Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4

Verklaringen voor daling aantal tijdelijkhuisverboden in de G4 en inzichten voor de toekomst

Katinka Lünnemann
Mathilde Compagner
Lisanne Drost
Bas Tierolf

Verwey-Jonker Instituut

Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4

VERKLARINGEN VOOR DALING AANTAL TIJDELIJK HUISVERBODEN
IN DE G4 EN INZICHTEN VOOR DE TOEKOMST

Auteurs:
Katinka Lünnemann
Mathilde Compagner
Lisanne Drost
Bas Tierolf

Utrecht, januari 2020

Inhoud

Samenvatting 3

1 Inleiding 5

1.1 Achtergrond onderzoek 5
1.2 Achtergrond en ontwikkelingen 6
1.3 Methodologische verantwoording 7
1.4 Opzet van het rapport 8

2 Getalsmatige ontwikkelingen huisverbod 9

2.1 Achtergrond cijfers 9
2.2 Algemene trend aantal huisverboden 10
2.3 Tijdelijk huisverboden ten opzichte van politiemeldingen huiselijk geweld 11
2.4 Tijdelijk huisverboden ten opzichte van RiHG's 12
2.5 Kenmerken ingezette huisverboden 13
2.6 Conclusie 15

3 Afname aantal tijdelijk huisverboden tegen het licht 16

3.1 Daling door landelijke veranderingen bij politie en sociale domein 16
3.2 Andere factoren die afname of stijging kunnen verklaren 18
3.3 Conclusie 21

4 Voorwaarden voor optimale inzet tijdelijk huisverbod 22

4.1 Doel tijdelijk huisverbod: bescherming en hulp bieden 22
4.2 Tijdelijk huisverbod is specialisme: herkennen van huisverbodwaardige situaties 26
4.3 Samenwerken en informatie delen 29
4.4 Aansluiting huisverbod met strafrechtelijke aanpak 33
4.5 Conclusie 35

5 Conclusie: Terugblikken en vooruit kijken 36

5.1 Achtergrond van het onderzoek 36
5.2 Terugblik: trends in het huisverbod 37
5.3 Inzetten op kennis vergroten 38
5.4 Van strafrechtelijk naar bestuursrechtelijk perspectief 39
5.5 Meer aandacht doet groeien 39

Literatuur 41

Bijlage 1: Verantwoording methoden van onderzoek 42

Bijlage 2: Werkwijze tijdelijk huisverbod naar gemeente 46

Samenvatting

Het tijdelijk huisverbod is een bestuurlijk instrument dat sinds 2009 in Nederland ingezet kan worden in geval van huiselijk geweld. Dit bestuursrechtelijke huisverbod (Wet tijdelijk huisverbod) maakt het mogelijk voor de burgemeester om bij een (vermoeden van) 'een ernstig en onmiddellijk gevaar' in het gezin een huisverbod (waaronder een contactverbod) op te leggen. Dit geldt voor tien dagen, en kan worden verlengd tot 28 dagen. Het doel is directe bescherming van de gezinsleden door het uit huis plaatsen van de volwassene die het gevaar veroorzaakt, en het bieden van hulp gericht op duurzame veiligheid. De eerste jaren na de invoering van het huisverbod was er een stijgende tendens, maar rond 2013 zette een daling in, ook in de vier grote gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht (G4). Dit was voor de G4 aanleiding om het Verwey-Jonker Instituut opdracht te geven om onderzoek te doen naar de oorzaken van de terugloop van het aantal huisverboden.

We onderzochten wat de verklaringen voor deze terugloop konden zijn, en daarnaast onderzochten we wat de belangrijkste voorwaarden zijn om het huisverbod optimaal in te kunnen zetten. We richtten ons op de fase van het opleggen van het tijdelijk huisverbod, niet op de fase van verlenging en uitvoering van de hulpverlening.

Na een stijgende lijn van het aantal tijdelijke huisverboden in de G4 vanaf 2009, trad rond 2013 een daling op, gevolgd door een recente stijging. Rotterdam is de eerste jaren absoluut en relatief koploper. Na de dalende tendens loopt Rotterdam gelijk op met Den Haag, maar legt Den Haag relatief meer huisverboden op ten opzichte van het aantal meldingen huiselijk geweld bij de politie. Utrecht legt absoluut en relatief het minste huisverboden op. Amsterdam zit tussen de koplopers en Utrecht in. De daling in de G4 is niet te verklaren uit een afname van het aantal meldingen van huiselijk geweld bij de politie. We hebben in het onderzoek vijftig gesprekken gevoerd met deskundigen, zoals beleidsmedewerkers van de gemeenten, mensen werkzaam bij politie, Veilig Thuis, crisisteams, en allen betrokken bij het opleggen of uitvoeren van het tijdelijk huisverbod. Daaruit kwamen twee belangrijke verklaringen naar voren, namelijk de reorganisatie bij de politie in 2013 en de transitie in het sociale domein waarbij Veilig Thuis tot stand kwam (als samenvoeging van het Advies en Meldpunt Kindermishandeling en het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld). Hierdoor verdwenen specifieke functies of afdelingen, of personen met veel kennis van huiselijk geweld waar-door kennis verloren ging. Tegelijkertijd ontstonden nieuwe samenwerkings-wijzen met nieuwe mensen. De recente stijging van het aantal huisverboden in 2017 kan samenhangen met het feit dat de reorganisatie onrust binnen de politie is verdwenen, kinderziekten in de werkwijze van Veilig Thuis ten aanzien van hun (nieuwe) rol in de huisverbodprocedure zijn verholpen en er (weer) meer aandacht is gekomen voor de aanpak huiselijk geweld en het huisverbod. Een initiatiefrijke burgemeester en een kennisknooppunt kunnen ook een aanja-gende functie hebben.

De belangrijkste knelpunten rondom het daadwerkelijk opleggen van het tijdelijk huisverbod zijn: Onvoldoende inzicht bij de politie en onder hulpverleners over het doel en mogelijkheden van het tijdelijk huisverbod, onvoldoende inzicht over wanneer aan de criteria wordt voldaan om een huisverbod op te kunnen leggen en het ontbreken van een gezamenlijke visie op het huisverbod, zowel bij de politie als bij de hulpverlening en andere betrokken ketenpartners.

Momenteel wordt het tijdelijk huisverbod voornamelijk opgelegd na een crisismelding bij de politie. De politie hanteert daarin naast de juridische gronden voor het kunnen opleggen van een tijdelijk huisverbod, ook vaak een gevaarcriterium dat strafrechtelijk is ingekleurd, dat wil zeggen dat sprake moet zijn van (een vermoeden van) een strafbaar feit. Dit is echter geen vereiste vanuit de Wet tijdelijk huisverbod. Daarnaast ontbreekt onder de hulpverlening een visie op de inzet van het huisverbod in situaties waarbij er geen crisismelding bij politie is gedaan. Hoewel in de G4 verschillende routes zijn ontwikkeld om het huisverbod op te leggen in die situaties, worden deze mogelijkheden nog nauwelijks benut. Veel professionals zijn niet op de hoogte van de verzoekmogelijkheden en de hiervoor opgerichte weegteams van ketenpartners in Amsterdam en Rotterdam. Professionals hebben meer ondersteuning nodig bij hun onderbouwing van een verzoek tot een huisverbod. Andere knelpunten zijn capaciteitsproblemen, wachtlijsten bij hulpverleningsinstellingen, en onvoldoende medewerking van ketenpartners om informatie te delen. Daarnaast komt naar voren dat de complexiteit van de problematiek lijkt toe te nemen en er doelgroepen zijn (bijvoorbeeld mensen met psychiatrische problematiek en dementerenden) waarbij het de vraag is of het opleggen van een huisverbod zin heeft. Ook kan het tijdelijk huisverbod niet toegepast worden voor volwassenen die anders dan incidenteel in de woning verblijven. Hierdoor is het huisverbod in geval van ex-relaties en stalking niet (makkelijk) op te leggen.

De belangrijkste voorwaarde voor het vaker en succesvol inzetten van het huisverbod is dat de basispolitie en de hulpverlening beter op hun netvlies hebben wat de mogelijkheden van het huisverbod zijn. Daarmee hangt samen dat er een gezamenlijke visie nodig is op het huisverbod in de brede aanpak van huiselijk geweld, en op hoe het huisverbod ingezet kan worden in situaties waarbij geen crisismelding bij de politie is gedaan. Om het huisverbod optimaal te kunnen inzetten, is afstemming nodig tussen bestuursrechtelijke inzet van het huisverbod, de strafrechtelijke aanpak en hulpverlening. Door meer aandacht mag verwacht worden dat dit bijdraagt aan het op het netvlies krijgen en houden van de mogelijkheden van de inzet van het tijdelijk huisverbod.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond onderzoek

Nederland kent, in navolging van Oostenrijk en Duisland, sinds 2009 de mogelijkheid van een huisverbod.[1] Dit bestuursrechtelijke huisverbod (Wet Tijdelijk Huisverbod) maakt het mogelijk om bij een (vermoeden van) 'een ernstig en onmiddellijk gevaar' in de zin van huiselijk geweld en/of kindermishandeling een huisverbod (waaronder tevens een contactverbod) op te leggen. Dit geldt voor tien dagen, met mogelijkheid van verlenging met 18 dagen.

De bevoegdheid om een huisverbod op te leggen ligt bij de burgemeester, die dit kan mandateren aan de hulpofficier van justitie (politie). Het tijdelijk huisverbod is een veiligheidsmaatregel waarbij het gaat om de aannemelijkheid van een gevaar. Dit is anders dan in het strafrecht waar het gaat om de bewijsbaarheid van een strafbaar feit. Het doel van het huisverbod is het creëren van directe veiligheid, rust in tijden van crisis en het doorbreken van de geweldsspiraal. Daarnaast heeft het huisverbod tot doel om ook op de langere termijn randvoorwaarden te creëren voor veiligheid. Om die reden rust er een inspanningsverplichting op de burgemeester aan alle betrokkenen hulp te bieden als hij of zij gebruik maakt van deze bevoegdheid. Deze hulp is een aanbod en is vrijwillig. Een huisverbod is een discretionaire bevoegdheid van de burgemeester. Dit betekent dat als de burgemeester op grond van enkele formele criteria zijn bevoegdheid kan aanwenden tot het opleggen van een huisverbod, vervolgens moet worden beoordeeld of deze bevoegdheid ook in redelijkheid kan worden aangewend. Het gaat daarbij om proportionaliteit, subsidiariteit en uiteraard de belangenafweging. De formele criteria ter beoordeling van de bevoegdheid van de burgemeester mogen vol getoetst worden door de rechter. De tweede fase, of die bevoegdheid in redelijkheid is aangewend, mag slechts marginaal worden getoetst.

