

Het tijdelijk huisverbod: een zorgzame sanctie

Knelpunten in de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod

Gst. 2014/19

Bijna vijf jaar na inwerkingtreding van de Wet tijdelijk huisverbod is de wet veelvuldig onderwerp geweest van evaluaties op lokaal en landelijk niveau. Uit dergelijke evaluaties komen vaak knelpunten naar voren met betrekking tot bijvoorbeeld gemeentelijke werkprocessen of de personele capaciteit van hulpverleningsinstellingen. Slechts beperkt geven de evaluaties zicht op juridische knelpunten in de uitvoering. In 2013 werd een inventariserend onderzoek uitgevoerd, juist op dat thema. In dit artikel komen de belangrijkste bevindingen uit die studie aan bod. Belangrijkste conclusie: er is vooral veel onduidelijkheid over de rechterlijke uitleg van (bepaalde elementen van) de wet. Knelpunten die nopen tot een wetswijziging zijn op grond van het onderzoek niet aan te wijzen.

1. Inleiding

Op 1 januari 2009 is de Wet tijdelijk huisverbod (Wth) in werking getreden. Deze wet maakt het mogelijk om (potentiële) plegers van huiselijk geweld tijdelijk de toegang tot hun woning te ontzeggen en een contactverbod op te leggen met betrekking tot de in de woning achterblijvende personen. Na diverse effectstudies en procesevaluaties werd in 2013 onderzoek uitgevoerd om procesmatige en juridische knelpunten rondom de Wth in kaart te brengen.² Dat gebeurde door Regioplan en de Vrije Universiteit in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Knelpunten zijn in kaart gebracht door een inventarisatie van praktijkervaringen onder gemeenten, Steunpunten Huiselijk geweld (SHG) en politiekorpsen. Daarnaast werd een uitgebreid jurisprudentieonderzoek uitgevoerd. In dit artikel bespreek ik enkele kernbevindingen uit het onderzoek. Daarbij wordt ingegaan op knelpunten in de gemeentelijke praktijk, in het juridisch proces en in de wet zelf.

2. De Wet tijdelijk huisverbod (Wth)

De Wth geeft burgemeesters de mogelijkheid om aan degenen van wie een dreiging van huiselijk geweld uitgaat gedurende 10 dagen (eventueel te verlengen tot 28 dagen) de toegang tot hun woning te ontzeggen en te verbieden

contact met hun huisgenoten te hebben. Het is de bedoeling dat deze periode wordt benut om maatregelen te nemen die (de dreiging van) het huiselijk geweld kunnen wegnemen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om een hulpverleningstraject voor de uithuisgeplaatste, maar ook voor de achterblijvers. Het doel van het huisverbod is de voortdurende spanningen en de eventueel daaraan ten grondslag liggende gewelds-spiraal weg te nemen. Voor de uithuisgeplaatste geldt het huisverbod als duidelijk signaal dat de samenleving het geweld niet accepteert.³

Voor de invoering van de Wet tijdelijk huisverbod bleek het voor de politie in sommige gevallen lastig om (strafrechtelijk) op te treden in gevallen van huiselijk geweld. Huiselijk geweld gaat namelijk niet altijd gepaard met een actueel geweldsincident en waar dat ontbreekt zijn de mogelijkheden voor de politie tot dan toe beperkt. Het tijdelijk huisverbod is een bestuurlijke maatregel en kan worden ingezet in situaties waarin zich (nog) geen strafrechtelijke feiten hebben voorgedaan, maar wel de behoefte bestaat aan het creëren van een afkoelingsperiode om escalatie te voorkomen.⁴ De uit huis te plaatsen persoon dient meerderjarig te zijn en woonachtig of meer dan incidenteel verblijvend op hetzelfde adres als de achterblijver(s) (artikel 2, eerste en tweede lid Wth). De bevoegdheid voor het opleggen van het huisverbod is door de wetgever neergelegd bij de burgemeester (artikel 2 Wth). De burgemeester kan deze bevoegdheid (volledig of deels) mandateren aan de politie in de persoon van de hulpofficier van justitie (hovj; artikel 3 Wth). De feiten en omstandigheden die de burgemeester (of hovj) betreft bij de afweging of een huisverbod wordt opgelegd, zijn vastgelegd in de bijlage bij het Besluit tijdelijk huisverbod. Om ten aanzien van deze feiten en omstandigheden de juiste afweging te kunnen maken, is het Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld (RiHG) ontwikkeld. Met behulp hiervan kan de mate van geweldsdreiging worden beoordeeld. Nadat het huisverbod is uitgevaardigd, moet de uithuisgeplaatste onmiddellijk de woning verlaten en zijn of haar sleutels bij de politie inleveren. Daarnaast geldt een contactverbod waarbij de uithuisgeplaatste en achterblijver geen contact mogen hebben gedurende het huisverbod. Overtreding van het huisverbod of het contactverbod is strafbaar (artikel 11 Wth). De maximale sanctie betreft een gevangenisstraf van twee jaar of een geldboete van de vierde categorie (maximaal € 20.250,-). Ook kan een taakstraf worden opgelegd. Verlenging van het huisverbod is mogelijk tot een periode van maximaal 28 dagen (inclusief de eerste 10 dagen), in-

