



Ministerie van Justitie

Aan de Koningin

Onderdeel	Directie Wetgeving
Contactpersoon	mr. J.L.M. Janse
Registratienummer	5431739/06/6
Datum	11 juli 2006
Onderwerp	Nader rapport inzake het voorstel van wet tot houdende regels strekkende tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod aan personen van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat (Wet tijdelijk huisverbod)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 maart 2006, nr. 06.000739, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 24 mei 2006, nr. W03.06.0059/I, bied ik U hierbij aan.

Ik moge U, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

1.

De Raad van State verwijst naar de brief van 10 april 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VI, nr. 133). In die brief is aangekondigd dat ter uitvoering van de motie van de leden Weekers, Van Haersma Buma en Wolfsen (Kamerstukken II 2005/06 30 300 VI, nr. 57), een wetsvoorstel zal worden voorbereid waarmee aan de daarvoor in aanmerking komende justitiële autoriteiten de bevoegdheid wordt verleend om jegens een verdachte een maatregel te bevelen, die een bevel kan inhouden om zich van bepaalde handelingen of gedragingen te onthouden (zoals een straat- of contactverbod) of juist om zich te houden aan aanwijzingen van het openbaar ministerie (bijvoorbeeld het ondergaan van een medische behandeling). Dit wetsvoorstel bevindt zich thans nog in de fase van voorbereiding. Daarnaast kan in dit verband worden verwezen naar de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Kamerstukken II 2005/06, 28 684, nr. 86) in reactie op de motie Van Schijndel over het verlenen van een bevoegdheid aan de burgemeester om een gedragsaanwijzing op te leggen aan 'notoire lastpakken' (Kamerstukken II 2005/06, 28 684, nr. 76).

Bij de uitwerking van de moties Weekers en Van Schijndel wordt de omvang en aard van het reeds bestaande instrumentarium betrokken. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod aan de burgemeester verleend. In de motie Weekers gaat het om het opleggen van een maatregel aan iemand die reeds verdachte is van een strafbaar feit. Daarin zit een belangrijk onderscheid met het wetsvoorstel tijdelijk huisverbod, waarin wordt voorzien in een aanvulling van het instrumentarium om preventief op te treden tegen huiselijk geweld. Ook wanneer er nog geen sprake is van strafbare feiten, maar wel van dreiging daarvan, kan een huisverbod worden opgelegd. Het onderhavige wetsvoorstel onderscheidt zich daarentegen van de gedachte in de motie Van Schijndel omdat het bij het opleggen van een huisverbod niet gaat om een maatregel van openbare orde, omdat de huiselijke situatie daar niet onder valt.

2. a.

Volgens de Raad is een termijn van tien dagen niet nodig om een crisis te bezweren. De Raad adviseert dan ook deze termijn te bekorten.

In dit verband valt ten eerste op te merken dat de termijn van tien dagen niet alleen is gekozen voor crisisinterventie, maar eveneens om ervoor zorg te dragen dat in een afkoelingsperiode wordt voorzien en dat in die periode hulpverlening op gang kan worden gebracht. Ook in andere landen, zoals Oostenrijk en Duitsland, wordt een huisverbod opgelegd voor een periode van tien dagen. Wel is het zo dat, zodra hulpverlening op gang is gebracht en door de uithuisgeplaatste is geaccepteerd, dit voor de burgemeester een indicatie kan zijn om het huisverbod in te trekken of het huisverbod niet te verlengen. Deze overweging heeft ertoe geleid expliciet in het wetsvoorstel op te nemen dat de burgemeester het huisverbod kan intrekken wanneer de uithuisgeplaatste een hulpverleningsaanbod heeft geaccepteerd en dit door de instantie voor advies of hulpverlening, aangewezen door de burgemeester, is bevestigd. Daartoe is aan artikel 2 van het wetsvoorstel een negende lid toegevoegd.