In de Wet tijdelijk huisverbod zijn drie formele criteria vastgelegd, namelijk: i) het tijdelijk huisverbod kan alleen opgelegd worden aan een meerderjarige persoon; ii) er moet sprake zijn van 'anders dan incidenteel verblijf' van deze persoon (beoogd uithuisgeplaatste) in de woning waar de betrokkenen (beoogde achterblijvers) wonen en het verbod voor geldt; en iii) er moet sprake zijn van (een vermoeden van) ernstig en onmiddellijk gevaar of dreiging ervan. Dit laatste op grond van feiten en omstandigheden uit het heden en verdere verleden. De signalen die daarbij limitatief getoetst moeten worden staan opgenomen in (de bijlage van) het Besluit tijdelijk huisverbod. Dit is een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) die rechtstreeks voortvloeit uit de wet. De criteria van het Besluit tijdelijk huisverbod zijn verwerkt in het Risico-taxatie instrument Huiselijk Geweld (RiHG) (De Vaan & Smit, 2015).

Het aantal opgelegde huisverboden neemt landelijk gezien gestaag toe van ruim 2000 in 2009 naar 3500 in 2012 en 2013. In 2014 was het aantal huisverboden enigszins gedaald (met ongeveer 200). (Kuppens e.a., 2015) Deze daling is aanleiding voor de opdracht om onderzoek te doen naar de achtergrond van de afname van het aantal huisverboden. Dit onderzoek richt zich enerzijds op de vraag wat de mogelijke oorzaken zijn van de afname van het aantal huisverboden, en anderzijds op de vraag welke voorwaarden aanwezig moeten zijn om het huisverbod vaker in te zetten (er van uitgaande dat het huisverbod een bijdrage levert aan het tijdelijk en duurzaam opheffen van het gevaar).

1 De wet tijdelijk huisverbod is mede gebaseerd op soortgelijke wetgeving in Oostenrijk en Duitsland. Het is van oorsprong bedoeld voor partnergeweld (Lünnemann, Tak & Piechocki, 2002).

1.2 Achtergrond en ontwikkelingen

De eerste jaren na de invoering van het huisverbod wordt dit instrument vooral bejubeld omdat een systeemgerichte aanpak van de grond kwam. Verschillende ketenpartners (politie, justitie en zorgpartijen) werken samen om de hulp op gang te brengen via een (integraal) hulpaanbod aan de verschillende personen in het gezin (vader, moeder, kinderen). Het wordt beschouwd als een doorbraak in de samenwerking (Lünnemann, Goderie & Tierolf, 2010; Tierolf, Lünnemann & Steketee, 2014).

Het huisverbod wordt vooral ingezet bij partnergeweld en ex-partnergeweld (73%). In 70 procent van de huisverboden zijn er kinderen in het gezin. Daarnaast is er een groep van meerderjarige kinderen die een gevaar vormen voor hun ouder(s) (12%). Het huisverbod blijkt effectief, zeker als geen sprake is van een complexe, ernstige problematiek (De Vaan, Timmermans & Homburg, 2013; Van Eijkern, 2011). Het huisverbod wordt zelden ingezet bij kindermishandeling omdat er doorgaans geen crisismelding bij de politie plaatsvindt en de gangbare route voor het starten van een tijdelijk huisverbod via een crisismelding bij de politie is. Een brief van de overheid aan de centrumgemeenten in 2011 om vaker het huisverbod in te zetten in geval van kindermishandeling heeft er niet toe geleid dat het tijdelijk huisverbod vaker wordt ingezet bij kindermishandeling (Lünnemann & Van Arum, 2017; GGD Rotterdam-Rijnmond, 2013). We komen hierop terug in hoofdstuk drie en vier.

Naast de positieve waardering van het instrument zijn er van begin af aan ook tegenwerpingen. De invoering van het tijdelijk huisverbod als een bestuursrechtelijke maatregel met de politie als belangrijke speler geeft aan dat zowel strafrechtelijk optreden als bestuurlijk denken bij elkaar komen. Dit geeft een specifieke dynamiek. De politie geeft aan dat het opleggen van een tijdelijk huisverbod een grote tijdsinvestering van de politie vraagt. Dit is voornamelijk vanwege het RiHG waarin zo'n tachtig signalen zitten, die de politie moet hanteren bij het beoordelen van het gevaar. Dit bleek onder meer uit de pilotfase voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet (zie Römkens & Poppel, 2007). Uit verschillende onderzoeken (De Vaan, Homburg, Schreijenberg, 2013; Kuppens e.a., 2015) komen knelpunten in de uitvoering naar voren, die er aan bijdragen dat het huisverbod minder vaak wordt opgelegd dan mogelijk is. De belangrijkste knelpunten die uit voorgaand onderzoek naar voren komen zijn gebrek aan capaciteit en expertise en organisatorische knelpunten.

Daarnaast is er terughoudendheid voor het inzetten van het huisverbod zonder strafrechtelijk feit (het zogenaamde 'preventief' inzetten van het tijdelijk huisverbod). Het tijdelijk huisverbod wordt vooral ingezet als er een crisismelding is bij de politie, waarna de noodhulp erop af gaat en een inschatting maakt of er sprake is van een 'huisverbodwaardige situatie'. Deze wordt vooral vanuit een strafrechtelijk perspectief beschouwd. In situaties van ernstig onmiddellijk gevaar die niet via een crisismelding bij de politie bekend worden, maar wel bekend zijn bij Veilig Thuis of de Raad voor de Kinderbescherming, of andere instanties, wordt nauwelijks een tijdelijk huisverbod ingezet om het gevaar af te wenden. In dit soort situaties kan Veilig Thuis de politie informeren en met de politie afstemmen over de inzet van een tijdelijk huisverbod conform het VNG-model Handelingsprotocol Veilig Thuis. Ook kan een aanvullende route worden vastgesteld, bijvoorbeeld het instellen van een weegteam zoals in Rotterdam en Amsterdam. Deze route wordt 'geplande screening' genoemd (De Vaan & Smit, 2015; GGD Rotterdam, 2013).

Een ander knelpunt betreft het criterium 'anders dan incidenteel verblijf'. Het tijdelijk huisverbod is gekoppeld aan een specifieke woning, terwijl het tegelijkertijd ook een contactverbod omvat. Het contactverbod is echter gekoppeld aan het huisverbod. Dit betekent dat het lastig is een huisverbod op te leggen in geval het gevaar veroorzaakt wordt door een ex-partner als die het huis heeft verlaten en niet of slechts incidenteel in het huis verblijft.[2] De politie wordt ongeveer even vaak geconfronteerd met geweld door ex-partners als met geweld door de partner (Kuppens e.a. 2015). Een verandering in de problematiek die bij de politie komt, zou van invloed kunnen zijn op de toe – of afname van het huisverbod. Als er bijvoorbeeld een toename van ex-partnergeweld wordt gemeld bij de politie en minder partnergeweld, zou dit mogelijk van invloed zijn op de afname van het huisverbod.

1.3 Methodologische verantwoording

Het doel van het onderzoek is zicht krijgen op de verklaringen van de afname van het aantal tijdelijke huisverboden over de jaren 2013 tot heden in de vier grote steden van Nederland (G4), namelijk Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Dit inzicht kan vervolgens helpen om naar de toekomst te kijken. Het onderzoek concentreert zich op de fase van het opleggen van het huisverbod, niet op de fase van verlenging en uitvoering van de hulpverlening.

Vraagstelling

- Wat zijn verklaringen voor de terugloop van het aantal huisverboden vanaf 2014?
- Wat zijn voorwaarden voor een optimale inzet van het huisverbod om een tijdelijk en duurzaam opheffen van het gevaar te bereiken?

De onderzoeksvragen kunnen worden onderverdeeld in een kwantitatief deel en een kwalitatief deel. De belangrijkste kwantitatieve vraag is: hoe ontwikkelt het tijdelijk huisverbod zich in de G4? Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar inwonertal en een aantal verschillende aspecten van het tijdelijk huisverbod. Het kwalitatieve deel betreft vragen omtrent de verschillende werkwijzen in de desbetreffende gemeenten en of de verschillen samenhangen met het vaker of minder vaak opleggen van een huisverbod. (Zie voor de precieze vraagstelling Bijlage 1.)

Methode van onderzoek

Het onderzoek bestond uit drie deelonderzoeken en is afgesloten met een werkconferentie.

Deelonderzoek 1 bestond uit een literatuurscan en een deskresearch van de relevante beleidsstukken van de G4 omtrent de organisatie van de uitvoering van het huisverbod, aangevuld met enige gesprekken met sleutelfiguren. De literatuurscan van (Nederlandse) onderzoeken naar de uitvoering van het huisverbod richtte zich op de vraag welke knelpunten aanwezig zijn in de uitvoering van het huisverbod en welke aspecten van invloed zijn op het wel of niet opleggen van een huisverbod. Daarnaast is deskresearch verricht ten aanzien van de relevante beleidsstukken binnen de G4 om zicht te krijgen op de verschillende werkwijzen rond de uitvoering van het huisverbod in de G4. De gesprekken met sleutelfi-

2 Deze constructie heeft tot gevolg dat het huisverbod en contactverbod niet gekoppeld is aan een persoon, maar aan een specifieke woning. Dit kan in strijd zijn met het Verdrag van Istanbul dat voor Nederland in 2016 in werking is getreden (Kuppens e.a., 2015).

guren hadden tot doel de papieren werkelijkheid beter te doorgronden en in verbinding te brengen met de uitvoering van het beleid.

Deelonderzoek 2 is het kwantitatieve onderzoek naar de cijfermatige ontwikkelingen, aan de hand van de registratie van het huisverbod (in het systeem Khonraad) en de politieregistratie van huiselijk geweld over de jaren 2013 tot 2018 (en zo mogelijk vanaf 2009). Ter afsluiting van fase 1 en 2 zijn de voorlopige resultaten voorgelegd aan de begeleidingscommissie, aangevuld met deskundigen uit de vier steden.

Vervolgens is gestart met het verdiepend onderzoek (deelonderzoek 3). Via interviews met professionals (n=50) werkzaam bij politie, Veilig Thuis, instellingen betrokken bij de uitvoering van het tijdelijk huisverbod en gemeentelijke afdelingen, is ingegaan op de uitvoering van het tijdelijk huisverbod, verklaringen voor wel of niet opleggen van het huisverbod en voorwaarden om tot een oplegging van een tijdelijk huisverbod te komen.

Het onderzoek is afgesloten met een werkconferentie. Deze had tot doel het bij elkaar brengen van de verschillende ketenpartners betrokken bij het opleggen en verlengen van het tijdelijk huisverbod in de vier steden, om met elkaar te discussiëren over de voorwaarden voor een optimale inzet van het huisverbod en om van elkaar te leren. (Zie voor een meer uitgebreide verantwoording Bijlage 1.)

1.4 Opzet van het rapport

Deze rapportage betreft een onderzoek in de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht naar de redenen voor de daling van het aantal huisverboden rond 2013 en de voorwaarden voor een adequate inzet van het tijdelijk huisverbod in de toekomst.

Het onderzoek is geen systematische vergelijking tussen de vier gemeenten. Hoewel we de cijfermatige ontwikkelingen wel voor de vier gemeenten afzonderlijk weergeven, levert het kwalitatieve deel, bestaande uit een deskresearch en per gemeente (ruim) twaalf interviews met verschillende beroepsgroepen, te weinig feitelijke en gedetailleerde kennis op om systematisch een goede vergelijking tussen de vier gemeenten te maken. De relevante verschillen worden wel naar voren gebracht. Daarnaast kunnen we op grond van vijftig interviews algemene tendensen, verklaringen en wensen voor de toekomst aangeven.