1 Ad Schreijenberg is medior onderzoeker bij Regioplan en een van de auteurs van het rapport 'Knelpunten in de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod'.

2 K.B.M. de Vaan, A. Schreijenberg, G.H.J. Homburg en A.E. Schilder (2013). Knelpunten in de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod. Den Haag; WODC.

3 Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3. 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, p. 1.

4 Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3. 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, p. 1-3.

dien de dreiging van gevaar – of het vermoeden daarvan – zich voortzet (artikel 9 Wth). Dat betekent dat de burgemeester zich tegen het einde van de aanvankelijke periode van het huisverbod (10 dagen) door hulpverlenende instanties en betrokkenen zal moeten laten informeren over de al dan niet nog bestaande dreiging. Het verlengingsbesluit kan niet worden gemandateerd.⁵

De uithuisgeplaatste kan tegen oplegging en verlenging van het huisverbod in beroep gaan⁶ en gelijktijdig een verzoek om een voorlopige voorziening indienen (artikel 5 en 6 Wth). De rechter behandelt een verzoek om voorlopige voorziening (dat kan leiden tot schorsing van het huisverbod gedurende de periode dat op het beroepschrift nog niet is beslist) binnen drie werkdagen. Het kan voorkomen dat het beroep zelf pas behandeld wordt na afloop van het huisverbod.⁷ In vrijwel alle rechtszaken is echter sprake van zogenoemde kortsluiting. Op grond van artikel 8:86, eerste lid Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt door de rechter tegelijkertijd uitspraak gedaan in de hoofdzak en een verzoek om een voorlopige voorziening (tot voorlopig ongedaan maken van een besluit). Dat kan als beroep bij de rechtbank is ingesteld en de voorzieningenrechter van oordeel is dat na de zitting, zoals bedoeld in artikel 8:83, eerste lid Awb, nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak.

In het juridische proces rondom het huisverbod komen verschillende rechtsgebieden samen. Beroepszaken rondom de bestuurlijke maatregel worden doorgaans door de familierechter beoordeeld, die daarbij als bestuursrechter optreedt.⁸ Hoger beroepszaken komen vervolgens bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) terecht. En ten slotte worden overtredingen van het huisverbod door de strafrechter beoordeeld. Dit betekent in de praktijk dat er vaak vanuit verschillende invalshoeken naar het tijdelijk huisverbod wordt gekeken.

3. Knelpunten en oplossingen

Uit de recent uitgevoerde landelijke effectevaluatie blijkt dat het instrument werkt.⁹ Mensen die een huisverbod kregen opgelegd recidiveren minder dan zij die huiselijk geweld pleegden en geen huisverbod kregen opgelegd. Dat is in lijn met de bedoeling van de wetgever. Maar een huisverbod wordt niet altijd opgelegd waar dat op grond van de wet zou kunnen. Onduidelijkheid over de interpretatie van de wet of bepaalde elementen worden door professioneel

betrokkenen ervaren als knelpunten in de uitvoering van de Wth. Enkele van deze onduidelijkheden en hun praktische consequenties komen hier aan bod.

