

Vergaderjaar 2007–2008

30 657

Regels strekkende tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod aan personen van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat (Wet tijdelijk huisverbod)

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 3 juni 2008

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende nadere opmerkingen en het stellen van de volgende nadere vragen.

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie danken de regering voor de beantwoording van de vele vragen die door hen en anderen zijn gesteld in het voorlopig verslag. Een aantal zaken zijn daarbij door de regering verder geëxpliciteerd en opgehelderd. Desondanks blijven met name rond de beide hoofdpunten, de wijze van clausulering van de betrokken grondrechten enerzijds en de aanwijzing van de burgemeester als eindverantwoordelijke bestuursorgaan in deze materie anderzijds, bij deze leden vragen bestaan. Hier hopen zij op wezenlijke nadere informatie die de CDA-fractie bij de eindafweging rond dit wetsvoorstel kan betrekken.

De **VVD**-fractie heeft kennis genomen van de memorie van antwoord en heeft nog een aantal aanvullende vragen.

Grondrechten

De leden van de **CDA**-fractie wezen er eerder op, en de regering lijkt van dezelfde opvatting te zijn, dat bij tijdelijke uithuisplaatsing grondrechten van de uit huis te plaatsen burger, zoals dat op de eerbieding van de persoonlijke levenssfeer, het genot van eigendom en wellicht «family life» (artikel 8 EVRM), daaronder begrepen het recht op respect voor de woning, in het geding zijn. Het raakt ook minstens indirect de vrijheid van beweging als in het Vierde protocol EVRM geborgd. Is overigens het verdragsrechtelijk doelcriterium «de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen uit artikel 8 lid 2 EVRM» het belang ter behartiging waarvan dit wetsvoorstel is ingediend?

Die inperkingen op genoemde grondrechten kunnen zeker nodig zijn, zo menen ook deze leden van de CDA-fractie (zie ook het voorlopig verslag), teneinde huiselijk geweld in bepaalde situaties te voorkomen. Wel nemen

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA) (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA) (vice-voorzitter), Russell (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

de leer van de bijzonder beperkingen zoals die door de regering bij de grondwetsherziening van 1983 ten aanzien van de grondrechten is aanvaard, evenals het «lex certa-beginsel» uit artikel 6 EVRM, mee dat die beperkingen algemeen toegankelijk, voldoende duidelijk en voorzienbaar moeten zijn.

Deze leden maken uit de nota naar aanleiding van het verslag op, dat die voorzienbaarheid twijfelachtig is. De burgemeester die huiselijk geweld vermoedt, heeft de discretionaire bevoegdheid – marginaal getoetst door de bestuursrechter indien ter zake een procedure wordt gevoerd – iemand tijdelijk uit huis te plaatsen, een contactverbod op te leggen en tot medewerking aan hulpverleningstrajecten en projecten te dwingen. Hij krijgt daartoe het Risico Taxatie Instrument aangereikt, maar is niet verplicht dit te hanteren. Hij dient wel de in de amvb, maar met name de in de ministeriële verordening neergelegde indicaties te betrekken bij zijn besluit. Hij kan echter daarnaast, zo begrijpen de aan het woord zijnde leden van de CDA-fractie uit de memorie van antwoord, ook «nadere feiten en omstandigheden» betrekken bij zijn afwegingen of iemand tijdelijk uit huis wordt gezet (blz. 4). Kan de regering voorbeelden noemen van die «nadere feiten en omstandigheden»?

Hoe verhoudt zich die laatste onbestemde invulling van de bevoegdheid tot uithuisplaatsing tot de genoemde leer van de bijzondere beperkingen en het 'lex certa-beginsel'?

De regering geeft in de memorie van antwoord aan dat een zogenaamd «Informatieknooppunt Huiselijk Geweld» (IHG) wordt ontwikkeld. Dit is een ICT-voorziening die de samenwerking ondersteunt van de organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van huiselijk geweld. Het is de leden van de **VVD**-fractie nog niet duidelijk hoe de persoonlijke levenssfeer van geregistreerden in dit informatieknooppunt wordt gegarandeerd. De regering geeft aan dat er een modelconvenant is gemaakt waarin afspraken worden vastgelegd die conform privacywetgeving nodig zijn voor het uitwisselen van gegevens. Dat is heel mooi. De praktijk leert echter dat een convenant weliswaar een noodzakelijke eerste stap is, maar dat belangrijker is dat het convenant wordt geïmplementeerd in de organisaties van de betrokken ketenpartners. Daar ontbreekt het vaak aan. Wat doet de regering er aan om implementatie van het convenant in de organisaties van de ketenpartners te bevorderen?