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk één leiden we het onderzoek in met een korte schets van de achtergrond en de ontwikkelingen van het huisverbod. Ook lichten we hier het doel, de onderzoeksvragen en onderzoeksmethode toe. Hoofdstuk twee geeft een cijfermatig overzicht van de inzet van het tijdelijk huisverbod, waarbij we een vergelijking maken tussen de vier gemeenten. In hoofdstuk drie gaan we in op verklaringen die worden gegeven voor de daling van het aantal huisverboden. In hoofdstuk vier kijken we naar de toekomst: wat zijn voorwaarden voor een optimale inzet van het tijdelijk huisverbod? Tot slot komen we in hoofdstuk vijf tot een conclusie.

.

2 Getalsmatige ontwikkelingen huisverbod

Hoe heeft het tijdelijk huisverbod zich in de G4 ontwikkeld, is de hoofdvraag van dit hoofdstuk. We beschrijven cijfermatige trends wat betreft huisverboden vanaf 2013 en zo mogelijk vanaf de start van het huisverbod in 2009 tot en met 2018. Er wordt ingegaan op het aantal huisverboden in absolute en in relatieve zin; het aantal huisverboden ten opzichte van het aantal inwoners, het aantal meldingen huiselijk geweld en het aantal in Khonraad geregistreerde RiHG's. Ook gaan we kort in op een aantal kenmerken van de ingezette huisverboden, namelijk aanwezigheid van kinderen, samenloop met strafrecht en verlengingen. Er ontbreken landelijke cijfers dus we kunnen de ontwikkelingen in de G4 niet afzetten tegen landelijke ontwikkelingen.[3]

2.1 Achtergrond cijfers

Alvorens we op de cijfers ingaan is het noodzakelijk eerst een aantal termen nader uit te leggen zodat duidelijk is hoe de cijfers tot stand zijn gekomen. Als eerste wordt gesproken over 'meldingen huiselijk geweld'. Hiermee wordt bedoeld dat door de politie de code 'huiselijk geweld' wordt toegekend aan incidenten die bij de politie staan geregistreerd en die voldoen aan de definitie van huiselijk geweld. Een incident is alles waarmee de politie in aanraking kan komen, van de misdrijven en overtredingen, tot telefonische meldingen van burgers.[4] De code 'huiselijk geweld' wordt op twee manieren toegekend aan incidenten. Enerzijds is het tijdens de registratie van een mutatie in het registratiesysteem van de politie voor een politieagent altijd mogelijk om de code 'huiselijk geweld' toe te voegen aan een incident. Anderzijds wordt dagelijks een query gedraaid op basis van een aantal voorgeprogrammeerde kenmerken van een incident. De incidenten die eruit komen worden gescreend of het werkelijk huiselijk geweld betreft.

Veilig Thuis is in alle regio's de organisatie die verder aan de slag gaat met de meldingen huiselijk geweld, naast het politie/justitietraject in geval van misdrijven/overtredingen. Sinds 2018 is de werkwijze waarop de meldingen naar Veilig Thuis gaan landelijk hetzelfde; er moeten bepaalde gegevens altijd in de melding aan Veilig Thuis staan, zodat zij voldoende informatie hebben voor de veiligheidsscreening.

Khonraad is een online systeem voor de bestuurlijke afdoening van de Wet tijdelijk huisverbod. In Khonraad worden deze zaken centraal vastgelegd en beheerd, via een beveiligde verbinding kunnen de bij het dossier betrokken professionals hun gegevens verwerken en het dossier inzien (zie noot 3). Voor deze analyse is een uitdraai gemaakt van een aantal gegevens uit Khonraad ten aanzien van huisverboden in de G4 in de periode 2009-2018, deze gegevens zijn vervolgens geanalyseerd.

Er zijn geen cijfers bekend over het type melding dat leidt tot een huisverbod, dat wil zeggen het opstarten van de huisverbodprocedure na crisismelding bij de politie, of naar aanleiding van een verzoek van een professional (geplande screening). Eveneens ontbreken cijfers over het type mishandeling waarvoor een huisverbod wordt opgelegd (bijv. aantal huisverboden opgelegd bij kindermishandeling, partnergeweld of ex-partnergeweld, geweld meerderjarig kind naar ouder).

3 Khonraad Huisverbod online wordt in veel delen van het land gebruikt, maar niet overal. Elke gemeente is zelf verantwoordelijk voor de daar ingevoerde gegevens en de verwerking ervan. Dit zorgt ervoor dat het lastig is om landelijk cijfers over de inzet van het huisverbod te verkrijgen. Tot 2014 bestond het landelijk programma huiselijk geweld en de politietaak. Voorheen genereerde dit bureau regelmatig, in elk geval jaarlijks, landelijke cijfers over de inzet van het tijdelijk huisverbod.

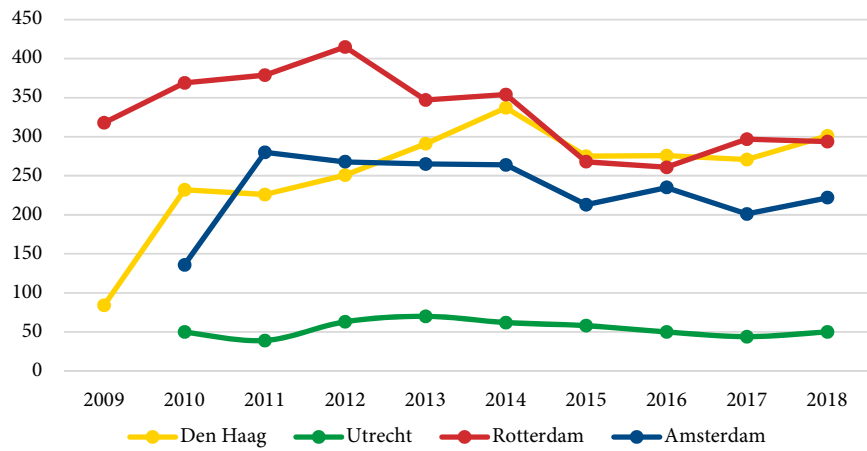
4 Van elk incident wordt een mutatie gemaakt in het registratiesysteem van de politie, met een uniek mutatienummer. In een mutatie wordt alles bewaard wat bij het betreffende incident hoort, beschrijvingen van het incident, aangiftes, verhoren van verdachten, getuigen en betrokkenen, proces verbaal, enzovoorts.

Tot slot ontbreken cijfers over herhaling van geweld, hermelding bij de politie en ook het vaker opleggen van huisverboden. Dit vereist een apart onderzoek.

2.2 Algemene trend aantal huisverboden

De jaren na de invoering van het huisverbod, zien we in alle vier de gemeenten zoals verwacht kan worden een toename van het aantal huisverboden, zowel absoluut als relatief ten opzichte van het aantal inwoners (zie Figuur 1 en 2).

Figuur 1. Totaal huisverboden 2009 – 2018

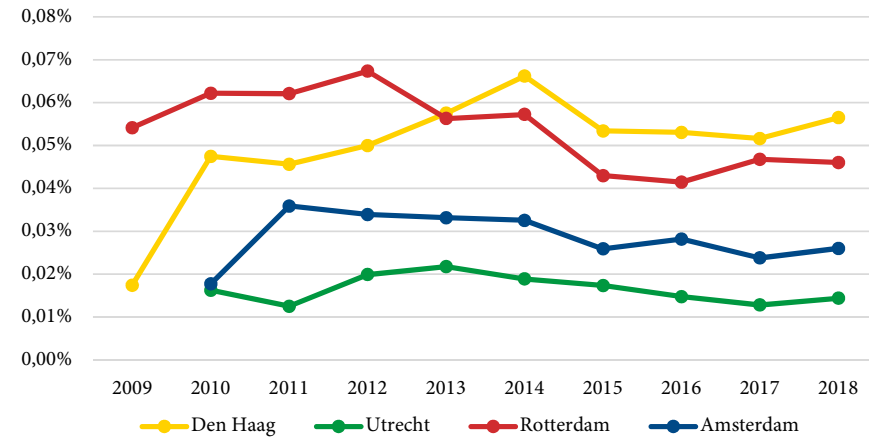


Rotterdam ligt vanaf het begin duidelijk aan kop (ook landelijk) met het opleggen van ruim drie honderd huisverboden in 2009, wat stijgt tot ruim 400 in 2012. Na deze beginjaren zet een (lichte) daling in, voor Amsterdam in 2012, Rotterdam in 2013, Utrecht 2014 en Den Haag in 2015. Het dieptepunt qua aantal huisverboden is in Rotterdam in 2016 (met 261 huisverboden). De andere drie steden hebben hun dieptepunt in 2017: Den Haag met 271, Amsterdam met 201, en Utrecht met 44 huisverboden.

Na de daling volgt er weer een stijging: alle vier de steden leggen in 2018 meer huisverboden op dan het jaar ervoor, behalve Rotterdam waar het dieptepunt een jaar eerder lag en waar in 2018 het aantal vrijwel gelijk blijft ten opzichte van 2017.

In 2018 liggen Den Haag en Rotterdam aan kop (rond 300 huisverboden) en Amsterdam iets eronder (rond 230 huisverboden). Utrecht legt absoluut en relatief (ten opzichte van het aantal meldingen huiselijk geweld bij de politie en het aantal inwoners) de minste huisverboden op en schommelt rond de 50 huisverboden.