3.1 *Beleidsstoets*

Rogier (2012) wees er in een artikel in *Trema* al op dat het meest interessante punt in de jurisprudentie de toetsing van het besluit tot oplegging of verlenging door de rechter is.¹⁰ De rechter toetst namelijk ten eerste de beleidsbeslissing tot het opleggen van het huisverbod en komt tot een afweging van de daarbij betrokken belangen. Deze toets is marginaal. Er wordt uitsluitend beoordeeld of het besluit op de juiste wijze tot stand is gekomen. Daarnaast toetst de rechter de aan het besluit ten grondslag liggende feiten. Dat betreft een volle, en dus inhoudelijke, toets.

De eerste toets is in sommige gevallen ook daadwerkelijk een marginale. In een ander deel van de uitspraken is echter sprake van een minder marginale vorm van toetsing waarbij rechters beoordelen of de burgemeester ‘in redelijkheid gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid om een huisverbod op te leggen’. In een dergelijke beoordeling worden doorgaans wel degelijk feiten en omstandigheden betrokken. De rechter gaat in dat geval na of de burgemeester met inachtneming van de feiten en omstandigheden tot zijn beslissing had kunnen komen en niet slechts of de beslissing volgens de regels tot stand is gekomen en of de belangenafweging kennelijk onredelijk was.

Besluitvorming op grond van tegenstrijdige verklaringen met betrekking tot geweld over en weer kan een reden zijn om een huisverbod te vernietigen. In een uitspraak van de Afdeling komt deze overweging terug. In de eerste uitspraak stelt de Afdeling dat, hoewel er tegenstrijdige verklaringen werden afgegeven, de burgemeester mocht besluiten tot een huisverbod omdat de zaak duidelijk genoeg was op grond van andere stukken.¹¹ Genoemd worden een politierapport ‘Situatie ter plaatse’, drie ingevulde risicotaxatie-instrumenten (RIHG) en processen-verbaal. De overweging van de rechter luidt:

“De voorzieningenrechter heeft terecht geoordeeld dat de burgemeester in redelijkheid het huisverbod heeft kunnen opleggen.”

Opvallend is dat in deze uitspraak de beleidsstoets en de feitenstoets door elkaar heen lijken te lopen. Er wordt enerzijds gekeken naar het besluitvormingsproces en de rol van tegenstrijdige verklaringen daarin. Daarnaast wordt in de inhoud van deze verklaringen getreden en de mate van ‘bewijs’ die daaruit voortkomt op grond waarvan het huisverbod in redelijkheid mocht worden opgelegd. Een exercitie die in principe op zichzelf staat en bij de feitenstoets aan de orde dient te komen.

5 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 657, nr. 3. 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, p. 26.

6 De regeling rechtstreeks beroep, zoals neergelegd in bijlage 1 van de Awb, is van toepassing. De bezwaarfase wordt overgeslagen.

7 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 657, nr. 3. 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, p. 24-25.

8 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 657, nr. 3, p. 13.

9 K.B.M. de Vaan, M. Timmermans, G.H.J. Homburg (2013). *Effectief uit huis geplaatst? Effectevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod*. Amsterdam: Regioplan.

10 (L.J.J. Rogier, 2012). De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de Wet tijdelijk huisverbod. *Trema*, nummer 4, 2012.

11 ABRvS 18 januari 2012, LjN: BV1178.

3.2 Feitentoets

De rechter toetst de feiten en omstandigheden rondom het huisverbod met inachtneming van het in artikel 2 van de wet geformuleerde gevaarscriterium. *De burgemeester kan een huisverbod opleggen aan een persoon indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat diens aanwezigheid in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van één of meer personen die met hem in de woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven of indien op grond van feiten of omstandigheden een ernstig vermoeden van dit gevaar bestaat.* Gemeenten geven aan dat het lastig in te schatten is hoeveel (aanvullende) feiten en omstandigheden de rechter als 'bewijs' van hen verwacht.¹² In de praktijk blijkt dat met name afhankelijk van de mate waarin feiten en omstandigheden gemotiveerd worden bestreden. Waar bepaalde feiten en omstandigheden niet meer overeind blijven zal de rechter naar aanvullende feiten op zoek gaan. Een van die feiten kan bijvoorbeeld het bestaan van politiemutaties zijn. Deze mutaties kunnen een besluit mede dragen, maar kunnen geen harde voorwaarde zijn voor het al dan niet bestaan van een ernstig vermoeden van onmiddellijk gevaar. Slechts 20% van de gevallen van huiselijk geweld blijkt bij de politie gemeld te worden¹³