Kan de burgemeester over dezelfde gegevens beschikken als de hulpofficier van justitie? Biedt de (privacy)wetgeving, zo vragen de aan het woord zijnde leden van de VVD-fractie, daarvoor een voldoende juridische basis? Zo ja, kan de regering expliciet aangeven op basis van welke wet(ten) de hulpofficier van justitie gegevens aan de burgemeester kan verstrekken? Zo nee, kan de minister expliciet aangeven of en welke privacyrechtelijke belemmeringen er zijn?

Rol van de gemeenteraad

Daar komt nog een punt bij, zo menen de leden van de **CDA**-fractie, dat de gewenste helderheid en uniformiteit bij het inperken van grondrechten in gedrang brengt: de rol van de onderscheiden gemeenteraden. De regering antwoordt op vragen van deze leden dat de gemeenteraad die ter zake de verantwoordelijkheid van de burgemeester kan activeren, die bevoegdheidsuitoefening kan trachten nader te normeren, via moties, notities, nota's en andere instrumenten die hem ook sinds de dualisering van het gemeentelijk bestuur in zijn kaderstellende rol ter beschikking staan. Daarin kunnen ook verschillende gewichten worden gehangen aan de onderscheiden 3 categorieën «feiten en omstandigheden» uit de gede-

legerde regelgeving die de burgemeester bij de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid moet betrekken.

Nu weten deze leden van het CDA ook wel dat de burgemeester formeel niet gehouden is de raadsinzichten in zijn beleid te verdisconteren. Maar is het niet zo, zo vragen zij de regering, dat gelet op de huidige gemeentelijke verhoudingen een burgemeester ter zake moeilijk blijvend kan ingaan tegen die inzichten? En betekent dat niet, zo vragen deze leden van het CDA, dat op dit punt het uitzettingsbeleid en de daarin gelegen inperkingen van grondrechten van gemeente tot gemeente op onderdelen verschillend kunnen worden toegepast met alle gevolgen van dien?

Categorieën feiten en omstandigheden

In de amvb worden «3 categorieën vastgesteld waarvoor de relevante feiten en omstandigheden moeten worden beoordeeld». De eerste categorie betreft, zo lezen de leden van de **CDA**-fractie, de persoon van de bedreiger. Als voorbeeld wordt genoemd agressief gedrag tegen de politie of riskant alcoholgebruik. Betekent dit bijvoorbeeld dat agressief verbaal gedrag tegen een agent als indicatie wordt gezien – op zichzelf of samen met andere feiten en omstandigheden – voor dreigend huiselijk geweld? Waarom wordt in de derde categorie van feiten en omstandigheden die de leefomstandigheden van de betrokkenen of zijn huisgenoten betreffen genoemd: «sociaal isolement door beperkte vrienden of kennis-senkring»? En «sociaal isolement door man-vrouw rollenpatroon»? Betekent bijvoorbeeld de aanwezigheid van een traditioneel rollenpatroon in een gezin dat die omstandigheden een verhoogd risico voor huiselijk geweld indiceert? Zit daarachter de notie dat het risico in een gezin met een modern rollenpatroon dus geringer is?

De regering heeft er kennis van genomen dat evenals de Raad van State, maar om andere redenen, het COT Instituut voor Veiligheids- en crisismanagement in een onderzoeksrapport tegen toekenning van de bevoegdheid tot uithuisplaatsing aan de burgemeester adviseert.¹ Heeft dit advies ook geleid tot nuanceringen in de opstelling van de regering ten aanzien van dit wetsvoorstel? Is de positie van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters hierdoor of ten gevolge van andere ontwikkelingen ten aanzien van dit wetsvoorstel gewijzigd, voor zover de regering bekend?

Samenhang met Wet BOPZ

De regering antwoordt op vragen van de leden van de CDA-fractie, die in de memorie van antwoord overigens abusievelijk aan de PvdA zijn toegeschreven, waarom de beoordeling of inbreuk op de grondrechten moet worden gemaakt, wordt toegekend aan een decentraal bestuursorgaan, de burgemeester, het volgende: De politie staat onder het gezag van de burgemeester; in het strafrecht kan niet uitsluitend preventief worden opgetreden; de hulpverleningsketen is gemeentelijk gebaseerd; de burgemeester bezit al ingrijpende bevoegdheden om preventief op te treden in het kader van de openbare orde en in het kader van de Wet BOPZ. Deze leden van de CDA-fractie zien de analogie met de inbewaringstelling uit de Wet BOPZ die als instrument het meest in de buurt komt van de beoogde bevoegdheid tot tijdelijke uithuisplaatsing. Alhoewel het formeel om vrijheidsbeperking gaat en niet om vrijheidsontneming, komt de maatregel van het huisverbod qua gewicht minst genomen in de buurt van vrijheidsontneming, omdat het juist de toegang ontnemt aan de betrokkene tot de plaats waar Grondwet en Verdragen zoals het EVRM betrokkene de meest vergaande vrijwaring van overheidsbemoeienis toekent. Onderschrijft de regering deze opvatting? Waarom heeft de regering in dit

¹ Zie kamerstuk 28 684, nr. 134 en bijlage.

wetsvoorstel dan niet een vergelijkbare rechtsbescherming gehanteerd als bij vrijheidsontneming? Dit laatste ligt toch te meer voor de hand nu de regering in de memorie van antwoord niet uitsluit dat in bepaalde situaties een inbewaringstelling krachtens de Wet BOPZ niet mogelijk is, dan maar toevlucht kan worden genomen tot de in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde maatregel, die immers en met name bij dreiging van geweld kan worden toegepast. De aan het woord zijnde leden van de CDA-fractie tekenen hierbij aan dat ook in situaties waarbij normaliter eerst een medisch oordeel zou moeten worden ingewonnen en vervolgens een inbewaringstelling wordt gelast nu – wanneer dringende omstandigheden daartoe aanleiding geven – kan worden besloten om het tijdelijk huisverbod toe te passen en vervolgens – als het medisch oordeel er is – een inbewaringstelling te gelasten. Zou door deze waarschijnlijke vervlechting in de praktijk van het huisverbod met de Wet BOPZ-bevoegdheden niet ook een sterkere en andere rechtsbescherming dan in dit wetsvoorstel gelegen, aangewezen moeten zijn, zo vragen deze leden de regering? Ook hier stellen zij een grondige reactie op prijs. Die eerste bevoegdheid is toch veel beter met waarborgen omkleed, zo komt het hen voor. Er moet immers bij inbewaringstelling sprake zijn van een stoornis; er moet een geneeskundige verklaring daarover zijn; het openbaar ministerie moet onmiddellijk in kennis worden gesteld en de rechtbank wordt direct ingeschakeld.

Ook de analogie met de bevoegdheden die de burgemeester met betrekking tot de handhaving van de openbare orde toekomen, gaat slechts beperkt op, ook in de zogeheten noodsituaties (noodbevelen en noodverordeningen). Deze betreffen bovendien, anders dan de bevoegdheid tot uithuisplaatsing tot maximaal 30 dagen, de gemeentelijke huishouding en zijn ook veel scherper geïndiceerd. Zij betreffen de openbare orde en interveniëren niet in particuliere huishoudingen.

Internationale vergelijking

De regering bevestigt in de memorie van antwoord dat Nederland het enige land in Europa is dat de onderwerpelijke bevoegdheid in handen legt van een decentraal bestuursorgaan, c.q. de burgemeester. Zijn er wellicht buiten Europa landen bekend die die weg wel zijn gegaan? Indien dat het geval is, zijn daarvan resultaten bekend? De vraagtekens bij die attributie aan de burgemeester die de leden van de CDA-fractie in het voorlopig verslag stelden herhalen zij onder verwijzing daarnaar hier verder niet. Wel voegen zij hieraan in dit nader voorlopig verslag de vraag toe of indien de burgemeester de bij deze wet gevorderde besluiten niet naar behoren neemt, de Commissaris van de Koning ten laste van de gemeente daarin voorziet? Deze leden gaan daar voorshands gelet op het medebewinds karakter van de bevoegdheid van de burgemeester van uit. In welk opzicht zou naar de opvatting van de regering de beoogde hulpverlening na uithuisplaatsing geschaad worden door het verleggen van de eindverantwoordelijkheid voor die uithuisplaatsing van de burgemeester naar een ambt uit de politionele/justitiële keten?

De leden van de commissie zien de beantwoording door de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie,
Van Dooren