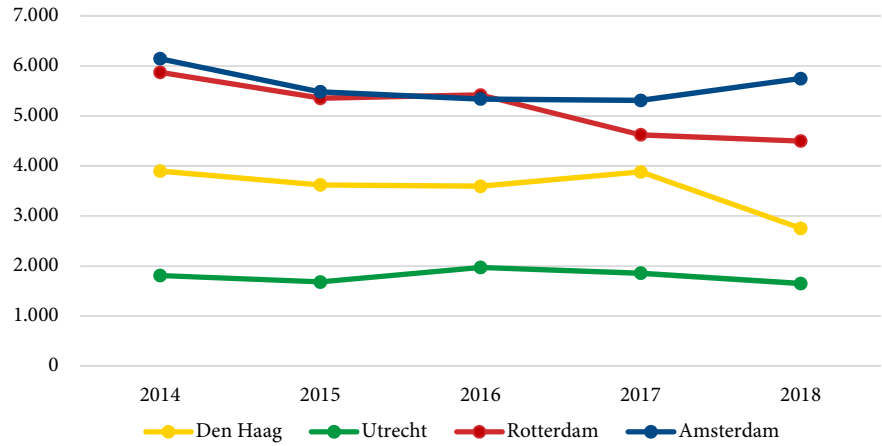
Figuur 2. Huisverboden naar inwoners 2009-2018



2.3 Tijdelijk huisverboden ten opzichte van politiemeldingen huiselijk geweld

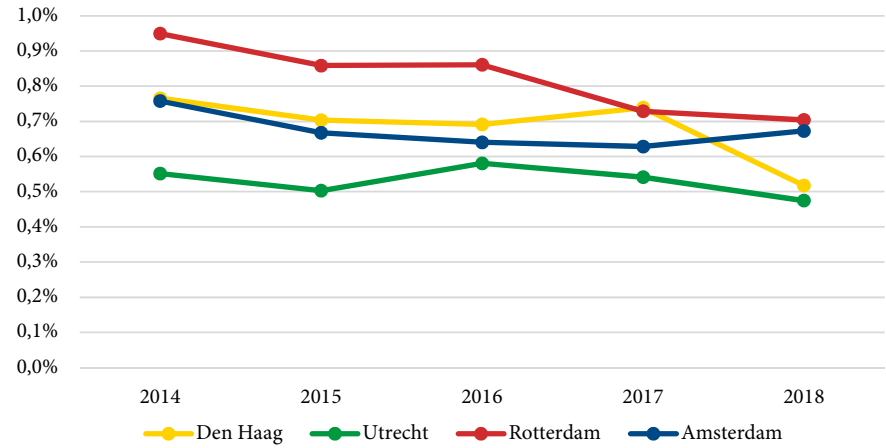
Bijna altijd is de crisismelding bij de politie het startpunt voor een huisverbod-procedure. De vraag is daarom of het aantal incidenten dat wordt gemeld bij de politie in de loop der jaren is afgenomen. Dit is weergegeven in figuur 3. In Rotterdam zien we een afname in het aantal meldingen in de afgelopen vijf jaar (van 5.871 in 2014 tot 4.497 in 2018). Na 2014 is ook in Amsterdam een daling zichtbaar in het aantal meldingen huiselijk geweld, maar in 2018 neemt het aantal weer toe richting het niveau van 2014 (5.747). In Utrecht en Den Haag is het aantal meldingen van 2014 tot en met 2017 vrij stabiel (Utrecht: rond 1.800 en Den Haag: rond 3.800). In 2018 is er echter een aanzienlijke daling van het aantal meldingen in Den Haag (ruim 1.100 meldingen minder dan in 2017).

Figuur 3. Totaal aantal meldingen huiselijk geweld bij de politie



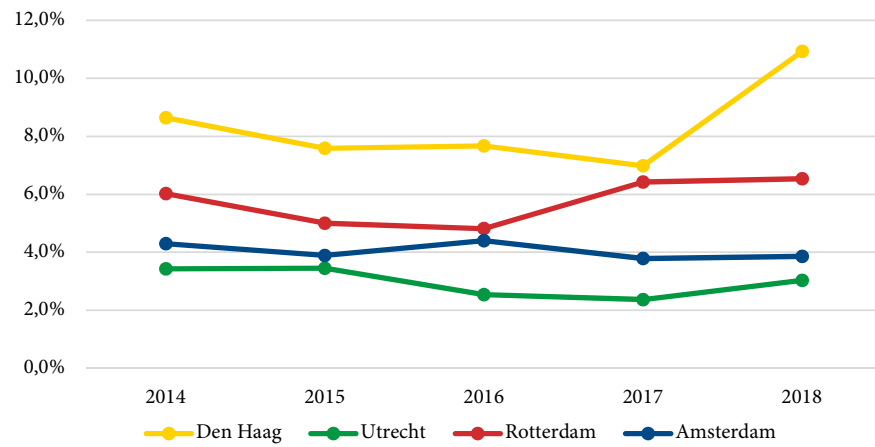
Het aantal meldingen afgezet tegen het inwoneraantal levert een soortgelijk beeld op, waarbij wel opvalt dat in Rotterdam relatief meer meldingen huiselijk geweld heeft (zie figuur 4).

Figuur 4. Meldingen huiselijk geweld bij de politie naar inwoners



Wanneer we het aantal huisverboden afzetten tegen het aantal meldingen huiselijk geweld bij de politie (figuur 5), zien we dat dit varieert zowel naar gemeente als door de jaren heen.

Figuur 5. Huisverboden naar politiemeldingen HG



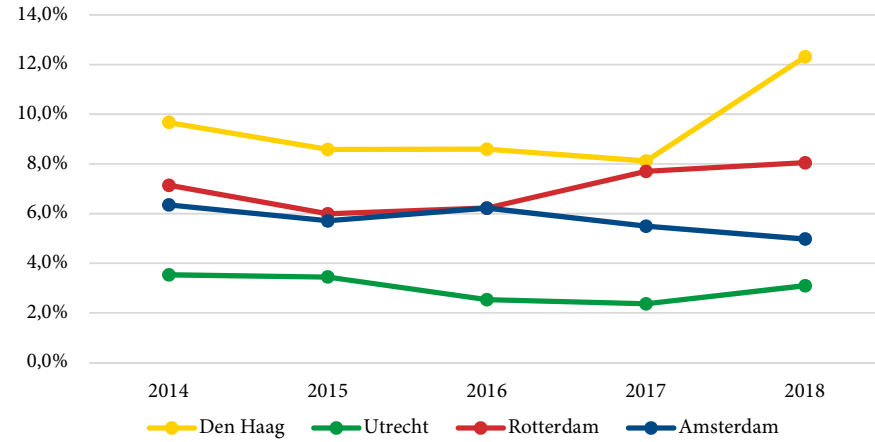
In Den Haag wordt in vergelijking tot de drie andere steden vaker een huisverbod opgelegd na een melding van huiselijk geweld (rond de 8 procent in 2014-2017). In 2018 werden er in Den Haag verhoudingsgewijs meer huisverboden opgelegd (stijging naar 11 procent), wat samenhangt met de daling van het aantal meldingen huiselijk geweld bij de politie. In Rotterdam ligt het percentage rond de 6 procent, Amsterdam rond de 4 procent en Utrecht 3 procent. De fluctuaties in het percentage door de jaren heen laten zien dat de daling en stijging van het aantal huisverboden niet direct samenhangt met een verandering van het aantal meldingen huiselijk geweld bij de politie.

2.4 Tijdelijk huisverboden ten opzichte van RiHG's

Een RiHG kan worden afgenomen indien het vermoeden bestaat dat aan de drie formele criteria in de wet wordt voldaan (meerderjarig; meer dan incidenteel; *vermoeden* van ernstig en onmiddellijk gevaar). In dat geval kan de hulpofficier van justitie gevraagd worden door de basispolitie of hij of zij een huisverbodprocedure wil starten. Hiermee wordt bedoeld het afnemen van een RiHG om te beoordelen of daadwerkelijk wordt voldaan aan de drie wettelijk gestelde criteria. Daarna zal besloten worden of een huisverbod zal worden opgelegd.

Onderzocht is hoe vaak een RiHG is afgenomen ten opzichte van het aantal politiemeldingen (figuur 6) en hoe vaak een huisverbod volgde na het afnemen van het RiHG (figuur 7).

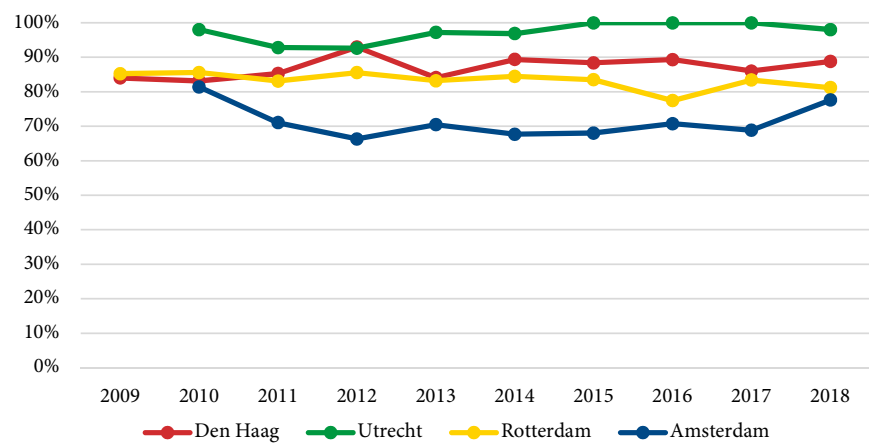
Figuur 6. RiHG's naar politiemeldingen HG 2014-2018



We zien dat het aantal RiHG's ten opzichte van het aantal meldingen fluctueert tussen de steden: in Utrecht is dit het laagst (rond de 3 procent) en Den Haag het hoogst (tussen 8 en 12 procent). Rotterdam fluctueert tussen 6 en 8 procent en Amsterdam tussen 5 en 6 procent. (figuur 6)

Als een RiHG wordt ingevuld, volgt meestal een huisverbod (figuur 7). Maar ook hier zien we verschillen tussen de steden. In Den Haag en Rotterdam geldt voor circa 80 procent van de RiHG's dat er een huisverbod volgt en in Utrecht geldt dit voor vrijwel 100 procent. In Amsterdam zien we dat het vaakst een RiHG niet wordt gevolgd door een huisverbod (in 70 procent van de RiHG's volgt een huisverbod). Dit duidt erop dat in Utrecht alleen een RiHG (in Khonraad) wordt ingevuld als men zeker weet dat er een huisverbod wordt opgelegd, terwijl in Amsterdam vaker bij het voldoen aan de drie criteria er een RiHG wordt ingevuld om te onderzoeken of sprake is van een ernstig en onmiddellijk gevaar.

Figuur 7. Huisverboden naar RiHG's 2009-2018

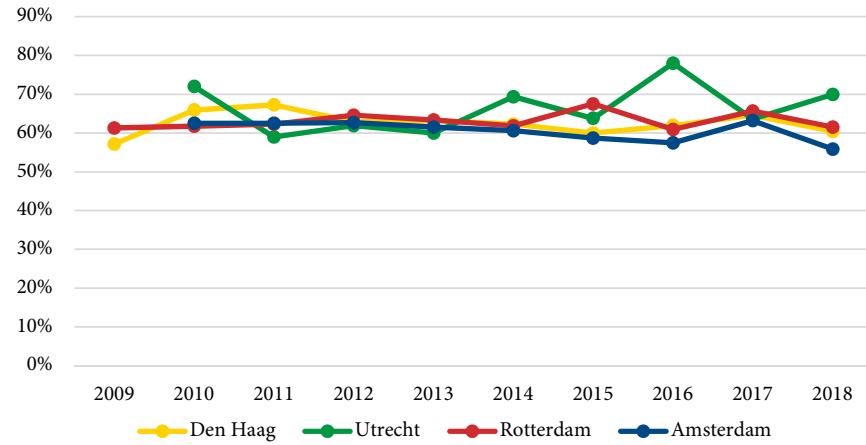


2.5 Kenmerken ingezette huisverboden

In deze paragraaf gaan we in op een aantal kenmerken van de ingezette huisverboden, namelijk de aanwezigheid van kinderen, of het huisverbod samen met een strafrechtelijke maatregel wordt ingezet en in hoeverre het huisverbod na tien dagen wordt verlengd.

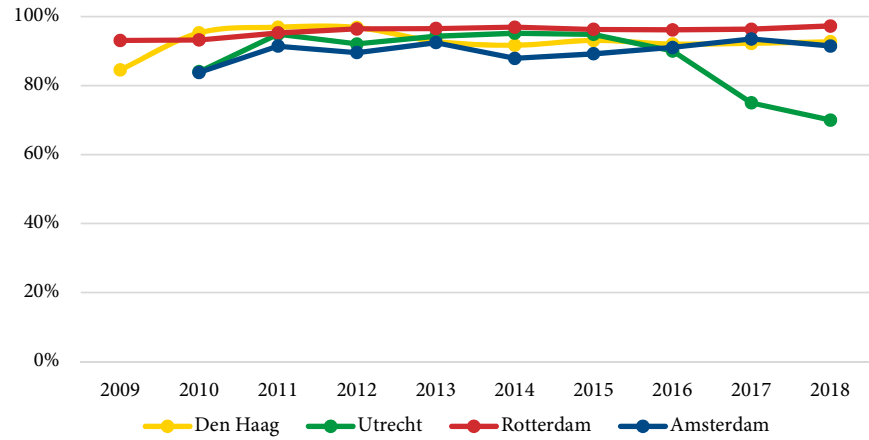
Uit de registratie in Khonraad komt naar voren dat in de meerderheid van de opgelegde huisverboden kinderen aanwezig zijn (tussen de 55 en 70 procent), dit geldt voor alle vier de steden. In Utrecht zijn vergeleken met de andere steden zeker na 2014 relatief vaker kinderen aanwezig, met een piek in 2016 (80 procent van de huisverboden) (figuur 8).

Figuur 8. Percentage huisverboden met kinderen in gezin



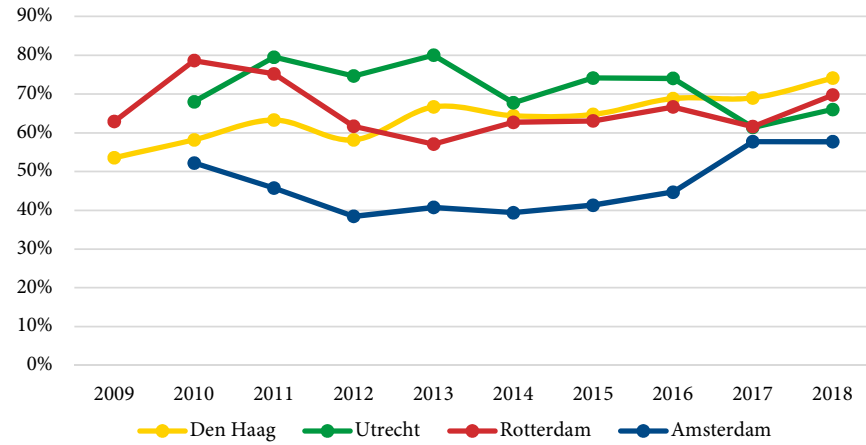
Het startpunt voor een tijdelijk huisverbod is doorgaans de crisismelding bij de politie, en na aanhouding van de verdachte wordt op het politiebureau de huisverbodprocedure gestart. Of er daarna zowel een strafrechtelijke vervolging als een bestuursrechtelijk huisverbod is opgelegd, blijkt niet uit de cijfers van Khonraad. Samenloop betekent dus dat er tegelijkertijd aanhouding van de verdachte plaatsvindt. Er is bijna altijd samenloop met strafrecht (zie figuur 9). Wel zien we dat dit in Utrecht vanaf 2015 de samenloop behoorlijk afneemt.

Figuur 9. Percentage huisverboden met samenloop strafrecht



Na de eerst tien dagen kan een tijdelijk huisverbod worden verlengd met nog eens 18 dagen als het onmiddellijk gevaar (nog) niet is geweken. Het aantal verlengingen van huisverboden verschilt tussen de vier steden en fluctueert in de tijd (zie figuur 10). Amsterdam verlengde tussen 2012 en 2016 rond de 40 procent, terwijl de ander steden meer tussen de 60 en 75 procent zitten. In 2017 en 2018 wordt tussen de 60 en 75 procent verlengd. In Amsterdam en Den Haag is vanaf 2012 een gestage toename van het aantal verlengingen zichtbaar.

Figuur 10. Verlengingen huisverboden 2009 – 2018



2.6 Conclusie

Vanaf 2009 is het mogelijk om in geval van huiselijk geweld een tijdelijk huisverbod op te leggen. Na een periode waarin een stijgende lijn is te zien in het aantal huisverboden in de G4, treedt een daling op rond 2013, gevolgd door een recente stijging. Deze tendens loopt niet helemaal gelijk voor alle steden. De stijging en daling hangt niet duidelijk samen met cijfermatige ontwikkelingen in het aantal meldingen huiselijk geweld bij de politie. Van de bij de politie gemelde incidenten huiselijk geweld wordt bij een klein percentage een huisverbod opgelegd, namelijk tussen de drie en twaalf procent van de gemelde incidenten huiselijk geweld bij de politie in de vier gemeenten.

Er zijn verschillen tussen de vier gemeenten. Rotterdam legde lange tijd absoluut en relatief de meeste huisverboden op, maar na een dalende tendens vanaf 2013 zien we dat Den Haag en Rotterdam in absolute aantallen ongeveer gelijk oplopen, en Den Haag relatief ten opzichte van het aantal meldingen huiselijk geweld bij de politie meer huisverboden oplegt. Utrecht legt absoluut en relatief het minste huisverboden op. Daarnaast valt op dat Utrecht zich onderscheidt wat betreft het invullen van RiHG (alleen als er ook een huisverbod volgt) en in Utrecht relatief vaker kinderen aanwezig zijn in gezinnen waarbij een huisverbod wordt opgelegd ten opzichte van de andere steden.

3 Afname aantal tijdelijk huisverboden tegen het licht

Er is rond 2014 een duidelijke afname van het aantal huisverboden, en vanaf 2017 zien we een stijging inzetten. Deze veranderingen hangen niet samen met een daling en stijging van het aantal politiemeldingen huiselijk geweld, zoals in het vorige hoofdstuk is vastgesteld. Via gesprekken met betrokkenen bij de uitvoering van het tijdelijk huisverbod zijn mogelijke verklaringen voor deze daling naar voren gekomen. Een groot deel van de uitvoerders van het tijdelijk huisverbod zijn vooral casusgericht en hebben inzicht in problematiek of knelpunten waar zij tegen aan lopen, maar hebben geen kennis over tendensen; er zijn wel redenen waarom een huisverbod wel of niet wordt opgelegd, maar geen verklaring voor een structurele daling. Het zijn vooral beleidsmakers bij de gemeente en politie die met mogelijke verklaringen komen.

Er zijn twee verklaringen voor de afname van het aantal tijdelijk huisverboden die regelmatig worden genoemd, namelijk de veranderingen bij de politie door de totstandkoming van de Nationale Politie in 2013 en de transitie van het participatie- en jeugdbeleid en de totstandkoming van Advies- en meldpuntpunt huiselijk geweld en kindermishandeling, Veilig Thuis (VT) in 2015. Veilig Thuis is een samenvoeging van het voormalig AMK (Advies en Meldpunt Kindermishandeling) en het ASHG (Advies en Steunpunt Huiselijk Geweld). Daarnaast worden nog enkele verklaringen naar voren gebracht die een afname of juist de recente stijging kunnen verklaren. Hier gaan we achtereenvolgens op in. Het is belangrijk te beseffen dat het altijd lastig is om (beleidsmatige) veranderingen direct te koppelen aan cijfermatige trends.

3.1 Daling door landelijke veranderingen bij politie en sociale domein

Met de komst van de nationale politie veranderde de interne organisatie binnen de politieorganisatie op regionaal en districtsniveau, wat ook de uitvoering van de huisverboden raakt. Een belangrijke verandering die overal plaatsvond is de verschuiving naar meer generalisten en minder specialisten. Veel mensen veranderde van positie of vertrokken. In Rotterdam verdwenen bijvoorbeeld de jeugd– en zedenrechercheurs, die een belangrijke rol vervulden in de uitvoering van het tijdelijk huisverbod. De kennis over het huisverbod verdween, en kennisopbouw bij de mensen op de nieuwe posities vindt niet (direct) plaats. Ook verdwijnen afdelingen of kennisknooppunten waar veel kennis is over de aanpak van huiselijk geweld en de uitvoering van het tijdelijk huisverbod. In Den Haag werd bijvoorbeeld bureau DOEN (onderdeel van de politie) opgeheven. De kennis is van het specialistische bureau verplaatst naar de districten, en is daardoor verwaterd. Individuen met kennis zijn bijvoorbeeld naar een andere gemeente gegaan. ‘En daar zie je het aantal huisverboden stijgen’, zo wordt opgemerkt.

In het algemeen betekent het verdwijnen van een afdeling met veel kennis dat de kennis die daar is opgebouwd versnippert binnen een organisatie, omdat het weliswaar aanwezig is bij verschillende individuen, maar deze zijn minder zichtbaar en kunnen ook ergens anders een baan vinden en dan niet worden vervangen. Deze ontwikkeling waarin kennis verwatert of verdwijnt vindt plaats zowel bij de hulpofficieren van justitie als de noodhulp. Hierdoor worden huisverbodwaardige situaties minder snel herkend, zo wordt naar voren gebracht. Bovendien zijn er capaciteitsproblemen, waardoor minder ruimte is voor kennisopbouw.

De kennis rond de aanpak van huiselijk geweld werd niet structureel geborgd. '*Door verplaatsen van veel mensen, verandering in de werkprocessen, onrust onder de mensen in de organisatie in combinatie met verminderde beschikbaarheid, kunnen mensen minder tijd hebben en hun aandacht voor het inzetten van het huisverbod kan verslappen*', aldus een politiefunctionaris.

Het is niet alleen de politie waar grote veranderingen plaatsvinden. Ook binnen het sociaal domein vinden belangrijke veranderingen plaats. De verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg is verschoven van de provincie naar de gemeente, waarbij de Bureaus Jeugdzorg werden afgeschaft en gecertificeerde instellingen hun intrede deden op de markt. De gemeente is ook verantwoordelijk geworden voor de hulp in het gedwongen kader en de jeugdreclassering om zo samenhang tussen het vrijwillige kader en hulp in een gedwongen kader te verbeteren. Dit betekent afstemming tussen jeugdhulporganisaties in het vrijwillig kader, zoals de sociale wijkteams, met organisaties rondom veiligheid, zoals jeugdbescherming, jeugdreclassering, Veilig Thuis, en justitiële ketenpartners. Bovendien zijn alle gemeenten verplicht zorg te dragen voor zowel de toegang als een toereikend aanbod van voorzieningen, en zijn zij verantwoordelijk voor het waarborgen van de kwaliteit. Het doel van deze veranderingen is de juiste hulp op maat met minder dure gespecialiseerde hulp, meer samenhang in de jeugdhulp en meer ruimte voor de professional om de juiste hulp op maat te kunnen bieden, ook wel transformatie genoemd (Evaluatie Jeugdwet, 2018). Deze transitie van provincie naar gemeenten en transformatie van doelstellingen hebben veranderingen in het jeugdveld tot gevolg, die ook van invloed zijn op het inzetten van het huisverbod. De jaarlijkse aanbesteding geeft specifieke problemen, en vergt jaarlijks veel capaciteit.