In twee uitspraken van de Afdeling komt naar voren dat de uithuisgeplaatste betoogt dat in het besluit van de burgemeester meegenomen politiemutaties niet recent zijn en daarom buiten beschouwing moeten worden gelaten. De Afdeling stelt echter dat de politiemutaties het besluit (mede) kunnen dragen.¹⁴

In een andere uitspraak stelt de uithuisgeplaatste dat, omdat een strafrechtelijk traject in een sepot is geëindigd, niet is komen vast te staan dat sprake is van huiselijk geweld. De Afdeling oordeelt daarover als volgt:

“Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 30 maart 2011 in zaak nr. 201008055/1/H3), is niet vereist dat wordt vastgesteld of aannemelijk is dat strafbare feiten zijn gepleegd. Het huisverbod heeft blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wth tot doel de 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 zich nog geen strafbare feiten voordoen.¹⁵ Aan het voorgaande doet dan ook niet af dat de strafrechtelijke vervolging van [appellant] is geëindigd in een sepot.”

In 18 van de 24 in het WODC-onderzoek onderzochte zaken waarin een expliciete toets aan artikel 2 Wth is opgenomen, wordt door de rechter geoordeeld dat aan het in artikel 2 Wth neergelegde gevaarscriterium voldaan wordt.¹⁶ Er wordt geoordeeld dat ernstig en onmiddellijk gevaar aanwezig is waar fysiek geweld heeft plaatsgevonden, maar ook in zaken waar uitsluitend verbaal geweld heeft plaatsgevonden of eerdere feiten bekend zijn. In die gevallen zijn specifieke omstandigheden bepalend voor het oordeel van de rechter. Sommige feiten en omstandigheden kwalificeren zich niet om aan een huisverbod ten grondslag te liggen. De Rechtbank Assen oordeelt dat zelfmoordpogingen en het feit dat de uithuisgeplaatste geen verzet pleegt tegen het opgelegde huisverbod niet als feiten of omstandigheden in de zin van artikel 2 Bth gezien kunnen worden.¹⁷ Dergelijke omstandigheden kunnen wel in de belangenafweging of een huisverbod kan worden opgelegd, aan de orde komen. Met name de vraag wanneer sprake is van onmiddellijk gevaar houdt de gemoederen van burgemeesters en hun ambtenaren bezig. De term onmiddellijk lijkt een actueel geweldsincident te veronderstellen. Het knelpunt met betrekking tot het onmiddellijkheidscriterium is tweeledig. Enerzijds slagen burgemeesters er blijkens interviews in het kader van het WODC onderzoek niet altijd in om 'preventieve' huisverboden op te leggen en toch te voldoen aan het onmiddellijkheidscriterium (dat vereist doorgaans meer onderbouwing dan een zaak waarin een actueel incident speelt), anderzijds toetst de rechter soms daadwerkelijk of er sprake is van een actueel incident.¹⁸

Een oplossing voor dit knelpunt dat uit het onderzoek naar voren komt is het aanpassen van begrip 'onmiddellijk' naar het bij bestuursrechtelijke preventieve sancties meer gebruikelijke 'klaarblijkelijk'. Voor het begrip 'klaarblijkelijk' is door de wetgever gekozen bij de oplegging van preventieve herstelsancties. Artikel 5:7 Awb luidt: *een herstelsanctie kan worden opgelegd zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt.* In de memorie van toelichting bij de vierde tranche Awb wordt aangegeven dat in het algemeen een bestuurlijke sanctie slechts wordt opgelegd nadat een overtreding heeft plaatsgevonden. Voor herstelsancties, waaronder de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom, heeft de rechtspraak aanvaard dat zij onder bijzondere omstandigheden 'preventief' kunnen worden opgelegd.¹⁹ De wetgever heeft besloten tot codificatie van het door de rechtspraak ontwikkelde criterium op dit punt. Klaarblijkelijk betekent volgens de memorie van toelichting dat *met een grote mate van waarschijnlijkheid moet vaststaan dat de overtreding zal plaatsvinden.* Onder die omstandigheid kan

12 In het bestuursrecht bestaat de zogenoemde vrije-bewijsleer. Dit betekent dat de bestuursrechter in beginsel vrij is dingen te beslissen omtrent het leveren en waarden van bewijs. Zo beslist de rechter vaak zelf over de omvang van de bewijslevering, over de bewijslastverdeling onder partijen en over de bewijswaardering. Partijen moeten uit eigen beweging feiten aanvoeren en hun stellingen voldoende aannemelijk maken.

