voor het effect van het huisverbod. Maar dit geldt alleen als het hulpverleningstraject ook geheel wordt doorlopen. Dat is nog niet altijd het geval.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De uitvoering van de Wth is een verantwoordelijkheid van gemeenten en past binnen hun aanpak van geweld in huiselijke kring in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Op dit moment ontwikkelen en implementeren de centrumgemeenten vrouwenopvang samen met de VNG, Federatie Opvang en VWS regiovisies voor huiselijk geweld en kindermishandeling (regionale beleidsplannen samen met de omliggende gemeenten). Doel is om de beleidsmatige aanpak van geweld in huiselijke kring bij gemeenten te versterken⁴. In deze regiovisies zal het huisverbod een prominente plek binnen het in te zetten instrumentarium krijgen, waarbij gemeenten ook eigen specifieke doelen en aandachtspunten kunnen benoemen. Er wordt gezien hoe gemeenten hierbij praktisch en inhoudelijk kunnen worden ondersteund.

Ook zal de staatssecretaris van VWS in overleg treden met de centrumgemeenten vrouwenopvang / VNG, GGZ Nederland, de MO-groep, Jeugdzorg Nederland en Reclassering Nederland om te bezien hoe de hulpverlening tijdens en na het huisverbod kan worden verbeterd. Met de decentralisatie van de jeugdzorg zal ook de hulpverlening aan jeugdigen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten vallen waardoor het gemakkelijker wordt een integraal aanbod te creëren en trajecten op elkaar af te stemmen. Inzet van het overleg is om oplossingen en goede voorbeelden te verzamelen en deze vervolgens breed te verspreiden.

Uit de effectevaluatie blijkt dat bij de meeste huisverboden kinderen in het gezin aanwezig zijn. Deze kinderen zijn soms zelf (direct) slachtoffer van geweld. Dit onderzoek toont eens te meer aan dat partnergeweld vaak met kindermishandeling gepaard gaat en dat ingrijpen bij partnergeweld dus ook ingrijpen bij kindermishandeling kan betekenen. Overigens is de politie bij een incident extra alert op de aanwezigheid van kinderen in een gezin en gaat in die gevallen sneller over tot een huisverbodprocedure. De gemeente Rotterdam heeft het initiatief genomen om het huisverbod vaker bij zaken van kindermishandeling toe te passen.⁵ Dit waardeer ik zeer. Dergelijke initiatieven en de resultaten ervan worden landelijk verspreid via de rijkswebsite www.huiselijkgeweld.nl, die veelvuldig door professionals wordt geraadpleegd. Bovendien wordt in een tweetal landelijke en door het Rijk (mede-)gefinancierde congressen (voor gemeenten en voor de politie) aandacht besteed aan dit onderwerp. Het huisverbod is een lokale bevoegdheid. Het is daarom aan gemeenten om te beslissen in welke gevallen de inzet van het huisverbod bij kindermishandeling zinvol is.

Ad B: Het knelpuntenonderzoek

Onduidelijkheid over wijze van toetsing door de rechter

In het onderzoek wordt genoemd dat bij gemeenten onduidelijkheid bestaat over de wijze van toetsing door de rechter. Uit artikel 6, tweede lid, Wth volgt echter dat de rechter bij de beoordeling van het huisverbod ook de feiten en omstandigheden betreft die zich hebben voorgedaan na het opleggen van het huisverbod. Duidelijk is dus dat de rechter ex nunc, oftewel vol toetst.