Het opgaan van het ASHG en het AMK in Veilig Thuis in 2015 heeft eveneens invloed op de uitvoering van het tijdelijk huisverbod. Er vindt een verandering in werkwijze plaats. En het ontstaan van een nieuwe organisatie gaat altijd gepaard met kinderziekten. Dit was zeker het geval bij de Veilig Thuis organisaties. Veilig Thuis heeft niet in alle gemeenten een rol in de voorfase voorafgaand aan het besluit tot opleggen van een tijdelijk huisverbod, maar ook als Veilig Thuis later in het proces zit, hebben deskundigheids- en capaciteitsproblemen invloed.[5] Uit de interviews komt naar voren dat het werken in specialistische huisverbodteams bij Veilig Thuis waar het casemanagement wordt neergelegd, bijdraagt aan verbetering van de kennis. Als het casemanagement niet goed wordt opgepakt, heeft dit een negatieve invloed op de politie die veel tijd en energie in de huisverbodprocedure aan de voorkant steekt, aldus de politie. Of als medewerkers van Veilig Thuis niet samen met de politie na een crisismelding op huisbezoek kunnen wegens capaciteitstekorten, werkt dit demotiverend voor de politie.

Vanaf 2017 zien we weer een stijgende trend. Dit kan samenhangen met het feit dat de reorganisatie onrust binnen de politie is verdwenen en de aandacht voor de aanpak huiselijk geweld en het huisverbod beter is geborgd. Daarnaast zijn kinderziekten in de werkwijze van Veilig Thuis wat betreft hun (nieuwe) rol in de huisverbodprocedure verholpen of zijn extra maatregelen genomen.

5 In Amsterdam en Utrecht is Veilig Thuis betrokken aan de voorkant en in Rotterdam en Den Haag heeft Veilig Thuis een rol als casemanager.

3.2 Andere factoren die afname of stijging kunnen verklaren

Het zijn niet alleen veranderingen binnen de politie en Veilig Thuis die bijdragen aan een stijging en daling van het aantal huisverboden. Aanleiding voor extra aandacht voor de aanpak huiselijk geweld in het algemeen kan zijn voortgekomen uit een aantal ernstige incidenten (met dodelijke afloop) en dit kan ook van invloed zijn geweest op een toename van het aantal huisverboden. Uit het onderzoek komen vier andere mogelijke factoren naar voren: de aanwezigheid van een kennisknooppunt, de rol van de burgemeester, de samenwerking tussen politie, crisisteams en Veilig Thuis, en de afstemming met het Openbaar Ministerie op ZSM.

Aanwezigheid van kennisknooppunt

Het belang van een kennisknooppunt en aanjager wordt door verschillende geïnterviewden naar voren gebracht. In alle vier de gemeenten is er wel een aanjager. Alleen in Amsterdam bestaat het kenniscentrum huiselijk geweld en kindermishandeling binnen de politie, die ook de incidenten huiselijk geweld nader onderzoekt. Als zij een situatie van huiselijk geweld aantreffen waar een huisverbod voor de hand had gelegen maar niet is gestart, dan koppelen ze dit terug aan de desbetreffende politiemensen. In Utrecht is het de coördinator van de speciale pool adviseurs tijdelijk huisverbod binnen de politie die dit doet. Soms heeft dit tot gevolg dat alsnog de tijdelijk huisverbod procedure wordt gestart. Maar in elk geval vergroot deze wijze van werken het bewustzijn over de mogelijkheden om een tijdelijk huisverbod op te leggen. Binnen de politie ervaart de een het als ondersteunend en de ander ervaart het meer als ongewenste bemoeienis, zo komt uit de interviews met de politie naar voren. Als we naar de ontwikkeling van het aantal opgelegde huisverboden in Amsterdam kijken, zou dit kenniscentrum een verklaring kunnen zijn voor het feit dat de schommelingen in het aantal opgelegde huisverboden minder groot zijn dan bijvoorbeeld in Rotterdam en Den Haag. Ook zou dit een verklaring kunnen zijn voor het feit dat in Amsterdam meer RiHG's worden afgenomen terwijl vervolgens geen tijdelijk huisverbod wordt opgelegd; het lijkt erop dat in Amsterdam sneller een RiHG wordt ingevuld als men vermoedt dat aan de drie criteria kan worden voldaan, terwijl na invulling van het RiHG het onmiddellijk gevaar niet altijd voldoende aannemelijk is of alsnog na een belangenafweging toch niet wordt besloten een tijdelijk huisverbod op te leggen. De reorganisatie bij de politie en daarmee het wegvallen van bureau DOEN, en de daling van het aantal huisverboden in Den Haag, kan ook duiden op het belang van specialistische kennis; door deze ontwikkeling lijkt er een verschuiving te zijn van meer specialistische kennis bij bureau DOEN naar meer generalistische kennis bij de districten met minder huisverboden tot gevolg.

Een ander punt van discussie is of de wijze van registreren invloed heeft. Huiselijk geweld is een maatschappelijke klasse binnen de politieregistratie, en er zijn landelijke richtlijnen over de registratie. Als sprake is van huiselijk geweld, dient een melding bij Veilig Thuis plaats te vinden. In de praktijk worden situaties verschillend geïnterpreteerd als het gaat om het wel of niet aanwezig zijn van huiselijk geweld. In alle vier gemeenten draait de politie daarom query's om incidenten waar geen code huiselijk geweld aan hangt uit het systeem te trekken en deze alsnog de code huiselijk geweld te geven om een zo goed mogelijke registratie van huiselijk geweld incidenten te hebben. In Amsterdam gebeurt dit door

het kenniscentrum, naast een check op districtsniveau; in andere gemeenten gebeurt dit alleen op districtsniveau. In Den Haag zien we een enorme daling van het aantal meldingen huiselijk geweld in 2018 (van 3.880 in 2017 naar 2.754 in 2018). In de gesprekken hierover is geen verklaring naar voren gekomen. Nader onderzoek naar de verschillende categorieën binnen huiselijk geweld, bijvoorbeeld tussen ruzie/twist (zonder vervolg), huiselijke twist (zonder vervolg) en misdrijven zou inzicht kunnen geven waar de afname vooral plaatsvindt (hoofdstuk 2, figuur 5).

Rol burgemeester

De Wet Tijdelijk Huisverbod bepaalt dat de burgemeester de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod (en het voorafgaande onderzoek) kan mandateren aan (uitsluitend) een hulpofficier van justitie (politie). Dit vertaalt zich landelijk in twee soorten mandaat. In het ene geval is er sprake van volledig mandaat waarbij de burgemeester na afloop van het namens hem genomen besluit wordt geïnformeerd. Dan handelt de politie dus zonder voorafgaand overleg voor het nemen van de beslissing. Dit is in Rotterdam en Amsterdam zo. In het andere geval is er sprake van een ondertekeningsmandaat. Dan start de politie net als in het eerste geval zelfstandig de procedure en voert een onderzoek uit aan de hand van het RiHG, formuleert een voorgenomen besluit en belt dan de burgemeester. Politie en burgemeester overleggen vervolgens waarna de burgemeester zelf het besluit neemt. Deze structuur kan ook betekenen dat de burgemeester een ander besluit neemt dan geadviseerd wordt door de hulpofficier van justitie. In de praktijk wordt bij ondertekeningsmandaat vaak gesproken van geen mandaat, maar dat is juridisch niet correct. Overigens blijft de burgemeester altijd verantwoordelijk, ongeacht de mandaatvorm. De burgemeester kan ook altijd zelfstandig een huisverbodprocedure uitvoeren, dus zelf een besluit nemen.

Uit sommige interviews komt naar voren dat het voor politie minder tijdrovend zou zijn wanneer er sprake is van volledig mandaat (zie ook De Vaan, Homburg, Schreijenberg, 2013). Noch de kwantitatieve data, noch de beleidsmatig ambtenaren van de G4 herkennen echter dit beeld. Uit de interviews komt naar voren dat de betrokkenheid van de burgemeester een grotere rol speelt dan het wel of niet hebben van een ondertekeningsmandaat: in Den Haag speelde de burgemeester een belangrijke rol in het op de kaart zetten van het huisverbod als een van de mogelijkheden in de aanpak van huiselijk geweld. En ook in Amsterdam speelt de burgemeester een aanjagende rol.

Samenwerking politie en Veilig Thuis of andere crisisdienst

Uit het onderzoek komt niet naar voren dat er een bepaalde factor in de werkwijze is die leidt tot meer huisverboden.

In Rotterdam betekent de samenwerking tussen politie en het crisisteam dat de politie wordt ontlast in het onderzoek voorafgaand aan het opleggen van een huisverbod. De tijd die de politie aan het invullen van het RiHG kwijt is, is ongeveer de helft vergeleken met de andere steden, zo wordt naar voren gebracht.[6] Deze werkwijze geldt als een van de verklaringen voor het hoge aantal tijdelijk huisverboden in de beginjaren van het huisverbod in Rotterdam. Ook in Den Haag is er samenwerking tussen politie en het crisisteam huisverbod. Het crisisteam

6 BMC deed in opdracht van het Landelijke programma huiselijk geweld en de politietaak onderzoek naar de capaciteitsbesteding bij de procedure tijdelijk huisverbod. Zij maakten de berekening voor de periode 1 oktober-29 november 2009 aan de hand van formats die door 20 regio's (van de 25) zijn ingevuld. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod de politie in Nederland gemiddeld 6 uur en 37 minuten kost. In Rotterdam-Rijnmond bedroeg de gemiddelde tijdsduur voor de uitvoering Wet tijdelijk huisverbod door de hulpofficieren van justitie 3 uur en 10 minuten (Glim e.a., 2010).

van het AMW heeft – samen met het crisisinterventieteam (CIT) van JBWest als er minderjarigen betrokken zijn – een rol in het houden van gesprekken met de betrokkenen en het vergaren van informatie voor het invullen van het RiHG. Het verschil is vooral de wijze waarop de informatie voor het RiHG wordt aangeleverd; in Rotterdam is dit toegesneden op het RiHG, en in Den Haag meer in zijn algemeenheid via een crisisrapportage. Het grootste verschil betreft echter de rol van de hulpofficier van justitie bij het horen van betrokkenen. Het is een inspanningsverplichting om voorafgaand aan het invullen van het RiHG gesprekken te voeren met betrokkenen (achterblijver en uithuisgeplaatste) om (dreiging van) onmiddellijke gevaar vast te stellen. In Rotterdam vult de hulpofficier van justitie doorgaans het RiHG in op grond van alleen de informatie van het crisisteam en de politie, terwijl in Den Haag hulpofficieren van justitie de betrokkenen zelf spreken. Inmiddels lopen Den Haag en Rotterdam beiden aan kop in het aantal opgelegde huisverboden. Het terugdringen van de hoeveelheid tijd die moet worden besteed aan het invullen van het RiHG door de politie kan van invloed zijn op het aantal opgelegde huisverboden, maar de situatie in Den Haag laat zien dat ook andere factoren van invloed zijn.