13 H. van der en S. Bogaerts (2010). Huiselijk geweld in Nederland: overkoepelend synthese-rapport van het vangst-hervangst-, slachtoffer- en daderonderzoek 2007-2010. Den Haag, WODC.

14 ABRvS 25 mei 2011, LjN: BQ5936; ABRvS 8 februari 2012, LjN: BV3180.

15 Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 7.

16 K.B.M. De Vaan, A. Schreijenberg, G.H.J. Homburg en A.E. Schilder (2013). Knelpunten in de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod. Den Haag: WODC, p. 22.

17 Rb. Assen 12 januari 2012, nr. 90791 en 90792 (niet gepubliceerd).

18 K.B.M. de Vaan, A. Schreijenberg, G.H.J. Homburg en A.E. Schilder (2013). Knelpunten in de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod. Den Haag: WODC.

19 ABRvS 4 september 1997, AB 1997/396

niet in alle gevallen van de overheid worden verwacht dat zij lijdzaam toeziet totdat de overtreding is gepleegd.²⁰ Een vergelijkbare ontwikkeling doet zich voor bij de toepassing van de Wet tijdelijk huisverbod. Het huisverbod is in het leven geroepen om op te kunnen treden bij de dreiging van ernstig gevaar. In de wet is dat aangeduid als ernstig en onmiddellijk gevaar. Het komt voor dat het huisverbod in een vroeg stadium wordt opgelegd. De gemeente Rotterdam werkt bijvoorbeeld met geplande screenings. Buiten een actueel politie-incident om wordt in die gevallen ingezet op een screening om te komen tot een huisverbod bij (een vermoeden van) ernstig en onmiddellijk gevaar.²¹ In andere gemeenten wordt doorgaans vastgehouden aan een enge uitleg van het onmiddellijkheids criterium. Dit zou gepleegde feiten veronderstellen. Door onmiddellijk te vervangen door klaarblijkelijk wordt het preventieve karakter van het huisverbod sterker benadrukt en is duidelijk dat ook opgetreden kan worden voor dat er sprake is van gepleegde feiten. Uit de beleidsreactie van de Minister van Veiligheid en Justitie op het onderzoek is op te maken dat een dergelijke wetswijziging niet voorzien wordt. De minister benadrukt dat voor het opleggen van een huisverbod geen actueel incident nodig is. Wel is een goed opgebouwd dossier van cruciaal belang in zaken waar een actueel incident ontbreekt. De minister verwijst daarbij naar de Rotterdamse werkwijze en uitspraken van de Rotterdamse rechtbank en de Afdeling.²² Een ander feit dat bepalend kan zijn voor het al dan niet in stand blijven van een huisverbod is het niet in de woning verblijven van achterblijvers. Bij twijfel daarover wordt in de regel overwogen dat een dergelijk verweer niet opgaat. In twee uitspraken van de Afdeling komt dit naar voren. In de eerste zaak is onduidelijk of de partner gedurende nagenoeg de gehele periode van het huisverbod niet in de woning heeft verbleven. Daarom blijft het besluit in stand.²³ Het beroep van de uithuisgeplaatste op een eerdere uitspraak van de Rechtbank Rotterdam in dit verband (bij vakantie geen sprake meer van ernstig en onmiddellijk gevaar) doet daar niet aan af.²⁴ In de tweede zaak is onduidelijk of de partner het huis definitief heeft verlaten. Ook daar wordt bij twijfel het huisverbod in stand gelaten.²⁵ Het huisverbod betreft tevens een contactverbod. Dat betekent dat de uithuisgeplaatste niet in contact mag komen met zijn huisgenoten, waar zij zich ook bevinden. De memorie van toelichting bij de wet bepaalt dat de bewegingsvrijheid van de uithuisgeplaatste wordt beperkt tot uitsluiting van toegang tot zijn woning en *contact met de personen die in de woning verblijven*.²⁶