De procedure in de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (verder: Wet Bopz), waarnaar de Raad verwijst, heeft betrekking op de besluitvorming omtrent het ontnemen van iemands vrijheid. Dergelijke beslissingen dienen in beginsel door de rechter te worden genomen, maar voor noodgevallen voorziet artikel 20 van de Wet Bopz erin dat de burgemeester een last kan geven dat een persoon in bewaring wordt gesteld voor de periode, benodigd om een beslissing van de rechter te verkrijgen. De burgemeester moet er dan ook zelf voor zorgen dat de zaak, door tussenkomst van de officier van justitie, aan de rechter wordt voorgelegd. Het huisverbod betreft daarentegen geen ontneming van, maar een beperking in de vrijheid, waartoe, mede gelet op de termijn waarvoor de beperking geldt, in beginsel kan worden besloten door een bestuursorgaan, in casu de burgemeester. De uithuisgeplaatste dient zelf het initiatief te nemen om het hem opgelegde huisverbod ter toetsing aan de rechter voor te leggen. Om die reden is een andere procedure gekozen dan in de Wet Bopz voorzien. Er zijn ook andere voorbeelden van vrijheidsbeperkingen te noemen, waarbij de zaak niet al binnen enkele dagen aan de rechter kan worden voorgelegd en waarbij de betrokkene daartoe ook zelf het initiatief moet nemen; te denken valt bijvoorbeeld aan het sluiten van een woning wegens verstoring van de openbare orde. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet echter in een relatief snelle procedure bij de rechter: de rechterlijke toets kan plaatsvinden

binnen drie dagen, welke termijn met toepassing van de Algemene termijnenwet kan oplopen tot zes dagen.

Overigens is een procedure waarbij een overheidsorgaan het huisverbod ter toetsing aan de rechter zou voorleggen wel overwogen (zie hierover ook paragraaf 14 van de memorie van toelichting). Naast het hierboven overwogene, is een bezwaar aan een dergelijke procedure dat ongeacht de wens van de uithuisgeplaatste ieder opgelegd huisverbod aan de rechter zou moeten worden voorgelegd. Uit ervaringsgegevens van bijvoorbeeld Oostenrijk blijkt dat slechts een klein percentage van de uithuisgeplaatsten zich niet bij het huisverbod neerlegt. In de bestuursrechtelijke procedure is het de uithuisgeplaatste zelf die bepaalt of hij een voorlopige voorziening verzoekt en beroep instelt tegen het huisverbod. Zou ieder huisverbod ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd, dan zou dat een onnodige belasting van de rechterlijke macht en andere overheidsinstanties inhouden. Dit geldt ook voor de uithuisgeplaatste zelf die, ook al kan hij verstek laten gaan, zich in dat geval wellicht toch geroepen zou voelen te verschijnen in de procedure en verweer te voeren. Met de voorgestelde bestuursrechtelijke procedure wordt dit voorkomen, terwijl wel wordt voorzien in tijdige en voldoende rechtsbescherming.

Ten aanzien van de verlenging adviseert de Raad te voorzien in een zwaardere processuele waarborg, waarbij de rechter, en niet een bestuursorgaan met toetsing door de rechter, beslist over de verlenging van het huisverbod dat is opgelegd als crisisinterventie. Zoals hiervoor reeds aangegeven, ben ik van mening dat de aard van de maatregel in beginsel niet noopt tot een rechterlijke beslissing, maar dat kan worden volstaan met toegang tot de rechter op initiatief van de betrokkene. Ik neem het advies van de Raad dan ook niet over.

2.b.

De Raad adviseert om met betrekking tot het contactverbod, na de fase van de crisisinterventie, te voorzien in de mogelijkheid het verbod te beperken tot bepaalde personen. Geweld tussen partners heeft ook altijd effect op de kinderen; zo is bekend dat kinderen die met geweld in het gezin zijn opgegroeid later op meerdere terreinen dreigen te ontsporen. Het is om die reden van belang om als uitgangspunt te nemen dat er met de andere bewoners, zoals bijvoorbeeld de kinderen, geen contact mag zijn. Op deze wijze wordt voorkomen dat via de andere gezinsleden druk wordt uitgeoefend op de achterblijvende partner. Wanneer er geen sprake is van geweld tussen partners, maar het gaat om (dreiging van) kindermishandeling, is eveneens van belang dat het contactverbod op de partner van toepassing is. Ook dan kan een afkoelingsperiode de partner de ruimte geven om keuzes te maken ten aanzien van het voortzetten van de relatie of het invoeren van hulp. Overigens kan er wel door tussenkomst van een derde contact zijn. De uithuisgeplaatste mag echter niet zelf contact initiëren met zijn partner en/of kinderen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is artikel 2 van het wetsvoorstel desondanks zodanig gewijzigd, dat het contactverbod geldt ten aanzien van degenen die met de uithuisgeplaatste in dezelfde woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven en die in de beschikking zijn genoemd. Noemt de beschikking deze persoon of personen niet, dan is het contactverbod daarop niet van toepassing. Ter plaatse zal de burgemeester of de hulpofficier van justitie moeten bezien of aan deze uitzondering uitvoering kan of moet worden gegeven.