⁴ Kamerstuk 33 400 XVI, nr. 14 en nr. 156

⁵ Voor het evaluatierapport van de Rotterdamse pilot zie <http://www.ggdrotterdamrijnmond.nl/huiselijk-geweld/professionals/rotterdamse-aanpak/tijdelijk-huisverbod-bij-kindermishandeling.html>

Voorlopige hechtenis

Over de mogelijkheid van voorlopige hechtenis bij overtreding van het huisverbod is bij de totstandkoming van de Wth uitvoerig stilgestaan. Het is onwenselijk dat bij elke overtreding van het huisverbod een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden afgegeven. Artikel 67 WvSv noemt de strafbare feiten waarvoor een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven. De meeste strafbare feiten die als huiselijk geweld zijn aan te merken, zoals ernstige mishandeling of bedreiging, zijn feiten waarvoor voorlopige hechtenis kan worden verleend. Dit is echter niet het geval als de uithuisgeplaatste het contactverbod overtreedt door bijvoorbeeld een sms'je aan een achterblijver te sturen. Het verruimen van de mogelijkheden om bij overtreding van het huisverbod vaker een vrijheid ontnemende maatregel als voorlopige hechtenis op te leggen, vind ik onwenselijk. Dit zou niet in verhouding staan tot de begane overtreding. Om echter overtreding van het huisverbod te ontmoedigen zou vaker tot vervolging van de overtreding kunnen worden overgegaan. De Aanwijzing huiselijk geweld van het Openbaar Ministerie gaat uit van het principe «altijd vervolgen bij overtreding, tenzij...». Ik zal hiervoor nogmaals aandacht vragen bij het Openbaar Ministerie. Overigens heeft het Openbaar Ministerie een richtinggevend kader ontwikkeld dat meer ruimte biedt voor maatwerk bij de afdoening van overtredingen van het huisverbod.

Tegenstrijdige verklaringen van betrokkenen

Er is in huisverbodzaken vrijwel altijd meer bewijs aanwezig dan alleen tegenstrijdige verklaringen van betrokkenen; gedacht kan worden aan buurtonderzoek en getuigenverhoor. Het is dus zaak dit bewijs te achterhalen en zorgvuldig op te nemen in het dossier, zodat vernietiging van het huisverbod door de rechter op deze grond wordt voorkomen.

Onmiddelijkheids criterium

De Wth geeft in artikel 2 duidelijk aan wanneer een huisverbod kan worden opgelegd. Een huisverbod kan worden opgelegd als er sprake is van een actueel incident. Daarnaast kan ook een huisverbod worden opgelegd als uit de feiten en omstandigheden blijkt dat een ernstig vermoeden bestaat van een «ernstig en onmiddellijk gevaar». Eerdere incidenten en nieuwe signalen kunnen tot een ernstig vermoeden leiden dat de situatie op korte termijn dreigt te escaleren. Voor het opleggen van een huisverbod is geen actueel incident nodig. Wél is een goede opbouw van het dossier van cruciaal belang om het «ernstige vermoeden» te onderbouwen. Dit uitgangspunt is bovendien houdbaar gebleken in een uitspraak van de rechtbank Rotterdam en van de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State. Ik zal hier via de website bekendheid aan geven.

Contra-indicaties

Uit het onderzoek volgt dat er meer aandacht moet komen voor eventuele contra-indicaties, zoals eerdergerelateerd geweld en dreiging van suïcide. Ik zal bezien of het in dit kader wenselijk is om het RiHG op dit punt aan te passen. Hierbij neem ik ook mee of het RiHG beter moet worden toegesneden op (het herkennen van) situaties van kindermishandeling en ouderenmishandeling.

Conclusie

De uitgevoerde onderzoeken laten zien dat het huisverbod een effectief middel is gebleken ter bestrijding van huiselijk geweld. Op een aantal punten is nog verbetering mogelijk. Hierboven heb ik aangegeven welke acties ik onderneem om dit te realiseren. De in het rapport genoemde knelpunten noodzaken echter niet tot aanpassing van de wet.

Mijn eindconclusie is dat het huisverbod een duidelijke meerwaarde heeft; het huisverbod is een belangrijk instrument in de aanpak van huiselijk geweld geworden. Het huisverbod is daarnaast een grote stimulans geweest voor de ketensamenwerking op lokaal gebied, bijvoorbeeld in de samenwerking tussen politie en hulpverlening.

Via de voortgangsrapportages over geweld in afhankelijkheidsrelaties zult u op de hoogte worden gehouden van de stand van zaken met betrekking tot het huisverbod.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten