

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

Memorie van toelichting

Algemeen

1. Inleiding

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid een huisverbod op te leggen aan degene van wie een dreiging van huiselijk geweld uitgaat. Het verbod houdt in dat de betreffende persoon gedurende bepaalde periode – in beginsel tien dagen – zijn woning niet mag betreden en ook geen contact mag opnemen met zijn huisgenoten, zoals zijn echtgeno(o)t(e), partner, of kinderen. De veiligheid van deze personen wordt aldus vergroot. Zij krijgen een adempauze die benut kan worden om andere maatregelen te nemen die (de dreiging van) huiselijk geweld kunnen wegnemen. De voortdurende spanningen en de eventueel daaraan ten grondslag liggende geweldspiraal worden weggenomen. Voor de uithuisgeplaatste geldt het huisverbod als duidelijk signaal dat de samenleving het geweld niet accepteert.

Huiselijk geweld vormt een ernstig maatschappelijk probleem. Het kan de vorm aannemen van partner- of relatiegeweld, kindermishandeling en mishandeling van ouderen. Bij de politie worden jaarlijks meer dan 50.000 incidenten gemeld, maar waarschijnlijk doen zich meer dan 450.000 incidenten per jaar voor¹. Bij huiselijk geweld doen zich regelmatig situaties voor waarin de politie, vaak gealarmeerd vanwege burengerucht, of door een melding van het slachtoffer, op huisbezoek komt en daar een dreigende situatie, waarin gevaar kan ontstaan voor lijf en leden van een of meerdere personen, aantreft, zonder dat deze situatie aanleiding geeft tot aanhouding en vervolging. Op dit moment is het nog niet mogelijk om in een dergelijke situatie van overheidswege op te treden, omdat er (nog) geen (aantoonbare) strafbare feiten zijn gepleegd. Indien er wél strafbare feiten zijn gepleegd, zijn slachtoffers van huiselijk geweld vaak niet bereid om aangifte te doen. Dit maakt het moeilijk op te treden tegen de persoon van wie de dreiging van huiselijk geweld uitgaat.

In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting wordt gesproken van «uithuisgeplaatste». De uithuisgeplaatste is degene aan wie een huisverbod wordt opgelegd; dat wil zeggen: degene van wie dreiging uitgaat of van wie vermoed wordt dat hij, indien niet wordt geïntervenieerd, zal overgaan tot het plegen van geweld in huis. Uiteraard kan het hier zowel om mannen als om vrouwen gaan. Op dat punt wordt geen onderscheid gemaakt. Dit laatste geldt ook voor de in de memorie van toelichting gebezigde term slachtoffer, waaronder wordt verstaan: iemand die het risico loopt huiselijk geweld te ondergaan of dat (mogelijk) reeds heeft ondergaan.

Het wetsvoorstel is ter advisering voorgelegd aan de volgende organisaties: het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal), het College van procureurs-generaal, het Genootschap van Burgemeesters, het Interprovinciaal Overleg (IPO), het Korpsbeheerdersberaad (KBB), het Landelijk

Overleg Minderheden (LOM), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC), de Raden voor rechtsbijstand, de Raad voor de rechtspraak (RvdR), de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Vanuit het Landelijk Overleg Minderheden is een reactie ontvangen van de Stichting Inspraakorgaan Turken in Nederland en van Vluchtelingenorganisatie Nederland. Verder hebben het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen gezamenlijk advies uitgebracht. Van het Genootschap van Burgemeesters is geen reactie ontvangen. De NOvA heeft aangegeven niet over het wetsvoorstel te adviseren en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft aangegeven het wetsvoorstel niet in dit stadium van commentaar te voorzien. In de adviezen is in het algemeen positief gereageerd op het wetsontwerp. Men onderschrijft dat in geval van dreiging van huiselijk geweld een huisverbod een noodzakelijke maatregel is. Wel is aangegeven dat voor een goede werking van het huisverbod de aansluiting op een hulpverleningstraject van groot belang is. Daarbij is niet alleen gewezen op hulpverlening voor het slachtoffer, maar ook op hulpverlening voor de uithuisgeplaatste. Voorts is de VNG ingegaan op de aan de burgemeester toegekende rol. In de memorie van toelichting zijn de adviezen verwerkt, waarbij op onderdelen meer specifiek op de adviezen wordt ingegaan.

2. Rol van gemeenten en bevoegdheid burgemeester

Bij de aanpak van huiselijk geweld speelt de gemeente een belangrijke rol. Het gemeentebestuur kan immers - mede vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke hulpverlening, het gemeentelijke welzijnsbeleid en het volksgezondheidsbeleid – een centrale positie innemen in de keten van hulpverleningsinstanties. Daarnaast zijn de 35 centrumgemeenten verantwoordelijk voor het inrichten van een advies- en steunpunt huiselijk geweld. De bevoegdheid van de burgemeester om een huisverbod op te leggen, is een geheel nieuwe op zichzelf staande bevoegdheid. Om die reden worden in een aparte wet regels gesteld ten aanzien van deze bevoegdheid. Het huisverbod moet worden gezien als een bestuurlijke maatregel, die ook kan worden ingezet wanneer zich (nog) geen strafbare feiten hebben voorgedaan, maar er situaties zijn ontstaan waarbij er acute en dringende behoefte bestaat aan het creëren van een afkoelingsperiode om escalatie te voorkomen.

Onderkend wordt dat de maatregel ligt op het grensvlak met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Wanneer bij huiselijk geweld strafrechtelijk optreden mogelijk is, zal strafrechtelijk worden opgetreden. Op het moment dat de politie een melding van huiselijk geweld ontvangt, vallen de problemen die zich achter de voordeur afspelen, voorzover het gaat om ingrijpen op strafrechtelijk niveau, onder de publieke verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie. Hoewel het strafrecht deels ook preventie als doel heeft, voorziet het echter niet in een stelsel om los van strafbare feiten louter preventief op te treden.

¹ 'Huiselijk geweld: de voordeur op een kier – omvang, aard en achtergronden in 2004 op basis van de landelijke politiecijfers', door H. Ferwerda, Dordrecht – november 2004 (in opdracht van het landelijk project 'Huiselijk geweld en de politietak')

Het opleggen van een huisverbod strekt ertoe in de gegeven noodsituatie escalatie te voorkomen en hulp te bieden. Gelet op het doel van deze maatregel is de bevoegdheid tot het opleggen ervan aan de burgemeester toegekend. In het verlengde van de hiervoor geschetste verantwoordelijkheden van het gemeentebestuur is in situaties waarbij er nog geen sprake is van strafbare feiten, maar escalatie dreigt, behoefte aan een eenhoofdig gezag dat snel kan voorzien in de noodzakelijke bezinningsperiode voor betrokkenen. Toebedeling van de taak aan de burgemeester ligt mede voor de hand aangezien deze op grond van artikel 12 van de Politiewet 1993 ook reeds het gezag heeft over de politie die in het kader van de in dat artikel omschreven taken ook veelal in situaties van huiselijk geweld aanwezig is.

De burgemeester heeft al verschillende bevoegdheden om preventief op te treden op andere terreinen, bijvoorbeeld vanuit zijn taak de openbare orde te handhaven, maar ook bijvoorbeeld in het kader van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz). Hoewel het bij huiselijk geweld niet gaat om een bevoegdheid in het kader van de openbare orde, kan wel gesproken worden over een bevoegdheid in het kader van de lokale veiligheidszorg die primair bestuurlijk van aard is.

Artikel 3 van het wetsvoorstel voorziet erin dat de burgemeester voor zijn bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod en een aantal hieruit voortvloeiende taken mandaat respectievelijk machtiging kan verlenen aan de hulpofficier van justitie. Wanneer de burgemeester van de bevoegdheid mandaat verleent, blijft hij zelf verantwoordelijk. Hij kan met betrekking tot de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid nadere regels stellen waar de hulpofficier aan gehouden is. Ook kan de burgemeester de bevoegdheid zelf blijven uitoefenen. Voor deze constructie is gekozen, omdat de hulpofficier van justitie vaak al ter plaatse zal zijn en een goede inschatting zal kunnen maken van de situatie. Wanneer de burgemeester van de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod geen mandaat aan de hulpofficier van justitie verleent, zal de burgemeester ook veelal met de hulpofficier van justitie overleggen over de vraag of een huisverbod moet worden opgelegd. Gezien zijn opleiding en ervaring is de hulpofficier van justitie in staat in een feitelijke situatie de primaire afweging te maken of een strafrechtelijke aanpak of een bestuursrechtelijk huisverbod aangewezen is.

3. Hulpverlening

Hulpverlening is cruciaal in het hele traject rondom het huisverbod. Als tijdens de tien dagen die het huisverbod in eerste instantie duurt geen hulpverlening op gang komt, kan aan een belangrijk doel van het huisverbod geen invulling worden gegeven. De hulpverlening moet dus goed georganiseerd zijn. Dat betekent niet dat uitgangspunt is dat hulpverlening 24 uur per dag beschikbaar is, maar er moet wel op de kortst mogelijke termijn een hulpverleningstraject kunnen worden ingezet. De hulpverlening rond het huisverbod moet passen binnen de lokale hulpverleningsstructuur rond huiselijk geweld.

De Tijdelijke stimuleringsregeling van de minister van VWS voor de advies- en steunpunten huiselijk geweld heeft als een van de voorwaarden dat de centrumgemeenten ervoor moeten zorgen dat naast het 'front office' dat een advies- en steunpunt huiselijk geweld vormt, gezorgd moet worden

voor goede afspraken met het 'back office': de inrichting van de hulpverlening. De centrumgemeenten zijn hier voortvarend mee bezig.

De NVvR en de VNG hebben in hun advies gevraagd of wordt voorzien in opvang van de uithuisgeplaatste. Daar wordt niet in voorzien. De uithuisgeplaatste dient zelf een onderkomen te vinden, bijvoorbeeld bij familie of vrienden. Desnoods kan deze terecht bij de dak-en thuislozenopvang. De ervaringen in Oostenrijk opgedaan met het huisverbod leren dat de opvang van de uithuisgeplaatste geen probleem vormt; doorgaans vindt deze zelf onderdak.

4.1 Achtergrond en voorgeschiedenis

In het Hoofdlijnenakkoord 'Meedoen, meer werk, minder regels' van 16 mei 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19, blz. 10) heeft het kabinet aangegeven huiselijk geweld effectief te willen aanpakken. Er kan niet worden volstaan met opvang van slachtoffers, maar er moet actief worden geïntervenieerd om geweld achter de voordeur, dat zich vaak als een spiraal manifesteert, te voorkomen. Daartoe wordt momenteel een reeks van maatregelen uitgevoerd, variërend van de vorming van advies- en steunpunten huiselijk geweld in alle grote steden en centrumgemeenten en deskundigheidsbevordering van verschillende betrokken beroepsgroepen, tot het geven van instrumenten aan gemeenten en het ontwikkelen van publiekscampagnes die de boodschap uitdragen dat huiselijk geweld niet geaccepteerd wordt.

Het voornemen om de mogelijkheden voor het opleggen van een huisverbod wettelijk te verruimen, is al enige jaren geleden aangekondigd. In de kabinetsnota '*Privé Geweld – Publieke Zaa*k', die in april 2002 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 2001/02, 28 345, nr. 2) is het voornemen voor het eerst gemeld. In opdracht van het ministerie van Justitie zijn er vervolgens enkele studies uitgevoerd door het Verweij Jonker-Instituut. Het eerste onderzoek² heeft de wettelijke voorzieningen voor uithuisplaatsing in Oostenrijk en Duitsland in kaart gebracht en beschrijft de – in het algemeen positieve – ervaringen met deze regelingen (zie hierna onder 4.2). In het tweede onderzoek³ is nagegaan of een wettelijke maatregel – in aanvulling op het bestaande Nederlandse instrumentarium – noodzakelijk en wenselijk is. Er zijn daartoe gesprekken gevoerd met politie, openbaar ministerie, reclassering en andere betrokkenen. Door de genoemde instanties werden bij dreigende escalaties van geweld achter de voordeur diverse knelpunten gesignaleerd. De wettelijke mogelijkheid om een huisverbod op te leggen is een wenselijke uitbreiding van het bestaande instrumentarium waarmee het plegen van huiselijk geweld kan worden voorkomen. Naar aanleiding van deze onderzoeken is een eerste uitwerking voor een maatregel tot uithuisplaatsing aan een aantal organisaties en instanties voor advies voorgelegd. Op basis van de onderzoeken en de ingewonnen adviezen heeft de minister van Justitie mede namens de minister van BZK en de staatssecretaris van VWS, bij brief van 14 juli 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 28 345, nr. 25) het

² 'Interventie door uithuisplaatsing – de juridische mogelijkheden van uithuisplaatsing van plegers van huiselijk geweld in Oostenrijk en Duitsland', door K.D. Lünemann'e.a., Verweij Jonker-Instituut – Utrecht, 2002 (in opdracht van het Ministerie van Justitie)

³ 'De plegers het huis uit – knelpunten bij crisisinterventie en juridische mogelijkheden tot uithuisplaatsing van plegers van geweld binnenshuis', door K.D. Lünemann e.a., Verweij Jonker-Instituut – Utrecht 2003 (in opdracht van het Ministerie van Justitie)

voornemen geuit om een wetsvoorstel voor te bereiden waarin wordt voorzien in de mogelijkheid om een tijdelijk huisverbod op te leggen wanneer sprake is van een situatie van dreigend huiselijk geweld.

Inmiddels is het aantal regio's waarin een specifiek beleid gevoerd wordt ter bestrijding van huiselijk geweld, sterk toegenomen. In tal van publicaties, lokale beleidsplannen, samenwerkingsconvenanten en dergelijke blijkt dat de behoefte aan een dergelijke wettelijke voorziening onverminderd bestaat. Zo laat het samenwerkingsproject huiselijk geweld in Oostelijk Zuid-Limburg in het jaarverslag 2003-2004 weten uit te zien naar een wettelijk huisverbod omdat er nu sprake is van een dubbel slachtofferschap wanneer een mishandelde vrouw het huis moet ontvluchten. Een enkele regio (Noord-Limburg) heeft op eigen initiatief een vrijwillig huisverbod geïntroduceerd. Enkele regio's hebben laten weten graag als proefgebied te willen fungeren voor de invoering van het huisverbod (eveneens op vrijwillige basis). Voor die gevallen waarin niet op vrijwillige basis tot een huisverbod kan worden gekomen, is deze wettelijke regeling voor een verplichtend huisverbod noodzakelijk.

4.2 Ervaringen Oostenrijk en Duitsland

In Oostenrijk is in 1997 de Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt in der Familie in werking getreden. Op grond van deze wet heeft niet alleen de politie de bevoegdheid een tijdelijke uithuisplaatsing op te leggen, maar kan een slachtoffer van huiselijk geweld tevens om een civielrechtelijke uithuisplaatsing verzoeken. Een huisverbod opgelegd door de politie geldt voor tien dagen, gedurende deze periode kan de partner zelf verzoeken om verlenging.

Het huisverbod wordt in Oostenrijk steeds vaker toegepast: van 1.365 keer in 1997 tot 5.618 keer in 2005. De toename vindt voornamelijk plaats in steden. In ongeveer 12% van de gevallen wordt het huisverbod overtreden.⁴

De ervaringen met het Oostenrijkse huisverbod zijn over het algemeen positief. De wet biedt partners en kinderen rust en veiligheid en leidt tot sneller en effectiever ingrijpen in situaties van huiselijk geweld. De uithuisplaatsing blijkt daarnaast in de praktijk een preventief effect te hebben. Uithuisplaatsing is problematisch gebleken in drie gevallen: als sprake is van psychiatrische ziektebeelden, als sprake is van kindermishandeling en als sprake is van zeer ernstig geweld⁵. Sommige slachtoffers vinden de maatregel te strikt omdat de mishandelende partner ook tegen de zin van het slachtoffer het huis uit kan worden gezet.

Een evaluatie in 2005 heeft uitgewezen dat op de lange termijn ook die partners die in eerste instantie tegen de maatregel waren, omdat deze hen bijvoorbeeld hun relatie had gekost, het huisverbod uiteindelijk als positief waardeerden. Het had hun de mogelijkheid gegeven de beslissing te durven nemen om de relatie te verbreken. Deze partners benadrukken het belang van het feit dat de politie hen serieus nam en direct actie ondernam.

Uit de evaluatie komt ook naar voren dat de politie zich vooral bij een eerste melding van huiselijk geweld actief opstelt. Bij latere meldingen weigert de politie vaak actie te ondernemen indien

⁴ The Austrian model of intervention in domestic violence cases, 2005, p. 12

⁵ Interventie door uithuisplaatsing, Verwey-Jonkerinstituut, 2002, p. 56

slachtoffers na eerdere interventies hun man niet hebben verlaten, en de politie verdere interventies dus geen nut vindt hebben.

Ten slotte is uit de evaluatie gebleken dat wanneer de politie enkel bemiddelt bij huiselijk geweld en geen huisverbod oplegt, dit de machtspositie van de mishandelende partner verder versterkt. Zelfs de politie heeft het geweld immers niet kunnen stoppen, waarna de mishandelende partner zich onaantastbaar voelt.⁶

De Duitse Gewaltschutzgesetz is in 2005 geëvalueerd. Ook de Duitse Gewaltschutzgesetz maakt een onderscheid tussen het opleggen door de politie van een huisverbod als crisisinterventie (waarvoor de deelstaten in een eigen regeling voorzien) en een civielrechtelijke maatregel, waarbij het slachtoffer gedurende de periode waarvoor de crisismaatregel geldt, zich tot de civiele rechter kan wenden om toewijzing van de woning te verzoeken. Daarnaast bevat deze wet bijvoorbeeld regels met betrekking tot stalking. De Duitse Gewaltschutzgesetz bevat geen mogelijkheden voor crisisinterventie. De crisisinterventie door de politie is zaak voor de deelstaten en de juridische mogelijkheden voor crisisinterventie moeten in de politiewetten van die deelstaten zijn vastgelegd. De evaluatie van de Gewaltschutzgesetz ziet dan ook slechts op die onderdelen die niet in de afzonderlijke deelstaten zijn geregeld en biedt in zoverre onvoldoende inzicht in de ervaringen in Duitsland met het huisverbod als crisisinterventie. Wel volgt uit het onderzoek 'Interventie door uithuisplaatsing' dat in de deelstaat Nordrhein-Westfalen de politie een bevel tot uithuisplaatsing als crisisinterventie kan opleggen. Het dient ter toetsing te worden voorgelegd aan de politieleiding, die moet nagaan of de uithuisplaatsing terecht is bevolen. Als dat naar het oordeel van de politieleiding niet het geval is, moet het huisverbod worden opgeheven. Het bevel kan door de betrokkene bij de administratieve rechter worden aangevochten. Het heeft een looptijd van tien dagen of zoveel korter als de rechter in het kader van een voorlopige voorziening een maatregel tot uithuisplaatsing genomen heeft.

De evaluatie van de Gewaltschutzgesetz bevat een aantal aanbevelingen, zoals meer aandacht voor de preventie van geweld, meer en betere samenwerking van de diverse professionals rond de aanpak van huiselijk geweld, meer aanbod van daderbehandelingen en een betere voorlichting over de mogelijkheden die de nieuwe wet biedt.

5. Strafrechtelijk traject

Het preventief huisverbod vormt een aanvulling op de mogelijkheden die er in het strafrechtelijk traject zijn om in geval van huiselijk geweld een huisverbod op te leggen. In het strafrechtelijk traject kan in de volgende situaties een huisverbod worden opgelegd:

1. Sepot onder voorwaarde van een huisverbod (wanneer het wetsvoorstel OM-afdoening (Kamerstukken I 2004/05, 29 849, A) wordt aangenomen in de vorm van een strafbeschikking) (opgelegd door de officier van justitie);
2. Schorsing voorlopige hechtenis onder voorwaarde huisverbod (opgelegd door de rechter-commissaris);

⁶ The justice system as an arena for the protection of human rights for women and children experiencing violence and abuse, CAHRV, jaar onbekend, pp. 9-10

3. Bevel op grond van artikel 540 Wetboek van Strafvordering (WvSv) in geval van ontdekking op heterdaad (opgelegd door de rechter-commissaris);
4. Voorwaardelijke veroordeling met als bijzondere voorwaarde huisverbod (opgelegd door de rechter).

Artikel 67 WvSv noemt de strafbare feiten waarvoor een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven. De meeste strafbare feiten die als huiselijk geweldzaken zijn aan te merken, zoals ernstige mishandeling of bedreiging, zijn feiten waarvoor een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven. Recent is in artikel 300, eerste lid, Wetboek van Strafrecht (WvSr) de gevangenisstraf voor eenvoudige mishandeling verhoogd van ten hoogste twee jaren in een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren (artikel I, onder OOO, van de wet van 22 december 2005 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima (Stb. 2006, 11)). Waar het eenvoudige mishandeling in huiselijke kring betreft, is op grond van artikel 304 WvSr (strafverzwaring bij mishandeling van echtgenoten, ouders of kinderen met maximaal eenderde van de maximum straf) de maximumstraf vier jaren. Omdat op grond van artikel 67 WvSv een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven in geval van verdenking van een misdrijf waarop een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld, zijn de mogelijkheden om voorlopige hechtenis bij huiselijk geweld toe te passen daarmee verruimd.

Ook artikel 540 WvSv kan worden toegepast in situaties van huiselijk geweld. Voorwaarde voor toepassing van dit artikel is dat er sprake is van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig is aangetast.

Strafrecht wordt ingezet wanneer een strafbaar feit is gepleegd en heeft daarmee primair een repressief karakter. Waar in het strafrecht als een voorwaarde een huisverbod kan worden opgelegd vormt het een alternatief voor vrijheidsbeneming (schorsing voorlopige hechtenis) of voor vervolging (sepot). Het beoogt tevens te voorkomen dat de verdachte in herhaling vervalt en heeft daarmee ook een preventief oogmerk. Het strafrecht voorziet echter niet in een stelsel om los van strafbare feiten louter preventief op te treden. Het huisverbod opgelegd door de burgemeester voorziet primair in een mogelijkheid om vroegtijdig op te treden uit oogpunt van bescherming en preventie; huiselijk geweld kan worden voorkomen en er kan worden voorzien in een afkoelingsperiode. In dit verband is van belang dat de strafrechtelijke mogelijkheden bij de aanpak van huiselijk geweld ten volle worden benut. Het College van procureurs-generaal heeft aangegeven dat de bestrijding van huiselijk geweld al een aantal jaren voor het openbaar ministerie een speerpunt van beleid is. Ieder parket heeft tegenwoordig een officier van justitie als portefeuillehouder huiselijk geweld. Omdat het openbaar ministerie extra inspanningen verricht op het gebied van de bestrijding van huiselijk geweld is in 2003 de Aanwijzing huiselijk geweld vervaardigd. Deze zal, zo heeft het College van procureurs-generaal aangegeven, in het licht van het wetsvoorstel opnieuw worden bezien, waarbij het voor de hand ligt dat het huisverbod in deze Aanwijzing zal worden opgenomen.

Op het moment dat de politie een melding van huiselijk geweld ontvangt, vallen de problemen die zich achter de voordeur afspelen, voorzover het gaat om ingrijpen op strafrechtelijk niveau, onder de publieke verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie. Er wordt echter geen strikte scheiding

gemaakt tussen enerzijds de strafrechtelijke mogelijkheden om op te treden in geval van huiselijk geweld en anderzijds de mogelijkheid van de burgemeester om een huisverbod op te leggen. Ook wanneer er sprake is van een strafbaar feit en strafrechtelijk optreden mogelijk is, kan in een aantal gevallen door de burgemeester een huisverbod worden opgelegd. In het strafrechtelijk traject kan een pleger na enkele uren of dagen vrijkomen. Het kan dan wenselijk zijn om aan de pleger een huisverbod op te leggen. Op deze wijze krijgt het slachtoffer maximale bescherming.

6.1 Recht op de persoonlijke levenssfeer

Met de maatregel wordt ingegrepen in het recht op de persoonlijke levenssfeer zoals neergelegd in artikel 10 van de Grondwet (verder: Gw) en in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (verder: EVRM). Het recht op de persoonlijke levenssfeer in beide artikelen beoogt onder meer het recht op privé- en gezinsleven te beschermen. Artikel 8 EVRM omvat eveneens een recht op ongestoord genot van de woning (het huisrecht); het huisrecht is in de Nederlandse Grondwet vastgelegd in artikel 12. Met de voorgestelde maatregel rijst de vraag of de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kan worden gerechtvaardigd. Op grond van artikel 10 Gw kunnen bij of krachtens de wet beperkingen worden gesteld ten aanzien van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Een inbreuk op dit recht dient proportioneel te zijn ten aanzien van het doel dat daarmee wordt gediend. Volgens artikel 8, tweede lid, EVRM wordt een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer rechtens aanvaardbaar geacht indien deze een legitiem doel dient, de inbreuk bij wet wordt voorzien en de inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving. In verband met het noodzakelijkheidsvereiste vervullen het dringend maatschappelijk belang en het proportionaliteitsvereiste een belangrijke functie.

Het gerechtvaardigd doel van de voorgestelde maatregel is gelegen in preventie van strafbare feiten in de vorm van huiselijk geweld en het beschermen van de rechten en vrijheden van anderen. Meer specifiek wordt met het huisverbod beoogd de gezondheid en de lichamelijke integriteit van de betrokkenen ook te kunnen beschermen in crisissituaties waarin (nog) geen sprake is van strafbare feiten.

De wet dient, conform artikel 8, tweede lid, EVRM, zo precies mogelijk de voorwaarden te omschrijven onder welke in de persoonlijke levenssfeer kan worden ingegrepen. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld ten aanzien van de aard van de feiten en omstandigheden onder welke een huisverbod kan worden opgelegd.

Voor de noodzaak van de maatregel in de democratische samenleving is het dringend maatschappelijk belang van de maatregel gelegen in het voorkomen van strafbare feiten. Ook rechten en vrijheden van anderen, zoals de partner en eventuele kinderen, worden door het gedrag van de uithuisgeplaatste bedreigd.

Vraag is in welke mate de vrijheidsbeperkende maatregel – het huisverbod – zich verhoudt tot het nagestreefde doel. Het opleggen van een huisverbod is een zeer ingrijpende maatregel in het recht op de persoonlijke levenssfeer. De regeling is niet bedoeld om overtreders strafrechtelijk te vervolgen of zo'n vervolging te faciliteren, maar om directe dreiging en fysieke en geestelijke

beschadiging van inwonenden te voorkomen of te beëindigen door de risicofactor – de uithuisgeplaatste – buiten het huiselijk kader te plaatsen.

De aanwezigheid van controlemechanismen voor- en achteraf is in het licht van proportionaliteit van belang. De uiteindelijke beslissing tot het opleggen van het huisverbod wordt genomen door de burgemeester (of in mandaat door de hulpofficier van justitie), die (zodanig) ook zelf de situatie kan beoordelen. Hiermee is de controle vooraf gegeven. De controle achteraf wordt gegeven doordat de uithuisgeplaatste beroep kan instellen tegen het huisverbod. Bovendien toetst de voorzieningenrechter het huisverbod maximaal drie dagen nadat de uithuisgeplaatste een voorlopige voorziening heeft verzocht. De uithuisgeplaatste kan door de rechter worden gehoord.

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (verder: EHRM) stelt bij de beoordeling van de vrijheidsbeperkende maatregelen steeds voorop dat de uitzonderlijke omstandigheden aangetoond moeten worden. Politie en burgemeester dienen oplettendheid en voorzichtigheid in acht te nemen bij het opleggen van een huisverbod. De overheid moet niet alleen de omstandigheden ten tijde van het opleggen van het huisverbod in de afweging betrekken, maar ook indien dit aangewezen is, feiten en omstandigheden uit het verdere verleden - bijvoorbeeld eerdere meldingen of veroordelingen wegens geweldpleging of seksueel misbruik - onderzoeken. Wanneer eisen van zorgvuldigheid niet worden nageleefd kan de rechter een schending vaststellen. De optredende overheid heeft in dit verband een onderzoeksplicht.⁷

Naast het omkleden van de maatregel met waarborgen en verplichtingen ter bescherming van de rechtspositie van de uithuisgeplaatste bestaat eveneens een actieve verplichting tot het treffen van maatregelen bij dreigend huiselijk geweld vanuit het belang van de slachtoffers. Lijf en leden van de andere gezinsleden, de gezondheid en de lichamelijke integriteit van de betrokkenen, dienen effectief te worden beschermd. De publieke verantwoordelijkheid houdt mitsdien niet altijd op bij de voordeur van de burger. In dit verband is ook artikel 3 EVRM (het verbod van onmenselijke en vernederende behandeling) van belang ten aanzien waarvan de overheid ook in horizontale betrekkingen (dat wil zeggen betrekkingen tussen burgers onderling) een verplichting tot effectieve bescherming heeft. Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat de staat verplicht is effectieve maatregelen te treffen om onmenselijke of vernederende handelingen in de privé-sfeer te voorkomen.⁸ Daarbij dient de ernst en de dreiging van het risico steeds te worden aangetoond en te worden gecontroleerd. Indien de overheid van het reële risico op de hoogte is, niet ingrijpt en de situatie alsnog uit de hand loopt en er slachtoffers vallen kan het voorkomen dat de positieve verplichtingen worden geschonden. Met dit wetsvoorstel wordt juist voor het handelen door politie en bestuur in dit soort situaties een wettelijk kader gecreëerd.

6.2 Vrijheidsontneming of beperking van de vrijheid van verplaatsing

⁷ Het EHRM oordeelde tot dusverre over kwesties waarin de kinderen uit huis werden geplaatst en ouderlijke macht aan ouder(s) werd ontnomen. De uitspraken van het Hof kunnen op het punt van de vereiste zorgvuldigheid analoog worden toegepast op de uithuisplaatsing van de geweldpleger: in beide gevallen wordt het gezinsleven doorbroken met het oog op bescherming van de rechten van anderen. Zie voor zaken waarin het Hof over extreme maatregelen oordeelde onder meer *Scozzari en Giunta t. Italië*, EHRM 13 juli 2001, *Z. en anderen t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 10 mei 2001) en *P., C. en S. t. Verenigd Koninkrijk*, 16 juli 2002.

⁸ *A. v. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 23 september 1998, [...] par. 22; *Osman v. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 28 oktober 1998, [...] par. 116.

Het recht op bewegingsvrijheid is niet opgenomen in de Grondwet, maar wordt geregeld in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM en in artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Artikel 12 IVBPR heeft een overeenkomstige strekking als artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM.

Artikel 15 Gw schrijft voor dat vrijheidsontneming slechts mag geschieden bij wettelijke bepaling en dat berechting plaats dient te vinden binnen een redelijke termijn. Het EVRM bepaalt dat iemand zijn vrijheid niet mag worden ontnomen, behoudens in de gevallen omschreven in artikel 5, tweede tot en met vijfde lid, EVRM. Daarnaast is dit recht vastgelegd in artikel 9 IVBPR. Onder artikel 5 staat het EHRM onder voorwaarden toe dat de vrijheid wordt ontnomen met het oog op het beletten van het begaan van een strafbaar feit. Vrijheidsontneming is uitsluitend mogelijk in de in artikel 5 EVRM opgesomde situaties, die bovendien door de Straatsburgse instanties eng worden geïnterpreteerd. Dit maakt dat de mogelijkheden voor vrijheidsontneming veel beperkter zijn dan de mogelijkheden om tot vrijheidsbeperking over te gaan.

Artikel 2, eerste lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM ziet op de vrijheid van verplaatsing die onder voorwaarden kan worden ingeperkt. Volgens het derde lid kan de bewegingsvrijheid worden beperkt indien (a) de wet in deze mogelijkheid voorziet. Dit behoeft geen wet in formele zin te zijn. Een lager wettelijk voorschrift, zoals het burgemeesterlijk bevel op grond van artikel 175 Gemeentewet (noodbevel), kan volstaan. Daarnaast moet de beperking (b) noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Een gerechtvaardigd doel voor het beperken van de vrijheid van verplaatsing kan gelegen zijn in het voorkomen van strafbare feiten en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Er bestaat volgens het EHRM een gradueel verschil tussen vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking. De keuze voor de toepasselijkheid is evenwel van belang omdat daarmee verschillende rechtsbeschermingsregimes worden geactiveerd. De concrete situatie van de betrokkene is daarbij doorslaggevend.⁹ Overigens volgt uit jurisprudentie van het EHRM dat het verschil tussen beide verdragsartikelen niet altijd even scherp te maken is: 'The difference between deprivation of and restriction upon liberty is nonetheless merely one of degree or intensity, and not one of nature or substance'.¹⁰

In dit verband rijst de vraag in hoeverre bij het opleggen van een huisverbod sprake is van vrijheidsontneming of van beperking van de vrijheid van verplaatsing. Daarbij moet worden gelet op de aard, de duur, de gevolgen en de uitvoeringswijze van de maatregelen. De bewegingsvrijheid van de betrokkene wordt in casu beperkt tot uitsluiting van toegang tot zijn woning en contact met de personen die in de woning verblijven. De beperking duurt tien dagen, maar kan wanneer de omstandigheden daar aanleiding toe geven, worden verlengd tot ten hoogste vier weken. De betrokkene wordt bij uithuisplaatsing in ieder geval beperkt in zijn vrijheid van verplaatsing; er is echter geen sprake van vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 EVRM.

6.3 Recht op ongestoord genot van eigendom

⁹ *Engel and others t. Nederland*, EHRM 23 november 1976, par. 58.

¹⁰ *Guzzardi t. Italië*, 6 november 1980, par. 93.

Artikel 1, eerste lid, eerste zin, van het Eerste protocol bij het EVRM waarborgt het recht op ongestoord genot van zijn eigendom. Gezien de beperkte strekking en tijd van het huisverbod is er geen sprake van ontneming van eigendom in de zin van dit artikel. Wel is het zo dat het huisverbod, dat een tijdelijke ontzegging tot de eigen woning inhoudt, een inbreuk maakt op het ongestoord genot van de woning.

Een eerste vereiste voor een dergelijke inbreuk is dat deze naar nationaal recht rechtmatig moet zijn. De nationale rechtsgrondslag voor de inbreuk moet voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar zijn. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt aan deze eis voldaan. Daarnaast moet de inbreuk een legitiem oogmerk van algemeen belang hebben. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een bijdrage te leveren aan de strijd tegen huiselijk geweld. Huiselijk geweld is niet alleen een individueel probleem van de personen die er het slachtoffer van worden, maar dient te worden gezien als een ernstig maatschappelijk probleem. Preventie van strafbare feiten en het beschermen van de rechten en vrijheden van anderen zijn een legitiem oogmerk van algemeen belang voor de tijdelijke inbreuk op het ongestoorde gebruik van de woning.

De vraag of de inbreuk een behoorlijk evenwicht bewaart tussen het algemene gemeenschapsbelang en de rechten van het individu kan positief worden beantwoord. De inbreuk is beperkt doordat er geen sprake is van ontneming van eigendom. Daarnaast is met het oog op de vereiste proportionaliteit van belang, dat de inbreuk in beginsel beperkt is in de tijd tot een maximum van tien dagen. Deze periode van tien dagen is bewust gekozen om zowel voor degene die uit huis wordt geplaatst, als het slachtoffer van huiselijk geweld een afkoelingsperiode in te lassen. Vaak is niet alleen de partner van de uithuisgeplaatste, maar zijn ook de eventuele kinderen slachtoffer. Ook rechten en vrijheden van anderen worden door het gedrag van de uithuisgeplaatste bedreigd. Deze tijdelijke inbreuk op het recht van genot van de woning wordt, gezien de maatschappelijk omvang van de problematiek, als proportioneel beoordeeld.

Het feit dat de inbreuk bij wet is voorzien, een legitiem doel van algemeen belang nastreeft en evenredig is, kan worden geconcludeerd dat het voorgestelde huisverbod niet in strijd is met artikel 1 Eerste Protocol EVRM.

7. Huisverbod bij kindermishandeling

Huiselijk geweld kan verschillende vormen aannemen, zoals partnerrelatiegeweld en kindermishandeling. Oorspronkelijk was het voornemen om het wettelijk huisverbod geen betrekking te doen hebben op personen van wie een dreiging van kindermishandeling uitgaat. Het idee was dat er voor de bestrijding van kindermishandeling reeds wettelijke kaders bestaan en een infrastructuur (advies- en meldpunten kindermishandeling). Diegenen die geconsulteerd zijn bij de uitwerking van het kabinetsstandpunt, pleitten er zonder uitzondering voor om de wet ook betrekking te doen hebben op (acuut dreigende) kindermishandeling. Dit pleidooi is in het wetsvoorstel verwerkt en in de adviezen positief ontvangen.

Het wetsvoorstel opent de mogelijkheid om ook ingeval van (een vermoeden van) kindermishandeling een huisverbod op te leggen aan degene die het kind mishandelt, of waarvan vermoed wordt dat hij dit doet. Dit betekent een uitbreiding van de wettelijke maatregelen die kunnen

worden getroffen bij kindermishandeling omdat tot dusverre de mogelijkheden beperkt waren tot het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel, waaronder al dan niet een (gedwongen) uithuisplaatsing van het kind. Een huisverbod dat ook in geval van (een vermoeden van) kindermishandeling kan worden opgelegd, biedt nieuwe kansen in de preventie en bestrijding van kindermishandeling, doordat degene van wie de dreiging uitgaat, uit huis kan worden geplaatst. Om deze nieuwe mogelijkheid goed in te passen in het bestaande systeem van kindbescherming is een aantal punten van belang.

7.1 Huidige procedure bij (een vermoeden van) kindermishandeling

Op dit moment is het uitgangspunt dat bij (een vermoeden van) kindermishandeling het advies- en meldpunt kindermishandeling (AMK) wordt ingeschakeld. Het fungeren als AMK is een taak van het bureau jeugdzorg (artikel 10, eerste lid, onder e, Wet op de jeugdzorg). Het AMK kan worden benaderd voor het inwinnen van een advies over hoe bijvoorbeeld het vermoeden van kindermishandeling bespreekbaar gemaakt kan worden met de ouders. Het AMK heeft op grond artikel 11, eerste lid, van de Wet op de jeugdzorg ook tot taak naar aanleiding van een melding van (het vermoeden van) kindermishandeling te onderzoeken of daarvan daadwerkelijk sprake is. Op basis van zijn bevindingen beoordeelt het AMK of hulpverlening noodzakelijk is en of de Raad voor de Kinderbescherming in kennis gesteld dient te worden in verband met de noodzaak om een kindbeschermingsmaatregel te treffen. Indien hulpverlening nodig is, neemt het AMK het initiatief om deze hulpverlening op gang te brengen. Indien een maatregel met betrekking tot het gezag over de minderjarige overwogen dient te worden, draagt het AMK de zaak over aan de Raad voor de Kinderbescherming (artikel 9 Wet op de jeugdzorg).

Ook in een acute en bedreigende situatie voor een kind kan een melding worden gedaan bij het AMK. In deze situaties kan de Raad voor de Kinderbescherming echter ook rechtstreeks worden benaderd. De Raad zal bij zo'n melding de zaak in onderzoek nemen omdat in een acute en bedreigende situatie voor een kind geen tijd verloren mag gaan en zal zonodig een voorlopige maatregel van kindbescherming treffen (artikel 57, tweede lid, Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg). De Raad dient dit wel te melden aan het AMK.

7.2 Inpassen huisverbod in huidige procedure bij (een vermoeden van) kindermishandeling

Bij kindermishandeling moet primair de veiligheid van het kind worden gegarandeerd. Ook bij het opleggen van een huisverbod dient uiteraard zorgvuldig te worden afgewogen op welke wijze het belang van het kind het beste wordt gediend en op welke wijze de veiligheid van het kind het beste wordt gewaarborgd. In situaties waarin het opleggen van een huisverbod aan de orde is, is er geen tijd om uitgebreid overleg te voeren met het bureau jeugdzorg of de Raad voor de kindbescherming. De burgemeester zal zelfstandig besluiten tot het opleggen van een huisverbod op basis van de informatie die hij ontvangt.

Het is echter wel noodzakelijk dat de verschillende procedures goed op elkaar worden afgestemd. Om een goede afstemming te bevorderen, wordt voorgesteld dat de burgemeester contact opneemt met het AMK indien hij overweegt een huisverbod op te leggen.

Het is noodzakelijk dat de burgemeester contact opneemt met het AMK, omdat het tevoren niet duidelijk is of en zo ja, welke van deze instanties, het AMK of de Raad voor de Kinderbescherming, zich bezig houdt met de kindermishandeling. In het contact dat de burgemeester met het AMK opneemt, kan dit worden nagegaan. Het huisverbod is bedoeld als een crisisinterventiemaatregel en juist in die situaties is de Raad voor de Kinderbescherming nog rechtstreeks toegankelijk, terwijl de zaak ook in behandeling kan zijn bij het bureau jeugdzorg. Het is echter niet nodig dat de burgemeester naast het AMK ook contact opneemt met de Raad voor de Kinderbescherming, omdat de Raad, indien hij in een crisissituatie een verzoek om onderzoek naar een kind krijgt, steeds contact met het AMK opneemt. Overigens zal dit in Normen 2000, de beleidsregels die van toepassing zijn op de werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming, worden opgenomen.

7.3 *Het huisverbod en het belang van het kind*

Zoals hierboven is aangegeven dient bij het opleggen van een huisverbod een zorgvuldige afweging plaats te vinden op welke wijze het belang van het kind het beste wordt gediend en op welke wijze de veiligheid van het kind het beste kan worden gewaarborgd. Een huisverbod kan in beginsel niet worden opgelegd indien de kinderen of het kind alleen in de woning achterblijven. Indien dit het geval zou zijn, zou gelijktijdig in het gezag moeten worden voorzien. Dit ligt niet voor de hand, mede omdat de maatregel een beperkte duur heeft. In een dergelijke situatie is een kindbeschermingsmaatregel eerder aangewezen.

Indien een huisverbod wordt opgelegd, zal het bureau jeugdzorg altijd contact moeten opnemen met het gezin om te bekijken op welke wijze de kindermishandeling gestopt kan worden. Wellicht biedt het huisverbod een ingang om de noodzakelijke hulpverlening op gang te brengen. Ook kan het contact met het gezin ertoe leiden dat de Raad voor de Kinderbescherming in kennis wordt gesteld om een kindbeschermingsmaatregel te treffen.

Het Interprovinciaal Overleg heeft een positief advies uitgebracht en is van mening dat de voorgestelde procedure bij (dreiging van) kindermishandeling past binnen het systeem van de Wet op de jeugdzorg. Het IPO heeft aanbevolen de afspraken die in dit kader gemaakt moeten worden door de MO-groep nader te laten uitwerken in het toetsingskader/protocol voor de samenwerking tussen politie, Bureau Jeugdzorg/AMK en de Raad voor de Kinderbescherming. Een en ander wordt meegenomen in het implementatietraject.

8. Rechterlijke toets

Het besluit tot het opleggen van een huisverbod is een beschikking in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb). De uithuisgeplaatste wordt daarbij in de gelegenheid gesteld om zijn zienswijze naar voren te brengen, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet (artikel 4:8 Awb jo. 4:11, onder a, Awb). Op grond van artikel 8:1 Awb kan de uithuisgeplaatste bij de rechtbank beroep instellen tegen het huisverbod. Hij kan ingevolge artikel 8:81 Awb de zaak op korte termijn aan de rechter voorleggen door een voorlopige voorziening te verzoeken bij de voorzieningenrechter van de rechtbank. Naar verwachting zal degene aan wie een huisverbod is

opgelegd en die het daar niet mee eens is, doorgaans van deze mogelijkheid gebruik maken. De voorzieningenrechter zal ingevolge het wetsvoorstel binnen drie dagen nadat de uithuisgeplaatste een voorlopige voorziening heeft verzocht, toetsen of de burgemeester het huisverbod terecht heeft opgelegd. Hij heeft de mogelijkheid om de bodemzaak af te doen met toepassing van artikel 8:86 Awb. Het zal veelal de voorkeur hebben dat de voorzieningenrechter van deze mogelijkheid gebruik maakt. De termijn van tien dagen waarvoor het huisverbod wordt opgelegd, zal doorgaans ten tijde van behandeling van het beroep reeds verstreken zijn. Denkbaar is dat er nog een belang resteert bij de behandeling van het beroep, waarbij zou kunnen worden gedacht aan mogelijke schadevergoeding.

Overeenkomstig de in artikel 6 voorgestelde procedure, kunnen ook bijvoorbeeld de partner van de uithuisgeplaatste, of andere belanghebbenden beroep instellen tegen het huisverbod of een voorlopige voorziening verzoeken. In enkele adviezen is ten aanzien van deze mogelijkheid opgemerkt dat de uithuisgeplaatste druk zou kunnen uitoefenen op zijn partner of huisgenoten om beroep in te stellen, omdat de kans dat het huisverbod door de rechter zal worden opgeheven dan groter zou zijn. Echter, het huisverbod is een vrijheidsbeperkende maatregel, die ook gevolgen heeft voor het privé – en gezinsleven van de partner of huisgenoten. Het uitsluiten van de mogelijkheid om als belanghebbende beroep in te kunnen stellen, zou de mogelijkheden tot rechtsbescherming voor deze belanghebbenden te vergaand beperken. Bovendien houdt het huisverbod mede in dat de uithuisgeplaatste geen contact mag opnemen met zijn partner of huisgenoten. Zijn mogelijkheden om de partner of huisgenoten te beïnvloeden worden daarmee beperkt. De mogelijkheid om beroep in te stellen is dan ook niet beperkt tot de uithuisgeplaatste.

Op grond van artikel 8:73 Awb kan de rechtbank, indien zij het beroep gegrond verklaart en daarvoor gronden zijn, op een verzoek van een partij de door haar aangewezen rechtspersoon veroordelen tot vergoeding van de schade die deze partij lijdt. De uithuisgeplaatste kan dus verzoeken om de gemeente (de rechtspersoon) te veroordelen tot schadevergoeding. Mocht de rechtbank de omvang van de schadevergoeding bij haar uitspraak niet of niet volledig kunnen vaststellen, dan kan zij het schadevergoedingsaspect afzonderlijk bezien en daarover bij een nadere uitspraak een beslissing nemen. Ook is het mogelijk dat de uithuisgeplaatste bij de burgerlijke rechter schadevergoeding wegens onrechtmatige daad vordert. De vordering tot schadevergoeding wegens onrechtmatige daad kan pas worden ingesteld nadat de bestuursrechter het besluit heeft vernietigd. Indien een besluit niet is vernietigd staat voor de burgerlijke rechter de rechtmatigheid van het besluit vast. Met de vernietiging van het besluit door de bestuursrechter is ook de schuld van het bestuursorgaan in beginsel gegeven. De burgerlijke rechter oordeelt dus nog slechts over de overige vereisten voor aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad, dus causaliteit, relativiteit en omvang van de schade. Wanneer de burgemeester geen huisverbod heeft opgelegd, en er vervolgens schade wordt veroorzaakt, bijvoorbeeld doordat de betrokkene zijn partner heeft mishandeld binnen een korte periode direct volgend op het incident, waarbij de burgemeester heeft besloten geen huisverbod op te leggen, kan van aansprakelijkheid van de gemeente slechts sprake zijn, wanneer komt vast te staan dat het niet opleggen van een huisverbod een onrechtmatige daad oplevert.

Op grond van artikel 20, tweede lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) bepaalt het bestuur van een gerecht welke soort zaken in een bepaalde sector worden behandeld. Het wetsvoorstel voorziet in een bestuursrechtelijke procedure. Het zal vaak gaan om zaken die families aangaan, waarbij ook kinderen betrokken kunnen zijn. Met het oog op de expertise van de civiele rechter (familiekamer) kan het bestuur van een gerecht ertoe overgaan om dit soort zaken aan de sector civiel op te dragen.

9. Rechtsbijstand

Op grond van artikel 8:24, eerste lid, Awb kan de uithuisgeplaatste zich laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen bij de bestuursrechter. Ingevolge de Wet op de rechtsbijstand wordt rechtsbijstand in principe uitsluitend verleend aan rechtzoekenden die voldoen aan de eisen die de wet stelt met betrekking tot draagkracht, de gegrondheid en het belang van de zaak. Gelet op de termijn van drie dagen waarbinnen een verzoek tot een voorlopige voorziening door de rechter behandeld wordt, zal de zaak worden aangemerkt als een piketzaak. Aan artikel 23 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 zal dit type piketzaak worden toegevoegd. Ook wordt aan artikel 43, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand deze piketzaak als nieuw onderdeel toegevoegd. Hierdoor wordt het mogelijk aan de uithuisgeplaatste kosteloos een raadsman toe te voegen. Een draagkrachttoets behoeft niet te worden verricht. Op deze wijze kan iedere uithuisgeplaatste, indien hij gebruik wil maken van de mogelijkheid een voorlopige voorziening te verzoeken, tijdig in aanmerking komen voor bijstand van een advocaat. Voor de beroepsprocedure geldt de normale aanvraagprocedure voor een toevoeging, met inbegrip van een draagkrachttoets.

10. Registratie van gegevens

De beschikking tot het opleggen van een huisverbod wordt bewaard ter gemeentesecretarie. De politie treedt, voorafgaand, tijdens of na het opleggen van het huisverbod, op ter uitvoering van de politietaak, omschreven in artikel 2 van de Politiewet 1993. Voor de gegevensverwerking door de politie ten behoeve van de politietaak is de Wet politieregisters van toepassing (wanneer het wetsvoorstel Regels inzake de verwerking van politiegegevens (Wet politiegegevens) dat momenteel aanhangig is in de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2005/06, 30327, nr. 2), wordt aangenomen en in werking treedt, wordt de Wet politiegegevens van toepassing). De gegevens kunnen onder meer worden verwerkt in het bedrijfsprocessensysteem van de politie (BPS). Op verwerking van de gegevens ter gemeentesecretarie is de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing, op grond waarvan de burgemeester de gegevens zonedig overeenkomstig de criteria van de Wet bescherming persoonsgegevens kan verstrekken aan de politie, of aan de door hem aangewezen instantie voor advies of hulpverlening.

11. Handhaving

Handelen in strijd met het huisverbod is gekwalificeerd als een misdrijf en kan bestraft worden met een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van de vierde categorie. Ook is gelet op artikel 9, tweede lid, jo. 91 Wetboek van Strafrecht een taakstraf mogelijk. Bij de handhaving

van het huisverbod zal de politie een belangrijke rol spelen. Gelet op het risico van escalatie en gevaarstelling bij handelen in strijd met het huisverbod, ligt het in de rede om de handhaving ervan via het strafrecht te laten plaatsvinden. De politie beschikt reeds over alle relevante informatie die bij de oplegging van de maatregel een rol heeft gespeeld. In artikel 4, derde lid, wordt voorts bepaald dat ter controle van de naleving van het huisverbod ambtenaren van politie elke plaats waar de uithuisgeplaatste op grond van het huisverbod niet mag komen, mogen betreden, met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner.

12. Implementatie en uitvoering

Invoering van de maatregelen die voortvloeien uit het wetsvoorstel vereist een zorgvuldige voorbereiding. Alle betrokken actoren dienen over de nieuwe maatregel te zijn geïnformeerd en op hun (nieuwe) taken te zijn voorbereid en het publiek moet zijn voorgelicht. De maatregel zal bekend moeten worden bij diverse beroepsgroepen in de hulpverlening, met name het maatschappelijk werk en, in verband met de eventueel op gang te brengen daderbehandeling, de forensische psychiatrie. Van belang is het daarbij te zoeken naar verbinding tussen de taken die uit het wetsvoorstel voortvloeien en de regietaak die gemeenten hebben bij de aanpak van huiselijk geweld. Er zal daarom aandacht worden besteed aan voorlichting via diverse kanalen. Het doorverwijzen van het slachtoffer naar geschikte (juridische) hulpverleningsinstanties, zal eveneens bij het implementatietraject worden betrokken.

Zo nodig zullen extra activiteiten ter bevordering van de deskundigheid worden aangeboden. Zo zal het huisverbod in de opleidingstrajecten voor de politie worden opgenomen. Daarnaast zal aan de politie en – door het College van procureurs-generaal – aan de arrondissementsparketten voorlichting worden verstrekt over alle reeds bestaande strafrechtelijke mogelijkheden om in te grijpen bij geweld achter de voordeur en de verhouding tussen deze maatregelen. Met het oog op de uitvoering van de politietaken in dezen zal een specifiek en eenvoudig hanteerbaar risicotaxatie-instrument worden ontwikkeld. In opdracht van het Landelijk Bureau Huiselijk Geweld en de Politietaken en met subsidie van het ministerie van Justitie heeft Advies-en Onderzoeksgroep Beke een onderzoek ingesteld waarbij de feiten en omstandigheden waaronder een huisverbod kan worden opgelegd nader in kaart worden gebracht en op basis waarvan een risicotaxatie-instrument wordt ontwikkeld. Het onderzoek bestaat uit drie fases, waarvan de eerste twee thans zijn afgerond. De uitkomsten daarvan worden in de pilots, die in het najaar van 2006 zullen starten, nader getest. De criteria voor het opleggen van een huisverbod worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur (zie artikel 2, eerste lid).

Met het risicotaxatie-instrument beoordeelt de hulpofficier van justitie of de feiten en omstandigheden na (een dreiging van) huiselijk geweld zodanig zijn dat een huisverbod moet worden opgelegd. De taxatie vindt op drie niveaus plaats:

- de persoon van de dader
- het incident zelf
- de context waarbinnen het huiselijk geweld of de dreiging hiervan zich afspeelde.

Ieder niveau bestaat uit een aantal risico-indicatoren. Bij de persoon van de dader zijn dit indicatoren als antecedenten (eerdere veroordelingen of meldingen) en alcoholgebruik, dat overigens op zichzelf niet als doorslaggevend kan worden beschouwd. Op incidentniveau kan worden gedacht aan het gebruik van psychisch geweld en de aanwezigheid van kinderen. Met betrekking tot de context van het geweld of de geweldsdreiging is onder meer van belang of er spanningen bestaan, bijvoorbeeld in de werksituatie, en of er sprake is van een sociaal isolement. Bij iedere indicator wordt na de beantwoording van een aantal ja/nee-vragen een keuze gemaakt voor laag, midden of hoog risico. Deze weging van het risico gebeurt door de hulpofficier van justitie zelf. Ieder niveau eindigt met een beoordelingsmoment waarop een tussenoordeel wordt gegeven. Indien na het doorlopen van het gehele risicotaxatie-instrument op één of meer niveaus geoordeeld wordt dat sprake is van een hoog risico, wordt een huisverbod opgelegd.

In opleidingstrajecten voor de politie zal aandacht komen voor risicotaxaties bij huiselijk geweldsituaties waaronder specifieke situaties die zich kunnen voordoen, waarbij kan worden gedacht aan eengerelateerd geweld. In verschillende adviezen is op dit onderwerp ingegaan. Het opleggen van een huisverbod wanneer de kans op eengerelateerd geweld groot is, kan een averechts effect hebben. Tegelijkertijd mag het niet zo zijn dat degene ten aanzien van wie de dreiging van huiselijk geweld zich richt, de noodzakelijke bescherming wordt onthouden. Bij de opleidingstrajecten zal het handelen in geval van eengerelateerd geweld als bijzonder aandachtspunt aan de orde worden gesteld.

Om invoering van de wet te vergemakkelijken en administratieve belasting te reduceren moeten de nodige formulieren ontwikkeld worden.

Plannen met betrekking tot het implementatietraject worden thans uitgewerkt in nauw overleg met organisaties als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Landelijk projectbureau 'Huiselijk geweld en de politietaak', de Politie-academie, het Parket-Generaal, de vrouwenopvang, Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR), Bureaus Jeugdzorg, het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) en TransAct, dat fungeert als landelijk ondersteuningspunt voor de aanpak van huiselijk geweld. Ook zal bij het implementatietraject afstemming worden gezocht met de Raden voor Rechtsbijstand.

13. Financiën

In het kabinetsstandpunt is uitgegaan van 1.000 à 2.000 uithuisplaatsingen per jaar. Op basis van deze schatting wordt ervan uitgegaan dat de maatregel jaarlijks 40-80 maal per politieregio en 50-100 maal per arrondissement zal worden toegepast. In het algemeen overleg met de Tweede Kamer op 8 december 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 28 345, nr. 27) is de vraag aan de orde geweest of deze schatting wel reëel is. De schatting is gebaseerd op ervaringsgegevens uit Oostenrijk, op het aantal vrouwen dat zich jaarlijks meldt bij de vrouwenopvang en op de verwachte stijging van het aantal zaken dat strafrechtelijk zal worden afgedaan. Omdat het de invoering van een nieuw instrument betreft, is een exacte berekening op dit moment niet te geven. Voorshands is er financiële ruimte voor 1000 huisverboden per jaar. Het ligt in de rede te veronderstellen dat de eerste jaren de laagste schatting een reële is. De aantallen zullen worden gemonitord. Indien mocht blijken dat dit getal

substantieel wordt overschreden, zal de financiële ruimte nader worden bezien. Bij 1000 huisverboden per jaar komen de totale kosten op € 4,95 miljoen per jaar.

Hieronder volgt een nadere uitwerking van de structurele kosten bij 2000 huisverboden, welke in totaal € 9,9 miljoen per jaar bedragen.

Er wordt vanuit gegaan dat 30% van de uithuisgeplaatsten beroep instelt, al of niet gecombineerd met het verzoek om een voorlopige voorziening; dit komt neer op 660 zaken. Ingeschat wordt dat in 10% van de zaken (66 zaken) hoger beroep wordt ingesteld. Daarmee worden de gevolgen voor rechtsbijstand en rechtspleging geraamd op € 1,9 miljoen per jaar (waarvan € 0,7 miljoen voor rechtsbijstand en € 1,2 miljoen voor de rechterlijke macht).

De extra middelen voor het gemeentefonds ten behoeve van extra bevoegdheden en activiteiten van de burgemeester worden geraamd op € 1,2 miljoen per jaar. Er wordt vanuit gegaan dat het opleggen van een huisverbod een gemeente per keer € 464 kost ($2000 \times € 464 = € 928.000$ in totaal). Voor het instellen van een voorlopige voorziening en hoger beroep wordt uitgegaan van het tarief voor het opleggen van een bestuurlijke boete (€ 322). Bij 660 voorlopige voorzieningen en 66 hoger beroepen komt dit neer op een bedrag van ($€ 212.520 + € 21.252 =$) € 233.772. In totaal worden de kosten voor gemeenten daarmee geschat op ($€ 928.000 + € 233.772 =$) € 1.161.772.

De kosten voor hulpverlening aan slachtoffers (waaronder kinderen) en behandeling van uithuisgeplaatsten worden bij 2000 huisverboden geraamd op € 6,8 miljoen per jaar. Voor hulpverlening aan slachtoffers (volwassenen) wordt daarbij uitgegaan van 2000 hulpverleningstrajecten, waarmee de kosten komen op € 4 miljoen per jaar. Voorts wordt er van uitgegaan dat in driekwart van de gevallen kinderen betrokken zullen zijn. In naar schatting eenderde van deze gevallen zal het kind of het gezin al bekend zijn bij het Advies-en Meldpunt Kindermishandeling (AMK). Op basis van deze inschattingen wordt uitgegaan van 1000 extra onderzoeken van het AMK (kosten € 1.500,- per gezin), waarmee de financiële gevolgen worden geraamd op € 1,5 miljoen per jaar. Tot slot wordt er vanuit gegaan dat 1000 uithuisgeplaatsten per jaar gebruik zullen maken van een vrijwillig hulpverleningstraject. De helft van deze groep zal in aanmerking komen voor individuele therapie, waarvan de kosten € 1.366,- (intake en tien sessies) bedragen en de andere helft zal in aanmerking komen voor groepstherapie, waarvan de kosten € 1.065,- (intake en tien sessies) bedragen. Daarmee komen de kosten voor behandeling van uithuisgeplaatsten in totaal op € 1,2 miljoen.

14. Administratieve lasten

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft geadviseerd het wetsvoorstel in te dienen.

Bij de berekening van de administratieve lasten voor de burger en het bedrijfsleven (advocatuur) wordt ook een nadere uitwerking gegeven op basis van 2000 huisverboden per jaar, waarvan 660 voorlopige voorzieningen (en beroepen) en 66 hoger beroepen. De totale administratieve lasten voor de burger worden daarmee geraamd op € 286.800,- (14.340 uur), terwijl de totale administratieve lasten voor het bedrijfsleven (de advocatuur) worden ingeschat op € 35.214,-

Ingevolge artikel 2, zesde lid, geeft de uithuisgeplaatste aan de burgemeester door waar hij bereikbaar is. Deze administratieve last wordt gekwantificeerd op $3/60(T) \times 2000(Q) = 100$ uur. Op grond van artikel 4, tweede lid, moet de uithuisgeplaatste zijn huissleutels inleveren. Die krijgt hij na afloop van het huisverbod weer terug. Hij moet zich daartoe wenden tot het politiebureau waar zijn sleutels worden bewaard. Deze handeling wordt ingeschat op $1(T) \times 2000(Q) = 2000$ uur.

In het wetsvoorstel wordt voorzien in een bestuursrechtelijke procedure. Als alternatief is overwogen een procedure waarbij een overheidsorgaan het huisverbod ter toetsing aan de rechter zou voorleggen. Een bezwaar aan een dergelijke procedure is dat ongeacht de wens van de uithuisgeplaatste ieder opgelegd huisverbod aan de rechter zou moeten worden voorgelegd. Deze procedure zou een onnodige belasting van de rechterlijke macht en andere overheidsinstanties inhouden. Maar ook van 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. In de bestuursrechtelijke procedure is het de uithuisgeplaatste zelf die bepaalt of hij een voorlopige voorziening verzoekt en beroep instelt tegen het huisverbod. Een onnodige belasting van de rechterlijke macht en andere overheidsorganen, alsmede de uithuisgeplaatste zelf, wordt daarmee voorkomen, terwijl wel wordt voorzien in tijdige en voldoende rechtsbescherming.

Voor een inschatting van de administratieve lasten voor de burger wanneer deze beroep instelt en een voorlopige voorziening verzoekt, is aangeknoopt bij de tijd en kosten die men volgens de nulmeting Algemene wet bestuursrecht kwijt is aan de behandeling van een verzoek tot een voorlopige voorziening. Dit komt op een totaal van $6,42(T) \times 660(Q) = 4237$ uur en $2,84(K) \times 660(Q) = € 1874,-$. Daarbij is opgeteld de tijd die men kwijt is met het opstellen van het beroepschrift, dat tegelijkertijd met de voorlopige voorziening moet worden ingediend. In de nulmeting Algemene wet bestuursrecht is deze handeling gekwantificeerd op 12 uren. Dat brengt het totaal op $12(T) \times 660(Q) = 7920$ uren. Overigens zal het opstellen van een beroepschrift in de fase van de voorlopige voorziening waarschijnlijk minder tijd kosten, omdat het pro forma kan worden ingediend. Op grond van artikel 8:86 Awb kan de voorzieningenrechter het beroep ook al bij de beslissing ten aanzien van de voorlopige voorziening afdoen. Er wordt vanuit gegaan dat slechts in een klein aantal zaken de voorlopige voorziening gevolgd wordt door een behandeling van het beroep. Niettemin bestaat hierover geen zekerheid en is om die reden de administratieve last ten aanzien van het opstellen van een beroepschrift hoog (12 uren) ingeschat. Daar staat tegenover dat de administratieve last van behandeling van het beroep niet in zijn geheel is ingeschat. Volgens de nulmeting is de administratieve last daarvan overigens vooral gelegen in het opstellen van het beroepschrift (12 uur) en bedraagt deze voor het overige 2,5 uren.

Iedere uithuisgeplaatste kan op grond van artikel 5 van het wetsvoorstel rechtsbijstand verzoeken. In dit artikel wordt voorzien in een piketregeling. Deze regeling draagt er toe bij dat de hierboven geschetste administratieve lasten van de uithuisgeplaatste ten aanzien van de voorlopige voorziening laag kunnen worden gehouden; de uithuisgeplaatste kan steeds tijdig over een advocaat beschikken. Daar staat een verhoging van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven (advocatuur) tegenover. In het geval de uithuisgeplaatste van deze piketregeling gebruik maakt, hoeft hij slechts door te geven waar hij verblijft, zodat hij bereikbaar is voor de toegewezen advocaat:

$2/60(T) \times 660(Q) = 22$ uren. Voor de uithuisgeplaatste worden de administratieve lasten voor de toevoegingsaanvraag in beroep en hoger beroep voorts geschat op $5/60(T) \times 660(Q) = 55$ uren respectievelijk $5/60(T) \times 66(Q) = 6$ uren. De lasten voor de advocatuur worden beraamd op: $10(K) \times 660(Q) = € 6.913,-$. Voor beroep en hoger beroep worden de administratieve lasten van de advocatuur ingeschat op $660(Q) \times 39(K) = € 25.728,-$ respectievelijk $66(Q) \times 39(K) = € 2.537,-$.

Artikelen

Artikel 1

Onder a wordt gedefinieerd wat wordt verstaan onder ‘ambtenaar van politie’. Het betreft hier ambtenaren, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Politiewet 1993. Dit zijn ambtenaren van politie die executieve taken uitvoeren.

Onder b wordt een definitie van het begrip ‘huisverbod’ gegeven. In de definitie wordt tot uitdrukking gebracht dat nadat het huisverbod is opgelegd, de uithuisgeplaatste onmiddellijk zijn woning dient te verlaten en dat hij zijn woning gedurende de periode dat het huisverbod van kracht is, niet mag betreden. Ook mag hij zich niet ophouden bij de woning of aanwezig zijn in de woning. Woning omvat het huis, het appartement of andere woonruimte, zoals een woonboot. Daarnaast mag de uithuisgeplaatste zich ook niet ophouden bij de woning; daarmee ziet het huisverbod ook op de directe omgeving van de woning, zoals de tuin, het trappenhuis en de gemeenschappelijke ruimten in bijvoorbeeld een appartementencomplex. In de beschikking zal de plaats waarvoor het huisverbod geldt, worden opgenomen (artikel 2, vierde lid) zodat het voor de uithuisgeplaatste duidelijk is tot waar het huisverbod zich uitstrekt.

Indien degene aan wie het huisverbod wordt opgelegd zijn beroep of bedrijf uitoefent in de woning kan een huisverbod onder omstandigheden onevenredig zwaar zijn. In de meeste gevallen zal immers een uithuisgeplaatste, ondanks het huisverbod, gewoon naar zijn werk kunnen gaan. Indien degene aan wie het huisverbod wordt opgelegd zijn beroep of bedrijf uitoefent in de woning, zal deze omstandigheid bij het opleggen van het huisverbod moeten worden meegewogen. Soms is het mogelijk om een onderscheid te maken tussen het woon –en werkgedeelte in het huis. Het huisverbod zou zich in een dergelijk geval kunnen beperken tot het woongedeelte. Indien dit onderscheid niet te maken is, zal beoordeeld moeten worden of het huisverbod niet onevenredig zwaar is en of het handhaafbaar is. Desnoods moet een andere oplossing gevonden worden om de dreiging van het huiselijk geweld weg te nemen.

Het huisverbod omvat mede een contactverbod. Dit houdt in dat de uithuisgeplaatste gedurende de periode waarin het huisverbod van kracht is, geen contact mag opnemen met degenen met wie hij in huis woont. Het contactverbod is opgenomen om te bevorderen dat het slachtoffer tot rust kan komen en bijvoorbeeld niet door de uithuisgeplaatste telefonisch of op plekken die vallen buiten het huisverbod, wordt benaderd. Om dezelfde redenen geldt het contactverbod ook voor de andere huisgenoten, bijvoorbeeld de kinderen, van de uithuisgeplaatste. 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 slachtoffer – en ook de andere huisgenoten -

zouden onder druk kunnen worden gezet door de uithuisgeplaatste om bijvoorbeeld geen andere maatregelen te nemen, zoals het verzoeken van een echtscheiding, of het aanvaarden van een hulpaanbod. Wanneer er vanuit de hulpverlening wordt gesignaleerd dat een contact tussen uithuisgeplaatste en slachtoffer (of andere huisgenoten) noodzakelijk is, bijvoorbeeld om afspraken te maken over een te volgen hulpverleningstraject, kan via de hulpverlening contact worden opgenomen met de uithuisgeplaatste. Het contactverbod, dat inhoudt dat de uithuisgeplaatste geen contact mag opnemen met de achterblijver, staat hieraan niet in de weg.

In het wetsvoorstel is erin voorzien dat het contactverbod ten aanzien van met naam in de beschikking genoemde huisgenoten van de uithuisgeplaatste van toepassing is (artikel 2, vierde lid). Is naar de mening van de burgemeester (of de hulpofficier van justitie) een contactverbod ten aanzien van bepaalde in dezelfde woning wonende of verblijvende personen niet wenselijk, dan kan daarop een uitzondering worden gemaakt.

Over de handhaafbaarheid van het contactverbod kan worden opgemerkt dat het moeilijk zal zijn om het contactverbod ambtshalve te handhaven. Niettemin kan met het contactverbod wel adequaat worden opgetreden op het moment dat de uithuisgeplaatste contact zoekt met bijvoorbeeld zijn partner of kinderen. Deze kunnen daarvan melding doen bij de politie. Naar aanleiding daarvan kunnen maatregelen worden genomen. Bij het implementatietraject wordt overigens gezien in hoeverre de handhaving kan worden bevorderd.

Tot slot wordt in artikel 1, onder c, gedefinieerd wat wordt verstaan onder «uithuisgeplaatste». Uithuisgeplaatste is degene aan wie het huisverbod is opgelegd.

Artikel 2

Eerste lid

Het huisverbod kan worden opgelegd wanneer de aanwezigheid van de betrokkene in de woning een ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van één of meer personen die met deze in de woning wonen of anders dan incidenteel verblijven of wanneer er een ernstig vermoeden bestaat dat dit gevaar aanwezig is. In eerste instantie zal de politie moeten bepalen of er sprake is van een dergelijke situatie. Het huisverbod ziet niet alleen op de woning waarin de uithuisgeplaatste en de personen ten aanzien van wie zijn aanwezigheid in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert, woont, maar tevens de woning waarin zij anders dan incidenteel verblijven. Op deze wijze wordt er in voorzien dat aan iemand die slechts een gedeelte van de week bij diens partner verblijft toch een huisverbod kan worden opgelegd.

Het is van essentieel belang dat heldere criteria voor toepassing van de maatregel gelden. In het implementatietraject, wordt expliciet aandacht besteed aan risicotaxatie als hulpmiddel bij het beoordelen van de vraag of de omstandigheden aanleiding geven tot een huisverbod. In het algemeen deel, paragraaf 12 is hier op ingegaan. De criteria voor het opleggen van het huisverbod worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur.

Het huisverbod wordt opgelegd voor een periode van tien dagen. Duidelijkheidshalve zij opgemerkt dat de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht daarop van toepassing zijn. Uit

artikel 4:8 Awb volgt dat belanghebbenden eerst moeten worden gehoord voordat het huisverbod kan worden opgelegd. Dat houdt in dat niet alleen degene ten aanzien van wie het huisverbod wordt opgelegd moet worden gehoord, maar ook degene(n) met wie deze in dezelfde woning woont of anders dan incidenteel verblijft. Dit is alleen anders wanneer deze het huisverbod zelf hebben aangevraagd of als ze naar verwachting geen bedenkingen zullen hebben tegen de oplegging van het huisverbod. Het huisverbod kan niet voor een kortere periode worden opgelegd. Wel kan de burgemeester in bepaalde gevallen besluiten het huisverbod te verlengen (artikel 9). Ook kan de burgemeester indien de feiten en omstandigheden daar aanleiding toe geven, het huisverbod intrekken. De periode dat het huisverbod kan worden opgelegd, is beperkt tot tien dagen omdat het huisverbod primair wordt opgelegd in een crisissituatie en een preventief karakter heeft. De periode van tien dagen dient ertoe om de veiligheid van andere personen waarmee deze persoon het huishouden deelt, te beschermen. Daarnaast biedt de periode van tien dagen enerzijds de hulpverlening de mogelijkheid om contact op te nemen met het slachtoffer of de uithuisgeplaatste om te bekijken of hulpverlening een bijdrage kan leveren om het huiselijk geweld te doen stoppen. Anderzijds biedt het huisverbod het slachtoffer de tijd om weloverwogen stappen te zetten, zoals het verzoeken van een civielrechtelijk straat- of contactverbod of een echtscheiding, opdat ook na ommekeer van het huisverbod het huiselijk geweld stopt.

Tweede lid

Het huisverbod kan alleen aan een persoon die meerderjarig is, worden opgelegd. Over een minderjarige dient gezag te worden uitgeoefend en dat is bij een uithuisplaatsing van degene die het gezag over de minderjarige uitoefent zonder een kindbeschermingsmaatregel niet mogelijk. Wanneer er sprake is van een dreiging van huiselijk geweld die uitgaat van een minderjarige zal de Raad voor de Kinderbescherming zo nodig een maatregel initiëren.

Derde lid

Het derde lid voorziet erin dat afstemming plaatsvindt tussen de burgemeester, die het huisverbod oplegt, en het bureau jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming in geval er sprake is van (een ernstig vermoeden van) kindermishandeling. Dit is van belang om vast te stellen of er reeds andere maatregelen zijn genomen en om te bezien of er beter andere maatregelen kunnen worden genomen dan het opleggen van een huisverbod. Voor de toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel, paragraaf 7. Op grond van artikel 3, eerste lid, kan deze afstemming ook plaatsvinden tussen de daartoe gemachtigde hulpofficier van justitie en het bureau jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming of een andere door de burgemeester gemachtigde gemeentebtenaar.

Vierde lid

Bij de bekendmaking van de beschikking moet de motivering waarop het besluit berust worden vermeld (artikel 3:47 Awb). Bij de uitreiking van de beschikking wordt bovendien mededeling gedaan van de rechtsmiddelen (artikel 3:45 Awb). In artikel 2, vierde lid wordt daarnaast bepaald dat in de beschikking een omschrijving van de plaats waarvoor het huisverbod geldt, wordt opgenomen.

Op die wijze wordt erin voorzien dat het voor de uithuisgeplaatste duidelijk is tot waar het huisverbod zich uitstrekt. Daarnaast wordt in de beschikking opgenomen hoe lang het huisverbod duurt. Op die wijze is het voor de uithuisgeplaatste duidelijk wanneer hij weer naar zijn woning mag terugkeren. Uiteraard laat dit onverlet een eventuele uitspraak van de rechter op grond waarvan het huisverbod wordt vernietigd, of een eventuele verlenging of intrekking van het huisverbod. Op grond van het vierde lid, onder b, worden de feiten en omstandigheden die aanleiding hebben gegeven tot het opleggen van het huisverbod in de beschikking genoemd. In onderdeel c wordt bepaald dat de namen van personen ten aanzien van wie het contactverbod geldt, in de beschikking worden genoemd.

Vijfde lid

Op grond van het vijfde lid kunnen voorts nadere regels ten aanzien van de beschikking gegeven worden. Zo kan bijvoorbeeld in een model worden voorzien.

Zesde lid

Bij de uitreiking van het huisverbod zal de uithuisgeplaatste aan de burgemeester moeten doorgeven waar of op welke wijze hij bereikbaar zal zijn. Indien hij dit niet terstond kan doorgeven – dat wil zeggen niet meteen op het moment dat het huisverbod wordt opgelegd - dient hij dit te doen binnen 24 uur nadat het huisverbod is opgelegd. Een nummer van een mobiele telefoon is voldoende indien de betrokkene bijvoorbeeld nog niet weet waar hij gedurende de periode dat het huisverbod van kracht is, zal verblijven. De bereikbaarheid van de uithuisgeplaatste is vooral in het belang van de uithuisgeplaatste zelf. Ten eerste moet in verband met het aanbieden van de rechtsbijstand de piketadvocaat contact met de uithuisgeplaatste kunnen opnemen. Buiten kantooruren zijn advocaten niet op kantoor bereikbaar en het is wenselijk dat de advocaat zo snel mogelijk contact op kan nemen met de uithuisgeplaatste. Daarnaast moet het ook voor de hulpverlening mogelijk zijn om de uithuisgeplaatste te bereiken.

Zevende lid

In het zevende lid wordt bepaald dat, indien de situatie dermate spoedeisend is dat het huisverbod niet tevoren op schrift kan worden gesteld, de burgemeester het huisverbod mondeling kan aanzeggen. Hij dient er dan wel voor zorg te dragen dat het spoedig daarna op schrift wordt gesteld en bekend wordt gemaakt. Indien het adres van de uithuisgeplaatste niet bekend is, kan bekendmaking plaatsvinden door nederlegging van de beschikking ter gemeentesecretarie.

In spoedeisende gevallen kan de burgemeester het horen, waartoe hij op grond van artikel 4:8 Awb gehouden is, overigens achterwege laten (artikel 4:11, onderdeel a, Awb).

Achtste lid

Op grond van het achtste lid deelt de burgemeester de huisgenoten van de uithuisgeplaatste de reikwijdte van het huisverbod en de gevolgen van niet-naleving van het huisverbod voor de uithuisgeplaatste mede. Hij doet dit onverwijld. Aan die eis is voldaan, wanneer de mededeling zonder vertraging plaats heeft gevonden, waarbij ruimte bestaat om rekening te houden met de

omstandigheden van het geval. De uithuisgeplaatste zal zich gedurende de periode waarin het huisverbod van kracht is niet op de in de beschikking aangegeven gelegenheden mogen bevinden. Dit geldt ook wanneer een van de huisgenoten hem daartoe heeft uitgenodigd. Een belangrijk aspect is voorts dat het contactverbod door de huisgenoten wordt gerespecteerd. Het is om die reden van belang dat zij er expliciet op worden gewezen dat door de uithuisgeplaatste thuis uit te nodigen, de laatste het huisverbod overtreedt en dus strafbaar is.

Naast de huisgenoten deelt de burgemeester de inhoud van de beschikking ook mede aan de door hem aangewezen instantie voor advies of hulpverlening. De burgemeester zal (een) dergelijke instelling(en) aanwijzen in overleg met de samenwerkende hulpverleningsorganisaties in zijn gemeente of in de regio. Het huisverbod is een maatregel die bedoeld is om (verdere escalatie van) huiselijk geweld te voorkomen. Hulpverlening aan zowel de uithuisgeplaatste als het slachtoffer kan hier een essentiële bijdrage aan leveren. Iedere gemeente heeft de hulpverlening op een andere wijze georganiseerd. Deze bepaling geeft de ruimte om aan te sluiten bij de gemeentelijke hulpverleningsstructuur. Indien de grootte van de gemeente of een andere reden hierom vraagt, kan uiteraard ook worden samengewerkt met andere gemeenten om de hulpverlening te organiseren.

Indien het huisverbod wordt opgelegd wegens (een ernstig vermoeden van) kindermishandeling informeert de burgemeester het bureau jeugdzorg. De burgemeester heeft reeds contact gehad met hetzelfde bureau jeugdzorg toen hij voornemens was het huisverbod op te leggen. Een huisverbod kan worden opgevat als een zorgmelding aan het bureau jeugdzorg waarna het bureau zal beoordelen of, en zo ja welke zorg nodig is, na ommekomst van het huisverbod (artikel 5 Wet op de jeugdzorg).

Negende lid

In het negende lid wordt een uitdrukkelijke grondslag gegeven voor het intrekken van het huisverbod in verband met het aanvaarden van een aanbod tot hulpverlening wanneer dit door de instantie voor advies of hulpverlening, aangewezen door de burgemeester ingevolge het achtste lid, is bevestigd. Hetgeen uiteraard onverlet laat dat er ook andere redenen kunnen zijn om het huisverbod in te trekken.

Artikel 3

In artikel 3, eerste lid, wordt bepaald dat de burgemeester van de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod en de bijbehorende taken mandaat onderscheidenlijk machtiging kan verlenen aan de hulpofficier van justitie. Voor deze constructie is gekozen, omdat de hulpofficier van justitie vaak al ter plaatse zal zijn en een goede inschatting zal kunnen maken van de situatie. Wanneer de burgemeester van de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod geen mandaat aan de hulpofficier van justitie verleent, zal de burgemeester ook veelal met de hulpofficier van justitie overleggen over de vraag of een huisverbod moet worden opgelegd. In het bijzonder de hulpofficier van justitie kan in een feitelijke situatie de afweging maken of een strafrechtelijke aanpak of een bestuurlijk huisverbod aangewezen is. Gezien zijn opleiding en ervaring kan van de hulpofficier van justitie worden verwacht dat hij in situaties van dreiging van huiselijk geweld naar behoren een

inschatting kan maken of een huisverbod zou moeten worden opgelegd of dat andere maatregelen noodzakelijk zijn. Op grond van artikel 10:3, eerste lid, Awb heeft de burgemeester de mogelijkheid zijn bevoegdheid om een huisverbod op te leggen te mandateren, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet. Wanneer de burgemeester zijn bevoegdheid of de aan hem opgedragen taken wil mandateren aan een niet-ondergeschikte, is het nodig dat deze daarmee instemt, tenzij bij wettelijk voorschrift in de bevoegdheid tot mandaatverlening is voorzien (artikel 10:4 Awb). De burgemeester treedt ingevolge het wetsvoorstel op vanuit een nieuwe zelfstandige bevoegdheid die ziet op het beschermen van de veiligheid van burgers in hun eigen private domein. De bevoegdheid behoort niet tot het complex van openbare orde handavingsbevoegdheden die zijn opgenomen in de Gemeentewet. In het wetsvoorstel wordt uitdrukkelijk bepaald dat de burgemeester deze bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod ook kan mandateren aan een hulpofficier van justitie. Afdeling 10.1.1 Awb is van toepassing. De burgemeester kan per geval mandaat verlenen aan de hulpofficier van justitie, maar kan ook een algemeen mandaat verlenen. Het zal, gezien de praktische werkzaamheid daarvan, meer voor de hand liggen dat de burgemeester gebruik maakt van de laatste mogelijkheid. Het mandaat van de burgemeester kan zich ook uitstrekken tot hulpofficieren van justitie die werkzaam zijn in een ander regiokorps. Op deze wijze kan er in worden voorzien dat wanneer in een bepaalde regio slechts enkele hulpofficieren van justitie dienst hebben, zij in alle in die regio gelegen gemeenten over een mandaat beschikken. Wanneer de burgemeester van de bevoegdheid mandaat verleent, blijft hij zelf verantwoordelijk. Hij kan met betrekking tot de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid nadere regels stellen waar de hulpofficier aan gehouden is. Ook kan de burgemeester de bevoegdheid zelf blijven uitoefenen.

De aard van de te mandateren bevoegdheid kan ingevolge de artikelen 10:3, eerste lid, Awb aan mandaatverlening in de weg staan. Het gaat bij het opleggen van een huisverbod om een vrijheidsbeperkende maatregel. Om die reden kan van de bevoegdheid geen mandaat worden verleend aan iedere ambtenaar van politie, maar alleen aan de hulpofficier van justitie. De hulpofficier van justitie heeft op grond van het Wetboek van Strafvordering vergaande bevoegdheden. Daarnaast heeft hij bevoegdheden op grond van diverse andere wetten. Op grond van artikel 3 van de Algemene wet op het binnentreden heeft hij bijvoorbeeld een zelfstandige bevoegdheid om een machtiging tot binnentreden te geven. In het licht van deze bevoegdheden is de keuze gemaakt om het mogelijk te maken dat de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod in mandaat door de hulpofficier van justitie kan worden uitgeoefend. Duidelijkheidshalve zij opgemerkt dat de hulpofficier van justitie deze bevoegdheid niet uitoefent onder de verantwoordelijkheid van de officier van justitie, maar onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester. Het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen hebben opgemerkt dat niet de hulpofficier van justitie, maar de officier van dienst aangewezen zou moeten worden. Een officier van dienst is echter geen wettelijke term en is overigens hetzelfde als een hulpofficier van justitie, zodat deze opmerking niet overgenomen is. Nu het gaat om een nieuwe bevoegdheid zal deze worden meegenomen in de opleiding tot hulpofficier van justitie. Ook zal worden voorzien in scholing van de huidige hulpofficieren van justitie. In artikel 3, eerste lid, tweede volzin, wordt er in voorzien dat ondermandaat van een hulpofficier van justitie aan

een ambtenaar van politie niet mogelijk is. Ook overigens is mandaatverlening aan andere ambtenaren niet zijnde ambtenaren van politie niet aan de orde, nu juist de hulpofficier van justitie de nodige deskundigheid en ervaring bezit om in eerste instantie te beoordelen of een huisverbod kan worden opgelegd.

In het tweede lid wordt er in voorzien dat de hulpofficier van justitie de burgemeester onverwijld na het opleggen van het huisverbod informeert. Deze bepaling is van belang, omdat de burgemeester dan de mogelijkheid heeft het opleggen van het huisverbod alsnog zelf te beoordelen. Hij kan dan besluiten het huisverbod in te trekken. Daarmee wordt de zwaarte van de bevoegdheid niet in zijn geheel bij de hulpofficier van justitie gelegd en blijft de burgemeester steeds betrokken bij ieder huisverbod.

De hulpofficier van justitie kan, wanneer de burgemeester hem daartoe machtigt, de taken, bedoeld in artikel 2, derde en zesde tot en met achtste lid, alsmede de taak, bedoeld in artikel 5, eerste lid, ook uitoefenen. De aard van deze taken verzet zich er niet tegen dat de burgemeester hiervan ook machtiging kan verlenen aan andere ambtenaren niet zijnde ambtenaren van politie. Overigens zij opgemerkt dat de verwijzing in artikel 3, eerste lid, naar artikel 2, achtste lid, niet ziet op de bevoegdheid van de burgemeester om instanties van advies en hulpverlening aan te wijzen.

Artikel 4

In het eerste en derde lid van artikel 4 worden regels gegeven met betrekking tot de bevoegdheid tot binnentreden van de woning. Op grond van artikel 12 van de Grondwet kan een woning tegen de wil van de bewoner alleen worden binnengetroden in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen. Op grond van de Algemene wet op het binnentreden dienen degenen die bevoegd zijn tot binnentreden zich voorafgaand aan het binnentreden eerst te legitimeren en mededeling te doen van het doel van hun binnentreden. Van ieder binnentreden in de woning zonder toestemming van de bewoner, moet door degene die is binnengetroden een op zijn ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt schriftelijk verslag worden gemaakt (artikelen 10 en 11 Algemene wet op het binnentreden). Het afschrift van het verslag wordt uiterlijk op de tweede dag na de dag waarop de woning is binnengetroden aan de bewoner uitgereikt of aan de woning bezorgd.

Het eerste lid voorziet erin dat de burgemeester of een ambtenaar van politie met het oog op het opleggen van het huisverbod zonder toestemming van de bewoner, de woning kan binnentreden, teneinde het huisverbod op te leggen, wanneer er sprake is van of een ernstig vermoeden bestaat dat de aanwezigheid van een persoon in de woning gevaar oplevert voor zijn huisgenoten. Ook de hulpofficier van justitie is een ambtenaar van politie. Wanneer de bewoner geen toestemming geeft binnen te treden, is een schriftelijke machtiging vereist (artikel 2 jo. 4 Algemene wet op het binnentreden). Deze is niet vereist, indien ter voorkoming of bestrijding van ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen terstond in de woning moet worden binnengetroden. Ook heeft de burgemeester voor het opleggen van het huisverbod geen schriftelijke machtiging nodig om de woning zonder toestemming van de bewoner binnen te treden. Hij dient zich wel conform artikel 1, eerste lid, van de Algemene wet op het binnentreden te legitimeren en

mededeling te doen van het doel van het binnentreden. Het spreekt voor zich dat van de ingrijpende bevoegdheid van het binnentreden in de woning alleen gebruik wordt gemaakt in acute crisissituaties, waarin andere methoden om de beschikking uit te reiken niet mogelijk zijn. De uithuisgeplaatste wordt als belanghebbende in de mogelijkheid gesteld om zijn zienswijze naar voren te brengen, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet (artikel 4:8 jo. 4:11, onder a, Awb).

Op grond van het tweede lid vordert de ambtenaar van politie de huissleutel of huissleutels van de uithuisgeplaatste. Wanneer de uithuisgeplaatste niet bereid is zijn sleutels af te geven, kan de ambtenaar van politie deze van hem afnemen of de uithuisgeplaatste zo nodig aan zijn kleding onderzoeken om na te gaan of de sleutels zich in of aan zijn kleding bevinden.

In het derde lid wordt bepaald dat ambtenaren van politie voor de controle op de naleving van het huisverbod daartoe elke plaats kan betreden waar de uithuisgeplaatste zich ingevolge het huisverbod niet mag bevinden, met uitzondering van een woning met toestemming van de bewoner. Op grond van artikel 2, vierde lid, van het wetsvoorstel wordt de plaats waar de uithuisgeplaatste ingevolge het huisverbod niet mag komen nader omschreven in de beschikking. Het zal doorgaans de woning van de uithuisgeplaatste betreffen.

Artikel 5

In artikel 5 wordt er in voorzien dat de burgemeester er zorg voor draagt dat aan de uithuisgeplaatste een raadsman wordt toegevoegd voor de duur van de behandeling van het verzoek om een voorlopige voorziening. Hij doet dit alleen wanneer de uithuisgeplaatste de wens daartoe te kennen heeft gegeven. Op deze wijze wordt er in voorzien dat een draagkrachttoets niet nodig is en dat er, indien de uithuisgeplaatste dit wenst, tijdig een raadsman aan hem kan worden toegevoegd. Enkele artikelen uit het Wetboek van Strafvordering worden van overeenkomstige toepassing verklaard (vergelijk artikel 22 Wet Bopz). Artikel 38 WvSv waarborgt de vrije keuze van de raadsman. Indien de uithuisgeplaatste zelf een raadsman kiest, zal de raadsman daar op grond van artikel 39 WvSv kennis van moeten geven aan de griffier van de rechtbank. Deze geeft dit op zijn beurt door aan de burgemeester (artikel 39, derde lid, WvSv). Artikel 40 WvSv voorziet erin dat het bureau rechtsbijstandsvoorziening een advocaat kan aanwijzen om rechtsbijstand aan de uithuisgeplaatste te verlenen. De artikelen 45 en 46 WvSv geven regels met betrekking tot verhindering en waarneming van de toegevoegde raadsman. Artikel 47 WvSv regelt dat de burgemeester, de raadsman, de uithuisgeplaatste onverwijld op de hoogte worden gebracht van de gedane toevoeging. Op grond van artikel 48 WvSv zal aan artikel 23 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 dit type piketzaak worden toegevoegd. Tot slot volgt uit artikel 51 dat de raadsman kennis kan nemen van alle processtukken.

Op grond van artikel 3, eerste lid, kan de burgemeester de hulpofficier van justitie machtiging verlenen om deze taak uit te oefenen. Nu de toebedeling van deze taak per gemeente kan verschillen, zal in het kader van het implementatietraject worden bezien hoe kan worden bewerkstelligd dat in ieder ressort vaste personen zijn aangewezen.

Artikel 6

Het besluit tot het opleggen van een huisverbod is een beschikking in de zin van artikel 1:3, tweede lid, Awb. Op grond van artikel 8:1 van de Awb kan de uithuisgeplaatste daartegen beroep instellen bij de rechtbank. In het eerste lid wordt erin voorzien dat afdeling 7.1 Awb niet van toepassing is. Dit houdt in dat de uithuisgeplaatste niet verplicht is om, alvorens beroep in te stellen, bezwaar te maken tegen het besluit. Op deze wijze wordt voorzien in de mogelijkheid van rechtstreeks beroep bij de rechter. Voor deze mogelijkheid is gekozen, omdat het niet waarschijnlijk is dat binnen de periode van tien dagen een bestuurlijke heroverweging ten aanzien van het huisverbod kan worden gemaakt.