Waar echter vaststaat dat de achterblijvers niet (meer) in de woning verblijven, beslist de Rechtbank Rotterdam dat het huisverbod vernietigd wordt.²⁷ In een andere zaak bepleit een uithuisgeplaatste dat hij een alternatieve woonruimte gevonden heeft. De rechter kent daar in eerste instantie geen gewicht aan toe. De Afdeling besluit dat dat ten onrechte niet gebeurd is.²⁸ Door de Rechtbank Roermond wordt vervolgens naar deze zaak verwezen, waar de achterblijver in het ziekenhuis verblijft.²⁹ De afwezigheid van de vrouw is voldoende om het huisverbod te vernietigen. Die redenering wordt ook gevolgd door de Rechtbank Breda.³⁰ In een zaak bij de Afdeling betoogt de uithuisgeplaatste dat de rechter eerder heeft miskend dat hij de huurder is van de woning en dat zijn vriendin daar niet is ingeschreven en dat zij naar haar moeder is gegaan. Dat laatste feit was voor de burgemeester onduidelijk. Verder blijkt dat de vrouw wel als bewoonster in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) op het adres geregistreerd is. Het huisverbod blijft in stand.³¹

De aanwezigheid van degene aan wie het huisverbod wordt opgelegd in de woning wordt in de wet gekoppeld aan het ernstig en onmiddellijk gevaar dat die aanwezigheid oplevert voor de veiligheid van één of meer personen die in de woning wonen of anders dan incidenteel verblijven (artikel 2, lid 1 Wth). Het huisverbod kan dus slechts worden opgelegd als sprake is van een (ernstig vermoeden van een) ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van één of meer personen die in de woning wonen of anders dan incidenteel verblijven.³² Van anders dan incidenteel verblijf is volgens de memorie van toelichting bij verblijf voor een gedeelte van de week wel sprake, maar bijvoorbeeld bij een bezoek met een verjaardag of een overnachting eens in de paar maanden niet. Het dient dus door de rechter per geval te worden bekeken. In een enkel geval bepaalt de rechter dat geen sprake is van anders dan incidenteel verblijf.³³

3.3 *Ex nunc toets en proceskostenveroordeling*

De rechter betreft op grond van artikel 6, tweede lid Wth bij zijn beoordeling van het besluit tot het huisverbod ook feiten en omstandigheden die bekend zijn op het moment dat de rechter de zaak onder ogen krijgt. De rechter beoordeelt zoals gezegd allereerst of het huisverbod had mogen worden opgelegd aan de hand van feiten en omstandigheden ten tijde van de oplegging van het huisverbod. Vervolgens volgt een zogenoemde *ex-nunc toets* op nieuwe feiten en omstandigheden, die zich na het opleggen van het huisverbod hebben voorgedaan. In de memorie van toelichting bij de wet wordt gewezen op de mogelijkheid dat de uithuisgeplaatste inmiddels hulpverlening heeft geaccepteerd. Dat zou een reden zijn om aan te nemen dat ernstig en onmiddellijk gevaar, zoals verondersteld, geweken is. Accepta-

20 Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3. Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht), p. 89.
 21 GGD Rotterdam Rijnmond (2013). Evaluatierapport pilot geplande screening huisverbod bij kindermishandeling. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
 22 Kamerbrief van de Minister van Veiligheid en Justitie (15 november 2013). Effectevaluatie en knelpuntenonderzoek huisverbod, p. 4.
 23 ABRvS 23 februari 2011, L/JN BP5460.
 24 Rb. Amsterdam 20 juli 2009, L/JN BQ7922.
 25 ABRvS 15 juni 2011, L/JN BQ7922.
 26 Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3.