Werken met een kleine pool van hulpofficieren van justitie suggereert dat in dat geval een kleine groep gemotiveerde en deskundige mensen vaker een huisverbod opleggen, omdat zij goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden. De praktijk van Utrecht laat echter zien dat een kleine pool van deskundigen wel de kwaliteit van de beslissingen kan verbeteren, zoals uit de interviews naar voren komt, maar het hoeft niet tot meer huisverboden te leiden, zoals de cijfers laten zien. De praktijk van Rotterdam laat zien dat met een grote pool van hulpofficieren van justitie toch veel huisverboden opgelegd kunnen worden (zie hoofdstuk 2).

Het aantal betrokken organisaties of verschillende afdelingen binnen een organisatie rond het opstarten van de huisverbodprocedure verschilt tussen de vier gemeenten (zie hoofdstuk 4). De werkwijze lijkt weinig invloed te hebben op het veel of weinig opleggen van huisverboden, maar verandering van werkwijze, zoals het ontstaan van Veilig Thuis die taken overneemt van de voorgaande organisaties, wel. Dit vond plaats in alle gemeenten (zie voorgaande paragraaf). De werkwijze kan van invloed zijn op het meer of minder opleggen van huisverboden in de stad zelf, maar dit betekent niet dat een goede werkwijze ook overdraagbaar is voor alle gemeenten en daar goede resultaten oplevert.

Afstemming bestuurlijk huisverbod en strafrechtelijke gedragsaanwijzing

Door een enkeling wordt naar voren gebracht dat tegenwoordig door het Openbaar Ministerie vaker een gedragsaanwijzing wordt opgelegd. Een gedragsaanwijzing (art. 509hh Sv) kan worden opgelegd voor de periode voorafgaand aan de zitting en heeft tot doel het onmiddellijk voorkomen of beëindigen van strafbaar gedrag dat belastend is voor een persoon of de openbare orde verstoort (Fischer e.a., 2019). Een gedragsaanwijzing kan een gebieds- en contactverbod inhouden, maar ook voortzetten of intensiveren van al reeds bestaande hulpverlening door huisarts, maatschappelijk werk of andere hulpverleners (TK 31.467, nr.3). Het Openbaar Ministerie op ZSM kan in aansluiting op het huisverbod een afdoeningsbesluit nemen, waaronder eventueel een gedragsaanwijzing in aansluiting op tijdelijk huisverbod. Op die manier kan de ingezette hulp met het strafrecht als stok achter de deur worden voortgezet.

De gedragsaanwijzing wordt eerder in aansluiting op een tijdelijk huisverbod opgelegd, dan in plaats van een tijdelijk huisverbod, zo komt uit de interviews naar voren. Reden is ook dat via een tijdelijk huisverbod hulpverlening (vrij-

willig) van de grond komt, terwijl een gedragsaanwijzing alleen voortzetting van bestaande hulp als voorwaarde kan stellen. Het vaker inzetten van een gedragsaanwijzing lijkt niet de verklaring voor het dalen van het aantal huisverboden.

3.3 Conclusie

Rond 2013 is landelijk een dalende trend te zien van het aantal opgelegde huisverboden (Kuppens e.a., 2015), en dit zien we ook in de vier grote steden. Deze daling is voor de vier gemeenten niet te verklaren uit een afname van het aantal meldingen huiselijk geweld bij de politie. De veranderingen bij de politie door het ontstaan van de nationale politie lijkt een belangrijke factor in de daling van het aantal huisverboden. Door de wijziging naar meer generalistisch werken en minder specialisme verdwenen specifieke functies of afdelingen met kennis van de aanpak huiselijk geweld en het tijdelijk huisverbod, waardoor kennis verloren ging. Door de veranderingen in het sociale domein door de transitie en de totstandkoming van Veilig Thuis verdween eveneens kennis en ontstonden nieuwe samenwerkingswerkwijzen. Na 2017 zien we een stijging. De verklaring hiervan kan zijn dat de problemen rond de reorganisaties zich aan het oplossen zijn. Ook een initiatiefrijke burgemeester, een kennisknooppunt of aanjager kan bijdragen aan het (weer) vaker opleggen van een huisverbod.

4 Voorwaarden voor optimale inzet tijdelijk huisverbod

Het inzetten van het tijdelijk huisverbod wordt als een belangrijk instrument gezien in het direct stoppen van geweld, het bieden van bescherming en het bereiken van duurzame veiligheid. In het vorige hoofdstuk stond de vraag centraal wat het dalen en stijgen van het aantal opgelegde huisverboden zou kunnen verklaren. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal aan welke voorwaarden moet worden voldaan zodat het tijdelijk huisverbod optimaal kan worden ingezet. Optimaal wil niet zeggen dat het aantal huisverboden moet stijgen, maar wel dat het instrument in samenhang met andere instrumenten zo wordt ingezet dat directe bescherming en hulp gericht op duurzame veiligheid wordt geboden.

Met deskundigen bij politie, Veilig Thuis, crisisteams, Reclassering, Openbaar Ministerie en gemeenteambtenaren hebben we gesproken over de knelpunten in het opleggen van het tijdelijk huisverbod en de belangrijkste voorwaarden voor een optimale uitvoering ervan. Tijdens de werkconferentie zijn voorwaarden voor een goede uitvoering eveneens besproken. Hieruit komt naar voren dat voldoende kennis omtrent huiselijk geweld en huisverbodwaardige situaties noodzakelijk is, waarbij de bestuursrechtelijke context van de maatregel aandacht verdient. In paragraaf 4.2 gaan we hier op in. Andere voorwaarden betreffen aspecten van de wijze waarop de samenwerking is georganiseerd (paragraaf 4.3), en de afstemming en samenwerking tussen het bestuurlijke huisverbod en de strafrechtelijke afdoening (paragraaf 4.4). We sluiten af met een conclusie (paragraaf 4.5). Voor we hierop ingaan, staan we in paragraaf 4.1 stil bij de discussie over de doelen van het tijdelijk huisverbod – beschermen en hulpverlenen – en het belang van een gezamenlijke visie.

4.1 Doel tijdelijk huisverbod: bescherming en hulp bieden

Het tijdelijk huisverbod is een veiligheidsmaatregel, gericht op directe bescherming en duurzame veiligheid door de geweldsspiraal te doorbreken. Uit de gesprekken komt naar voren dat de een meer nadruk legt op directe bescherming en de ander op hulpverlening, en dat dit van invloed is op het oordeel om wel of niet een huisverbod op te leggen.

Directe bescherming of duurzame veiligheid voorop

Als het gaat om het toepassen van de criteria om een huisverbod op te kunnen leggen, zien we een nuanceverschil tussen politie en hulpverlening. Uit de interviews komt naar voren dat de politie doorgaans meer de nadruk legt op het voldoen aan de juridische gronden (volwassen persoon, anders dan incidenteel aanwezig, en een aannemelijk onmiddellijk gevaar). De politie hanteert daarin vaak een gevaarcriterium dat strafrechtelijk is ingekleurd, dat wil zeggen dat sprake moet zijn van (een vermoeden van) een strafbaar feit. Dit is echter geen vereiste vanuit de Wet tijdelijk huisverbod. De hulpverlening legt meer de nadruk op het van de grond krijgen van de hulp om duurzame veiligheid te bereiken en geeft aan dat de politie vaker en in een eerder stadium een huisverbod kan initiëren, zoals in situaties waarbij er geen sprake is van een bewijsbaar strafbaar feit, maar wel van (een vermoeden van) onmiddellijk gevaar. Te denken valt aan aanwezigheid van meerdere mutaties bij de politie en uit signalen van het lokale veld; er kunnen signalen komen van scholen of reeds betrokken hulp in het gezin, die omstandigheden uit het nu en uit het verleden kunnen betreffen. Deze signalen zien professionals uit de hulpverlening eerder als reden voor een huisverbod dan de politie, aldus de geïnterviewde professionals uit de hulpverlening.

Overigens komen er vanuit de politie ook geluiden dat de hulpverlening juist vaker voor een huisverbod zou kunnen opteren. Veilig Thuis of anderen binnen de hulpverlening leggen te veel de nadruk op het vrijwillig kader: gezamenlijk met de gezinsleden tot een oplossing komen. Vanuit de politie wordt aangegeven dat partners (tijdelijk) uit elkaar moeten in het belang van de veiligheid.

Daarnaast is er binnen de politie een verschil in perspectief waar te nemen wat betreft de nadruk op directe bescherming of duurzame veiligheid. De ene politieagent legt de nadruk op directe bescherming: het huisverbod is ter bescherming, dus als aan de criteria van het tijdelijk huisverbod wordt voldaan, moet een huisverbod worden opgelegd. Het is van meerwaarde als het ook leidt tot duurzame veiligheid omdat de hulpverlening tot verandering leidt, maar dit is niet de essentie van de Wet tijdelijk huisverbod. Anderen binnen de politie leggen meer de nadruk op duurzame veiligheid: zij zullen na twee of drie huisverboden dit instrument niet meer inzetten omdat gebleken is dat het tijdelijk huisverbod niet leidt tot hulpverlening en duurzame veiligheid. Denken vanuit directe bescherming leidt daarom tot vaker opleggen van het huisverbod.

Een ander punt dat hierop aansluit wordt door de hulpverlening naar voren gebracht. Het opstarten van een huisverbodprocedure, zonder daadwerkelijk opleggen van een huisverbod, kan al bijdragen aan het starten van een hulpverleningsproces. De politie ervaart het starten van een huisverbod zonder opleggen ervan dikwijls als verloren tijd, maar dit hoeft zeker niet zo te zijn, zo wordt naar voren gebracht: '*Als het crisisteam door het gesprek voorafgaand aan het eventueel opleggen van een huisverbod betrokken is bij het gezin, is er is wel iets gebeurd en een eerste stap naar hulp gezet.*'

Als sprake is van een onmiddellijk gevaar, vindt vervolgens de afweging plaats of het huisverbod het juiste middel is om het gevaar af te wenden. Het kan zijn dat de vrouwenopvang een betere vorm van bescherming biedt aan het slachtoffer met kinderen. De wens en inschatting van het slachtoffer dat zij (met haar kinderen) veiliger is in de vrouwenopvang kan niet altijd worden gehonoreerd. Een situatie kan huisverbodwaardig zijn, maar toch niet voldoen aan de eisen van de vrouwenopvang. Er kan een discrepantie zitten tussen de visie van politie, vrouwenopvang, hulpverlening en de betrokken mensen zelf.