De Raad merkt op dat een contactverbod moeilijk te handhaven zal zijn. Dat is inderdaad het geval wanneer het gaat om ambtshalve optreden. Niettemin kan met het contactverbod wel adequaat worden opgetreden op het moment dat de uithuisgeplaatste contact zoekt met bijvoorbeeld de partner of de kinderen. Dezen kunnen daarvan melding doen bij de politie. Naar aanleiding daarvan kunnen maatregelen worden genomen. Bij het implementatietraject, waar ook de politie intensief bij betrokken is, wordt overigens bezien in hoeverre de handhaving kan worden bevorderd. Deze overweging is aan de toelichting op artikel 1 in de memorie van toelichting toegevoegd.

3.

Het advies van de Raad is gevolgd. In de memorie van toelichting is nader ingegaan op de aard van de feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot het opleggen van een huisverbod en op de in ontwikkeling zijnde risicotaxatie als hulpmiddel bij het beoordelen daarvan.

4.

De opmerking van de Raad dat de hulpofficier van justitie normaliter strafrechtelijk optreedt, is juist. De keuze om mandaatverlening onderscheidenlijk verlening van een machtiging van de bevoegdheden en taken die de burgemeester op grond van artikel 2, eerste, derde, zevende en achtste lid, en artikel 5, eerste lid, heeft, mogelijk te maken aan de hulpofficier van justitie is gemaakt vanwege de kwalificaties waaraan een hulpofficier van justitie moet voldoen. Zo moet deze benoemd zijn in schaal 9 of hoger, in bezit zijn van een geldig certificaat 'hulpofficier van justitie' en beschikken over ten minste drie jaar aaneengesloten ervaring in een executieve functie binnen de politieorganisatie (artikel 1 van de Regeling hulpofficieren van justitie 2003). In de opleiding van hulpofficieren van justitie zal ook het toepassen van een huisverbod worden meegenomen. De veronderstelling van de Raad dat een hulpofficier van justitie in de praktijk veelal een brigadier van politie is, berust op onjuiste gronden. Een hulpofficier van justitie heeft de rang van inspecteur van politie of hoger. Slechts in geval van dringende noodzaak kan een brigadier, benoemd in schaal 8 (zie artikel 2, eerste lid, onder e, van het Besluit rangen politie), door het College van procureurs-generaal worden aangewezen als hulpofficier van justitie (artikel 4 Regeling hulpofficieren van justitie 2003).

5.

Naar aanleiding van het advies van de Raad om de betredingsbevoegdheid ter controle op de naleving van het huisverbod te heroverwegen, is artikel 4, derde lid, in die zin gewijzigd dat ambtenaren van politie ter controle op de naleving van het huisverbod elke plaats waar de uithuisgeplaatste zich op grond van het huisverbod niet mag bevinden, mogen betreden, met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner. Daarnaast bestaan reeds mogelijkheden om de woning te betreden.

Op grond van artikel 8, tweede lid, van de Politiewet 1993 heeft een ambtenaar van politie toegang tot elke plaats, voor zover dat voor het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven, redelijkerwijs nodig is.

Op grond van artikel 55 van het Wetboek van Strafvordering kan iedere opsporingsambtenaar ter aanhouding van een verdachte, elke plaats betreden. Het handelen in strijd met het huisverbod wordt strafbaar gesteld op grond van artikel 11 van het wetsvoorstel. Bestaat er een redelijk vermoeden dat de uithuisgeplaatste in strijd handelt met het huisverbod en zich ophoudt in de woning waarvoor het huisverbod geldt, dan bestaat de mogelijkheid tot binnentreden van deze woning zonder dat daarvoor toestemming van de bewoner nodig is.

Er kan op grond van genoemde bevoegdheden bovendien zonder de vereiste machtiging worden binnengetroden, indien ter voorkoming of bestrijding van ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen terstond in de woning moet worden binnengetroden (artikel 2, derde lid, Algemene wet op het binnentreden). Met deze mogelijkheden om zonder toestemming van de bewoner binnen te treden in geval van nood of in geval van verdenking van een strafbaar feit, en daarnaast de mogelijkheid om binnen te treden met toestemming van de bewoner, bedoeld in artikel 4, derde lid, van het gewijzigde wetsvoorstel, wordt voorzien in voldoende mogelijkheden om binnen te treden, die bovendien proportioneel kunnen worden geacht.