27 Rb. Rotterdam 11 mei 2011, L/JN BQ5161.
 28 ABRvS 8 februari 2012, L/JN BV3219.
 29 Rb. Roermond 22 februari 2012, L/JN BV7292.
 30 Rb. Breda 4 februari 2011, nr. 230607 FA RK 11-463, 230611 KG ZA 11-70.
 31 ABRvS 3 oktober 2012, L/JN BX8944.
 32 Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3.
 33 Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 9 november 2010, L/JN BP2139.

tie van een hulpaanbod wil echter nog niet zeggen dat er een start met een hulpverleningstraject is gemaakt of dat het traject is afgerond. Van de uithuisgeplaatsen krijgt 86% hulpverlening aangeboden, accepteert 64% de hulp, start 57% ook daadwerkelijk een traject en doorloopt slechts 36% het hulptraject in voldoende mate.³⁴ Het vernietigen van een huisverbod louter omdat hulpverlening door de uithuisgeplaatste geaccepteerd is, lijkt op grond van die informatie geen reden om het huisverbod op te heffen.

Gemeenten ervaren verder bij vernietiging op grond van een ex-nunctoets de veroordeling in proceskosten als onredelijk. Aan de andere kant krijgt de uithuisgeplaatste betere rechtsbescherming door deze toets. Om onnodige proceskostenveroordelingen te voorkomen kan de burgemeester het huisverbod zelf intrekken waar hij oordeelt dat het gevaar geweken is. Waar de burgemeester zorg draagt voor (betere) monitoring van de situatie tijdens het huisverbod is dat mogelijk.

3.4 Vernietiging bij samenloop

Uitspraken waarin (expliciete) overwegingen worden gemaakt ten aanzien van samenloop met het strafrecht zijn uitsluitend te vinden bij de Rechtbank Maastricht. Daarbij verwijst de rechtbank naar eerdere uitspraken.³⁵ In drie uitspraken wordt door deze rechtbank dezelfde gedachtegang gevolgd, waar het gaat om de samenloop tussen een strafrechtelijk en een bestuursrechtelijk traject. Waar de rechter-commissaris (R-C) reeds voorwaarden opgelegd heeft die de beperkingen die door het huisverbod zijn opgelegd geheel dekken acht de voorzieningenrechter het huisverbod niet van toegevoegde waarde. In drie zaken wordt om die reden het huisverbod vernietigd. In de eerste uitspraak wordt gesteld dat 'enkel het op gang brengen van hulpverlening geen criterium is op grond waarvan een huisverbod volgens de Wth kan worden opgelegd of kan voortduren'.³⁶ In de tweede uitspraak overweegt de rechtbank dat het huisverbod weliswaar op één punt verdergaat dan de opgelegde voorwaarden, doordat eiseres op grond van die voorwaarden wel in de echtelijke woning zou kunnen verblijven, in tegenstelling tot op grond van het huisverbod bepalend. Die doelen worden in dit geval (ook) met de schorsingsvoorwaarden van de R-C gewaarborgd. Daarom wordt geoordeeld dat de verlenging van het huisverbod onevenredig zwaar was in verhouding tot de beschikking van de R-C.³⁷ In de laatste uitspraak wordt een vergelijkbare redenering gevolgd: de voorwaarden van de R-C voorzien al in een geheel contactverbod en daarmee wordt het doel van het huisverbod al bereikt.³⁸

Dergelijke beslissingen zijn voor betrokken gemeenten moeilijk te voorzien. Bezien in het licht van de bevindingen

uit de landelijke effectevaluatie zijn dergelijke beslissingen bovendien opmerkelijk. Uit de effectevaluatie blijkt dat de grootste troef van het huisverbod juist het in gang zetten van de hulpverlening is. Waar rechters bepalen dat een huisverbod vernietigd kan worden omdat enkel het op gang brengen van hulpverlening geen criterium tot opleggen van het huisverbod is, is dat echter een juridisch juiste overweging. Het enkele feit dat hulpverlening op gang komt draagt het huisverbod niet, een goed opgebouwd dossier doet dat wel.