Op grond van artikel 6:7 Awb bedraagt de termijn voor het indienen van het beroepschrift tegen het huisverbod zes weken. Ingevolge artikel 8:81 Awb kan degene aan wie het huisverbod wordt opgelegd de zaak op korte termijn aan de rechter voorleggen door een voorlopige voorziening te verzoeken bij de voorzieningenrechter van de rechtbank. Het verzoek om een voorlopige voorziening is vormvrij. Er kan worden volstaan met naam en adres van de verzoeker, dagtekening, omschrijving van het bestreden besluit en de gronden van het beroep (artikel 8:81 jo. 6:5 Awb). Daarnaast dient een afschrift van het beroepschrift te worden overgelegd (artikel 8:81, vierde lid, Awb).

In het tweede lid wordt voorzien in de mogelijkheid dat een uithuisgeplaatste binnen drie dagen nadat hij om een voorlopige voorziening heeft verzocht, door de voorzieningenrechter wordt gehoord. Aangezien het huisverbod in beginsel voor een periode van tien dagen wordt opgelegd, zal de uithuisgeplaatste, tenzij hij zich conformeert aan de beschikking, waarschijnlijk steeds een voorlopige voorziening verzoeken om op die wijze zo spoedig mogelijk weer naar zijn woning te kunnen terugkeren. Ingevolge het tweede lid, onder b, zal de voorzieningenrechter vervolgens uiterlijk binnen 24 uur na behandeling van de zaak uitspraak doen. Met deze bepaling wordt erin voorzien dat de uitspraak van de voorzieningenrechter ook nog tijdens de periode van tien dagen effect kan hebben.

De voorzieningenrechter heeft de mogelijkheid om de bodemzaak af te doen met toepassing van artikel 8:86 Awb. Het zal veelal de voorkeur hebben dat de voorzieningenrechter van deze mogelijkheid gebruik maakt. De termijn van tien dagen waarvoor het huisverbod wordt opgelegd, zal doorgaans ten tijde van behandeling van het beroep reeds verstreken zijn. Het belang van het beroep of hoger beroep zal dan vooral gelegen zijn in het verkrijgen van schadevergoeding.

Op grond van het derde lid beoordeelt de rechter niet alleen de vraag of het huisverbod opgelegd had mogen worden (*ex-tunc*), maar betreft de rechter bovendien de feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan na het opleggen van het huisverbod. Zo zal de rechter bijvoorbeeld de omstandigheid dat de uithuisgeplaatste inmiddels een aanbod van hulpverlening heeft geaccepteerd bij de uitspraak dienen te betrekken.

Artikel 7

In dit artikel worden regels gegeven met betrekking tot het horen van de minderjarige personen met wie de uithuisgeplaatste een huishouden deelt. De uithuisgeplaatste kan op grond van artikel 8:59 Awb door de rechter worden gehoord. Minderjarigen ouder dan 12 jaar worden door de

rechter in de gelegenheid gesteld om hun mening kenbaar te maken. Dit is alleen anders wanneer de spoedige behandeling van de zaak zich hiertegen verzet. Ook minderjarigen jonger dan 12 jaar kunnen door de rechter in de gelegenheid worden gesteld om hem hun mening kenbaar te maken op een door de rechter te bepalen wijze. Hierbij is van belang dat op grond van artikel 12 van het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) een kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht heeft die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen. Het dient in de gelegenheid te worden gesteld te worden gehoord in een gerechtelijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling.

In enkele adviezen heeft men aangegeven zich af te vragen of het kind door deze bepaling niet in een loyaliteitsconflict kan komen. Het horen van minderjarigen wordt ook in bijvoorbeeld artikel 809 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering geregeld. Zo kan een minderjarige in een echtscheidingsprocedure worden gehoord. De ervaring leert dat minderjarigen het zelf aangeven wanneer zij niet gehoord willen worden. Naar verwachting zal dat hier niet anders zijn. Als de minderjarige dat wil, kan hij iemand meenemen. Het is bovendien mogelijk dat de rechter de (minderjarige) huisgenoten van de uithuisgeplaatste of de getuigen of deskundigen buiten afwezigheid van de uithuisgeplaatste hoort. In dat geval wordt de zakelijke inhoud van de verstrekte inlichtingen aan de de uithuisgeplaatste medegedeeld. Hij kan reageren op de afgelegde verklaringen en getuigenissen.

Artikel 8

In dit artikel wordt bepaald aan wie de griffier een afschrift van de beslissing zendt. Op grond van artikel 8:79 Awb zendt de griffier binnen twee weken na dagtekening van de uitspraak in beroep kosteloos een afschrift van de uitspraak of van het proces-verbaal van de mondelinge uitspraak van de rechtbank aan partijen. Op grond van artikel 8:84, tweede lid, Awb zendt hij onverwijld een afschrift van de uitspraak in voorlopige voorziening of van het proces-verbaal van de mondelinge uitspraak kosteloos aan partijen. In artikel 8, eerste lid, wordt erin voorzien dat de meerderjarige huisgenoten van de uithuisgeplaatste ook een afschrift van de uitspraak of van het proces-verbaal van de mondelinge uitspraak van de voorzieningenrechter dan wel van de rechtbank ontvangen. Daarnaast wordt de politie middels het afschrift geïnformeerd. Dit is van belang in verband met registratie van gegevens met betrekking tot het huisverbod. Ook wordt het bureau jeugdzorg geïnformeerd.

In het tweede lid wordt erin voorzien dat eventuele onduidelijkheid die kan ontstaan nadat de rechter over het huisverbod heeft beslist, wordt voorkomen door te bepalen dat degenen die niet ter zitting aanwezig waren onverwijld mondeling op de hoogte worden gesteld van de beslissing van de rechter. Ook de politie (het territoriale onderdeel van de politie waartoe de gemeente behoort) wordt op die wijze tijdig geïnformeerd over eventuele terugkomst van de uithuisgeplaatste. De griffier stelt de burgemeester, de uithuisgeplaatste en zijn advocaat op de hoogte, terwijl de burgemeester de politie en de huisgenoten die niet op de zitting zijn verschenen op de hoogte stelt van de uitspraak.

Artikel 9

Uit het eerste lid van dit artikel volgt dat de burgemeester kan besluiten het huisverbod te verlengen tot een periode van ten hoogste vier weken. Dat houdt in dat het oorspronkelijke huisverbod eenmalig met achttien dagen kan worden verlengd tot een periode van in totaal 28 dagen. Hij kan dit doen indien de dreiging van het gevaar van de uithuisgeplaatste voor zijn huisgenoten zich voortzet. Hij zal zich bij de afweging of hij tot verlenging van het huisverbod overgaat, moeten baseren op informatie die hij ontvangt van bijvoorbeeld hulpverleningsinstanties, de partner of andere huisgenoten van de uithuisgeplaatste. Van de bevoegdheid om het huisverbod te verlengen kan geen mandaat worden verleend aan de hulpofficier van justitie. Reden is dat het in geval van verlenging niet zal gaan om een crisissituatie, waarbij de hulpofficier van justitie eerste aanwezige is om deze situatie in te schatten. Tot verlenging zal immers moeten worden besloten alvorens de uithuisgeplaatste is teruggekeerd. Is de uithuisgeplaatste vóórafgaand aan beëindiging van het huisverbod teruggekeerd naar zijn woning of werkelijke verblijfplaats, dan overtreedt hij daarmee het huisverbod en is hij strafbaar. In dat geval zal strafrechtelijk kunnen worden opgetreden.

In het tweede lid wordt voorkomen dat er naast de procedure tot het opleggen van een huisverbod voor een periode van tien dagen een aparte procedure over de verlenging van het huisverbod tot vier weken zal lopen. De rechter zal ten aanzien van het besluit tot verlenging van het huisverbod dezelfde afweging maken als ten aanzien van het besluit tot het opleggen daarvan. Ook bij de verlenging speelt de vraag of de dreiging van het gevaar van de uithuisgeplaatste voor zijn huisgenoten zich nog voortzet en of het noodzakelijk is de afkoelingsperiode te laten voortduren. Indien na uitspraak van de voorzieningenrechter het huisverbod van kracht blijft, en de burgemeester vervolgens besluit tot verlenging van het huisverbod, zal de uithuisgeplaatste wederom beroep kunnen instellen tegen het huisverbod en heeft hij ook weer de mogelijkheid om een voorlopige voorziening te verzoeken. De voorlopige voorziening zal zien op het besluit tot verlenging. Het beroep zal op zowel het besluit tot opleggen van het huisverbod (artikel 2, eerste lid) als het besluit tot verlenging daarvan (artikel 9, eerste lid) zien. Op grond van artikel 9, vierde lid, kan ook behandeling van de voorlopige voorziening op beide besluiten betrekking hebben. Dit zal gezien het tijdspad niet altijd het geval zijn.

Op grond van het bepaalde in het derde lid legt de belanghebbende zo mogelijk een afschrift over van de beschikking die hij betwist. Om toepassing te kunnen geven aan het hier bepaalde, is het van belang dat de rechter waarbij beroep tegen de beschikking tot oplegging van het huisverbod is ingesteld, op de hoogte is van de verlengingsbeschikking. Het derde lid bevat hiervoor een voorziening, welke is ontleend aan de regeling voor beroep tegen bijkomende beschikkingen in artikel 4.4.5.1 van het wetsvoorstel vierde tranche Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003-04, 29 702, nr. 2).

Artikel 10

In artikel 10 worden regels gegeven met betrekking tot het bewaren van de beschikking van de burgemeester. De gegevens worden gedurende vijf jaren ter gemeentesecretarie bewaard en vervolgens vernietigd. Ook worden stukken, die in de loop van deze termijn zijn ontvangen daarbij gevoegd. Gedacht kan worden aan procedurele stukken die zijn ontvangen ingevolge een verzoek om

een voorlopige voorziening. Aansluiting is gezocht bij artikel 23 van de Wet Bopz, op grond van welk artikel de gegevens omtrent de opnemings in een psychiatrisch ziekenhuis eveneens gedurende vijf jaren ter gemeentesecretarie worden bewaard.

Artikel 11 en 12

In artikel 11 wordt erin voorzien dat degene aan wie het huisverbod is opgelegd en die het huisverbod niet naleeft, kan worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van de vierde categorie. Op grond van artikel 9, tweede lid, jo. artikel 91 van het Wetboek van Strafrecht kan ook een taakstraf worden opgelegd.

Strafbaarstelling op grond van bijvoorbeeld artikel 184 van het WvSr biedt onvoldoende grond om degene die het huisverbod overtreedt in verzekering te kunnen stellen of in voorlopige hechtenis te kunnen nemen. Om naleving van het huisverbod te waarborgen, wordt er in voorzien dat de uithuisgeplaatste die zich niet aan het huisverbod houdt, in voorlopige hechtenis kan worden genomen (artikel 12). Er kan vanaf dat moment strafrechtelijk worden opgetreden. Op die wijze kan de veiligheid van het slachtoffer zo veel mogelijk worden gewaarborgd. De duur van de voorlopige hechtenis kan de duur van het huisverbod overschrijden; de voorlopige hechtenis heeft geen opschortende werking.

Artikel 13

De Algemene termijnenwet is van toepassing op wettelijke termijnen, zie artikel 1, tweede lid, van de Algemene termijnenwet. Door in artikel 12 te bepalen dat de Algemene termijnenwet niet van toepassing is op de periode van tien dagen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, wordt voorkomen dat het huisverbod voor een langere periode dan tien dagen van kracht is. Hetzelfde geldt ten aanzien van de verlenging van het huisverbod, bedoeld in artikel 9, eerste lid.

Artikel 14

In artikel 14 wordt aan artikel 43, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand een onderdeel toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 5 van het wetsvoorstel. Op deze wijze wordt er in voorzien dat de rechtsbijstand kosteloos is, voor zover de uithuisgeplaatste een voorlopige voorziening verzoekt en heeft aangegeven in aanmerking te willen komen voor een toevoeging. Op deze wijze kan iedere uithuisgeplaatste, indien hij gebruik wil maken van de mogelijkheid van beroep bij de rechter, tijdig in aanmerking komen voor bijstand van een advocaat. Maakt de uithuisgeplaatste geen gebruik van de mogelijkheid om een voorlopige voorziening te verzoeken, maar stelt hij wel beroep in tegen de beslissing, dan is er voldoende tijd om een draagkrachttoets uit te voeren en is het dus niet nodig om op voorhand te voorzien in kosteloze rechtsbijstand.

Artikel 15

Het huisverbod is een nieuw bestuursrechtelijk instrument, waarbij aan verschillende actoren, zoals de burgemeester, politie, hulpofficier van justitie, rechterlijke macht, nieuwe taken en verantwoordelijkheden worden toebedeeld. Om te bezien of het instrument goed functioneert, welke eventuele knelpunten er zijn, en of de financiële gevolgen in voldoende mate in kaart zijn gebracht,

wordt in artikel 15 voorzien in een evaluatiebepaling. Ook de werkbaarheid van de toepassing van het huisverbod in situaties dat mogelijk sprake is van dreiging van eerdergerelateerd geweld zal bij de evaluatie worden betrokken.

Artikel 16

Het wetsvoorstel kan in werking treden wanneer degenen die bij de uitvoering van het wetsvoorstel betrokken zijn organisatorisch gereed zijn. Om die reden wordt bepaald dat de wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Zoals in paragraaf 12 is aangegeven, is het implementatietraject reeds in gang gezet, zodat de wet spoedig nadat deze door de Staten-Generaal is aangenomen, in werking kan treden.

De Minister van Justitie,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties a.i.,