Het is overigens niet zo dat, zoals de Raad in zijn advies suggereert, op basis van deze bepaling bijvoorbeeld zonder toestemming van de bewoner in de woning van familieleden van de partner zou kunnen worden binnengetreden op het moment dat de partner daar verblijft. De betredingsbevoegdheid is in artikel 4, derde lid, gekoppeld aan de plaats waar de uithuisgeplaatste op grond van het huisverbod niet mag komen. Deze plaats moet, op grond van artikel 2, vierde lid, van het wetsvoorstel expliciet in het huisverbod worden omschreven. Doorgaans zal het de woning van de uithuisgeplaatste betreffen. Het is niet zo dat, bijvoorbeeld op grond van het contactverbod, ook niet in het huisverbod omschreven woningen als plaats zoals bedoeld in artikel 4, derde lid, zijn aan te merken. Dit is in de memorie van toelichting in de toelichting op artikel 4 verduidelijkt.

6.

De Raad stelt dat een huisverbod een beperking kan meebrengen van iemands recht op ongestoord genot van zijn eigendom als gewaarborgd door artikel 1, eerste lid, eerste zin, van het Eerste protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Gezien de beperkte strekking en tijd van het huisverbod is er noch de iure, noch de facto sprake van ontneming van eigendom in de zin van artikel 1 Eerste protocol. Wel merkt de Raad terecht op dat de tijdelijke ontzegging tot de eigen woning een inbreuk maakt op het ongestoord genot van de woning. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de nieuwe paragraaf 6.3 van de memorie van toelichting aandacht besteed aan het recht op ongestoord genot van de eigendom volgens genoemde bepaling.

7.

Er wordt vanuit gegaan dat uithuisgeplaatsten zelf voor onderdak zorgen bij familie of vrienden of op andere plekken. Wanneer een uithuisgeplaatste in het uiterste geval geen onderdak kan vinden kan deze terecht bij de dak- en thuislozenopvang. Overigens heeft het niet beschikbaar stellen van onderdak in Oostenrijk niet tot problemen geleid; de uithuisgeplaatste weet vrijwel altijd in onderdak te voorzien.

De Raad merkt op dat het niet kunnen vinden van onderdak ertoe zou kunnen leiden dat de kans op escalatie bij terugkeer groter wordt en adviseert daarop nader in te gaan. Zoals gezegd wordt ervan uitgegaan dat de uithuisgeplaatste onderdak vindt. Escalatie moet in alle gevallen voorkomen worden door zo snel mogelijk na oplegging van het huisverbod met de uithuisgeplaatste in gesprek te gaan en hem hulp te bieden. Alleen dan is verbetering van de gezinssituatie mogelijk. Overigens zal het bovengenoemde in de pilots, die dit najaar van start gaan, worden uitgetest. Mocht daaruit blijken dat er toch sprake is van onoverkomelijke problemen, dan zal alsnog naar een oplossing worden gezocht.

8.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de nieuwe paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting nader ingegaan op de ervaringen met de uithuisplaatsingsmaatregel in Oostenrijk en Duitsland.

De Raad van State adviseert om de ervaringen in Nederland met het strafrechtelijk

huisverbod te beschrijven en daarbij in het bijzonder in te gaan op de effectiviteit en de handhaving. Hoewel het strafrecht de mogelijkheden biedt om een huisverbod op te leggen, zijn over de toepassing van dergelijke maatregelen geen gegevens bekend. Wanneer het onderhavige wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking zal treden, zal ook de Aanwijzing huiselijk geweld worden aangepast aan de op dat moment bestaande mogelijkheden tot het opleggen van een huisverbod.

9.

Met de redactionele opmerkingen van de Raad is rekening gehouden. Daarnaast zijn in artikel 2, eerste lid, 4, tweede lid, en 6, tweede lid, alsmede in de memorie van toelichting nog enkele aanpassingen van redactionele aard gemaakt. Voorts is in de memorie van toelichting bij de toelichting op artikel 15 verduidelijkt dat ten aanzien van eerderrelateerd geweld de evaluatie ziet op de werkbaarheid van de toepassing van het huisverbod.

Tot slot is paragraaf 13 van het algemeen deel van de memorie van toelichting over de financiële gevolgen nog aangepast. Daarin is aangegeven dat de totale kosten circa € 4,95 miljoen per jaar bedragen wanneer er jaarlijks 1000 huisverboden worden opgelegd, terwijl bij een inschatting van 2000 huisverboden – op basis waarvan de totale kosten in de memorie van toelichting nader zijn uitgewerkt – de totale kosten € 9,9 miljoen per jaar bedragen. Voorlopig is er ruimte voor 1000 huisverboden per jaar.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,