3.5 Overtreding van het huisverbod

De voorwaarden van artikel 67a Sv (waaronder bijvoorbeeld eerdere veroordelingen) staan in sommige gevallen voorlopige hechtenis van uithuisgeplaatsten in de weg. In gevallen waarin het huisverbod is overtreden is er vaak sprake van gevaarsdreiging. Waar geen voorlopige hechtenis mogelijk is, wordt een zaak niet zelden ook geseponeerd.³⁹ In het kader van het knelpuntenonderzoek geïnterviewde gemeenteteambtenaren en politiemensen geven aan dat het niet-ervolgen van overtredingen van het huisverbod volgens hen de effectiviteit van het instrument zal ondermijnen. Waar uithuisgeplaatsten weten dat een overtreding toch niet bestraft wordt, zullen zij eerder geneigd zijn het huisverbod te overtreden.

De minister acht een wetswijziging op dit punt onwenselijk.⁴⁰ Artikel 67a Sv noemt de strafbare feiten waarvoor een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven. De meeste strafbare feiten die als huiselijk geweld zijn aan te merken, zoals ernstige mishandeling of bedreiging, zijn feiten waarvoor wel voorlopige hechtenis kan worden verleend. Dit is echter niet het geval als de uithuisgeplaatste het contactverbod overtreedt door bijvoorbeeld een sms'je aan een achterblijver te sturen. Voorlopige hechtenis in die gevallen acht de minister niet proportioneel.

Wel geeft de minister, in navolging van gemeenten aan, dat vaker tot vervolging van de overtreding zou kunnen worden overgegaan. Hij wijst op de aanwijzing huiselijk geweld van het Openbaar Ministerie die uitgaat van het principe 'vervolgen bij overtreding, tenzij...'. Tot op heden blijkt volgens het Openbaar Ministerie dat de aanwijzing en het richtinggevend kader te weinig aandacht krijgen van Ovj's.⁴¹ Een mogelijke verklaring daarvoor is dat in het kader van de zogenoemde ZSM-afdoening zaken waarin een overtreding van het huisverbod speelt afgedaan worden door minder gespecialiseerde Ovj's. Deze groep is minder bekend met de aanwijzingen en kaders op dit specifieke terrein.

4. Afsluitend

Op grond van de resultaten van de landelijke effectevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod is statistisch vast komen te staan dat het huisverbod als instrument werkt. Mensen die

34 K.B.M. de Vaan, M. Timmermans, G.H.J. Homburg (2013). Effectief uit huis geplaatst? Effectevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod. Amsterdam: Regioplan.

35 Te vinden onder LjN BH4500, LjN BH6368, LjN BJ9231, LjN BM8233, LjN BM8140 en LjN BQ4958.

36 Rb. Maastricht 4 oktober 2011, LjN BT6530.

37 Rb. Maastricht 13 juli 2011, LjN BR2789.

38 Rb. Maastricht 21 maart 2011, LjN BQ1534.

39 Dit is een constatering van professioneel betrokkenen. Strafzaken zijn in het kader van het onderzoek niet nader onderzocht.

40 Kamerbrief van de Minister van Veiligheid en Justitie (15 november 2013). Effectevaluatie en knelpuntenonderzoek huisverbod, p. 4.

41 Bron: interview in het kader van het knelpuntenonderzoek.

een huisverbod kregen opgelegd recidiveren minder dan mensen die huiselijk geweld pleegden en geen huisverbod kregen opgelegd. Aanvullend onderzoek naar knelpunten in de uitvoering laat echter zien dat er aspecten rondom het huisverbod zijn die ervoor zorgen dat in gevallen waarin aan de voorwaarden van de wet wordt voldaan niet altijd een huisverbod wordt opgelegd. Veel daarvan is terug te voeren op onduidelijkheid over de interpretatie van de wet. Die onduidelijkheid weerhoudt burgemeesters ervan een huisverbod op te leggen omdat het onzeker is of het besluit daartoe bij de rechter standhoudt. De jurisprudentie laat evenwel zien dat een goed gedocumenteerd huisverbodbesluit vrijwel altijd overeind blijft. Een goede dossieropbouw blijkt erg belangrijk, vooral waar er geen sprake is van een actueel politie-incident of waar betrokkenen tegenstrijdige verklaringen geven. In die gevallen moet de rechter zijn afweging maken op grond van de overige feiten en omstandigheden. Die feiten en omstandigheden zijn bepalend voor het oordeel of er sprake is van (blijvende) dreiging van ernstig en onmiddellijk gevaar en daarmee of het huisverbod in stand blijft en mensen de zorg krijgen die zij nodig hebben.