Uit de gesprekken komt naar voren dat er verschillen in perspectieven zijn wat betreft het doel van het tijdelijk huisverbod, maar vooral hoe lastig het is om het doel van duurzame veiligheid te bereiken. Een politiemedewerker: *'Met het inzetten van een tijdelijk huisverbod ben je er nog niet, want het lost in principe niets op. Het creëert een pauze in een situatie, waarbinnen je wat zou moeten bewerkstelligen (…). Na een tijdelijk huisverbod zitten de mensen vaak nog in dezelfde afhankelijkheidsrelatie als daarvoor en voor je het weet gaat het op dezelfde voet verder. Dus dat doel – stoppen van geweld – bereiken is wel een uitdaging.'*

Hoe 'preventief' opleggen

De term 'preventief' wekt enige verwarring, omdat er al heel wat agressie, dwang en geweld heeft plaatsgevonden voor er aan het starten van een procedure tijdelijk huisverbod wordt gedacht. Het 'preventief' inzetten van het tijdelijk huisverbod betekent doorgaans dat er zonder een vermoeden van strafbare feiten of zonder een crisismelding bij de politie, toch een huisverbodprocedure wordt gestart. Uit de interviews en de werksessie komt naar voren dat er discussie is over de vraag hoe 'preventief' het huisverbod moet worden opgelegd. Doordat doorgaans de

crisismelding bij de politie het startpunt is voor de huisverbodprocedure, wordt het gevaarcriterium eerder strafrechtelijk ingevuld dan bestuursrechtelijk, zoals we al eerder aangaven. Er is een roep om vaker tegemoet te komen aan het doel van de bestuurlijke maatregel, namelijk bescherming bieden in die gevallen waar nog geen vermoeden is van strafbare feiten, maar wel aannemelijk is dat er sprake is van een ernstig en onmiddellijk gevaar. Vanuit de politie wordt naar voren gebracht dat zij niet de capaciteit hebben om in die gevallen waar geen vermoeden is van strafbare feiten, de procedure huisverbod te starten.

De discussie is of het bestuurlijk karakter van de maatregel meer voorop moet komen te staan en daarmee ook de start van de huisverbodprocedure minder bij de politie moet komen. Wettelijk gezien bepaalt de burgemeester c.q. de hulpofficier van justitie of een huisverbodprocedure wordt gestart, wat niet betekent dat andere partijen geen verzoek zouden kunnen doen voor het starten van de procedure huisverbod en het opleggen van een maatregel. Het is mogelijk dat een tijdelijk huisverbod wordt geïnitieerd door een verzoek tot een tijdelijk huisverbod direct aan de hulpofficier van justitie te richten door Veilig Thuis of het crisisteam. In Den Haag en Utrecht zijn hier werkafspraken over gemaakt; deze werkwijze is in plaats van de weegteams, zoals die bijvoorbeeld in Rotterdam en Amsterdam in het leven zijn geroepen. Voor acute screening zonder crisismelding heeft Rotterdam eveneens werkafspraken gemaakt. De weegteams opgericht in Rotterdam en Amsterdam bestaan uit verschillende ketenpartners, waar een verzoek tot een tijdelijk huisverbod kan worden ingediend. Het weegteam beoordeelt of er voldoende onderbouwing is voor de aanwezigheid van een ernstig en onmiddellijk gevaar door de criteria van het RiHG langs te lopen. Deze werkwijze wordt geplande screening genoemd (zie ook De Vaan & Smit, 2015).

Bij aannemelijkheid van een onmiddellijk ernstig gevaar wordt de hulpofficier van justitie of burgemeester verzocht een tijdelijk huisverbod op te leggen. Deze route is ontwikkeld om in gevallen van kindermishandeling waar geen melding bij de politie is gedaan, tot het opleggen van een huisverbod te komen. Deze route kan echter in alle gevallen van huiselijk geweld worden ingezet. Ook een direct betrokkene in de zin van een slachtoffer kan een verzoek doen bij de burgemeester om een tijdelijk huisverbod op te leggen en op dit verzoek moet een besluit volgen. De betrokkene kan vervolgens naar de rechter als zij of hij het niet eens is met het besluit.

Duidelijk is dat het niet noodzakelijk is dat de politie als eerste via een crisismelding is betrokken. Vanuit politie, hulpverlening en het Openbaar Ministerie wordt de vraag gesteld hoe het tijdelijk huisverbod buiten het strafrecht (dat wil zeggen de crisismelding bij politie) het beste vorm gegeven kan worden. Een aantal hulpverleners en medewerkers van het Openbaar Ministerie stellen de vraag: Is het wel wenselijk dat de bestuursrechtelijke huisverbod keten is gekoppeld aan de strafrechtelijke keten?

Voor welke situaties

Het tijdelijk huisverbod was bij de totstandkoming in eerste instantie gericht op het bieden van bescherming thuis in geval van een (dreigend) onmiddellijk gevaar veroorzaakt door de partner en er was discussie over de mogelijkheid het toe te passen in geval van kindermishandeling. In de uiteindelijke wet is expliciet aangegeven dat het tijdelijk huisverbod ook kan worden ingezet bij kindermishandeling, naast partnergeweld (TK 30.657, nr 3, memorie van toelichting bij wetsvoorstel; Lünnemann, 2004; Lünnemann, Römkens & de Roos, 2009; GGD-Rotterdam-Rijnmond, 2013).

Het tijdelijk huisverbod heeft tot doel het slachtoffer thuis bescherming te bieden en is daarmee verbonden aan een plaats (woning). Daarnaast is er ook een contactverbod, en dit betreft de persoon. Door de bescherming te koppelen aan een woning en bovendien aan personen die anders dan incidenteel verblijven in dezelfde woning als het slachtoffer, kan het tijdelijk huisverbod niet worden opgelegd als geen sprake is van 'anders dan incidenteel verblijf'. Dit betekent dat het in geval van agressie, mishandeling en lastig vallen door de ex-partner het huisverbod alleen kan worden ingezet als de ex-partner anders dan incidenteel aanwezig is, bijvoorbeeld in verband met omgang met de kinderen (Kuppens e.a., 2015). Het criterium 'anders dan incidenteel verblijf' wordt overigens niet hetzelfde geïnterpreteerd; de een vat het beperkt op en de ander breed, waardoor in het ene geval geen huisverbod wordt geïnitieerd en in het andere wel.

In geval van stalking, het stelselmatig lastig vallen van een persoon, is het inzetten van het tijdelijk huisverbod lastig omdat het 'anders dan incidenteel' criterium dikwijls niet opgaat. Uit de interviews komt naar voren dat de meningen zijn verdeeld over het moeten kunnen inzetten van het tijdelijk huisverbod in geval van stalking; de meningen verschillen wat betreft de effectiviteit ervan voor deze groep. De een ziet stalking als dermate hardnekkig gedrag dat een tijdelijk huisverbod geen effect zal sorteren, terwijl de ander vindt dat een tijdelijk huisverbod het gedrag kan doorbreken, afhankelijk van de ernst en duur van het gedrag. Zij achten het huisverbod een geschikt instrument omdat het huisverbod ook een contactverbod omvat en er een handvat is om de hulpverlening van de grond te krijgen. Het opleggen van een tijdelijk huisverbod zit tussen het houden van een stopgesprek door de politie en het strafrechtelijk vervolgen.

'Een tijdelijk huisverbod is voor deze doelgroep (stalkers) juist minder ingrijpend dan een strafrechtelijke route en het zou wel een goed middel kunnen zijn om de hulpverlening makkelijker op gang te brengen. Stel dat er sprake is van slechts incidenteel verblijven, wat is dan het bezwaar om het wel op te leggen?'

Bovendien verplicht het Verdrag van Istanbul om alle slachtoffers van huiselijk geweld te beschermen. Op de overheid rust een positieve verplichting tot ingrijpen ter bescherming van slachtoffers van huiselijk geweld op grond van het internationale en Europese recht. Bescherming die zich beperkt tot een woning in plaats van een persoon, kan in strijd met het Verdrag van Istanbul zijn, zeker als er geen gelijkwaardig ander instrument is en slachtoffers daardoor niet optimaal worden beschermd (Kuppens e.a,. 2015).

Uit de gesprekken komt naar voren dat er meer variatie is gekomen in doelgroepen waar het huisverbod wordt opgelegd, en de situatie wordt steeds complexer. Uit de politieregistratie en Khonraad kunnen niet eenvoudig gegevens worden gehaald die zicht geven op de problematiek. Dit vergt dossieronderzoek en valt buiten het onderzoek. We kunnen dus niet op grond van Khonraad aangeven of er meer variatie is in doelgroepen en of de complexiteit toeneemt.

De grootste groep waar een huisverbodprocedure wordt gestart is nog steeds geweld tegen de partner in intieme relaties. Ook wordt een huisverbodprocedure gestart als mensen uit elkaar zijn, maar er wel sprake is van 'anders dan incidenteel verblijf', zo komt uit de rapportage 2018 van het Centrum voor Dienstverlening uit Rotterdam naar voren.[7]

7 Een rapportage van het Centrum voor Dienstverlening in Rotterdam geeft inzicht in de achtergrond van de personen waar een huisverbodprocedure is gestart. De grootste groep is samenwonend (209) en gehuwd (129). Daarnaast zijn er 68 latrelaties. Ongeveer 10 procent van de personen die zijn aangehouden en waar een huisverbodprocedure is gestart (49), is gescheiden van de persoon tegen wie het geweld zich richt (p. 6). In dit geval is waarschijnlijk wel sprake van anders dan incidenteel verblijf. Daarnaast zijn er nog 87 personen die een andere relatie tot het slachtoffer hadden. Zie: *Rapportage 2018 van Cluster Crisisinterventie, Opvang & Extramuraal wonen, afdeling CVD Crisisdienst Huisverbod Rotterdam en omstreken.*

We nemen aan dat dit in grote lijnen ook voor de andere steden geldt. Uit de gesprekken komt naar voren dat de geïnterviewden het gevoel hebben dat de complexiteit van de problematiek toeneemt de afgelopen jaren. Er is dikwijls sprake van alcoholproblematiek of ernstige verslaving. Er kan sprake zijn van een licht verstandelijke beperking. De psychiatrische problematiek lijkt toe te nemen, waaronder vormen van autisme of depressie en suïcidaliteit. Ook de groep ouderen die dementerend is en daarbij agressief, lijkt toe te nemen. Daarnaast komt naar voren dat de groep jong volwassenen die thuis blijft wonen en agressief gedrag vertoont toeneemt. Er is geen geschikte woonruimte voor hen, waardoor ze thuis blijven wonen en de verhoudingen escaleren. Jongeren staan bijvoorbeeld op de lijst voor begeleid wonen, en door de wachtlijsten kan dit erg lang duren. Er is geen zicht op de grootte van deze groepen. De gegevens uit de rapportage van het Centrum voor Dienstverlening over de achtergronden van de personen waar een huisverbodprocedure is gestart geeft aan dat de omvang van de groep waar geen sprake is van een intieme relatie of ex-relatie nog steeds klein is.

Sommigen zetten vraagtekens bij het opleggen van een tijdelijk huisverbod bij dementerenden of mensen met een ernstige psychiatrische problematiek. Uit eerder onderzoek van De Vaan, Timmermans en Homburg (2013) bleek dat de het tijdelijk huisverbod vooral effectief was als er geen complexe en ernstige situatie was. De vraag is daarom welke groepen wel of niet geschikt zijn voor een tijdelijk huisverbod. Onder welke voorwaarden kan een tijdelijk huisverbod worden opgelegd? In deze discussie dient ook aandacht te zijn voor de vraag in welke situaties cultuur een belemmering vormt voor het opleggen van een huisverbod, geldt dit alleen als er een gevaar van eerwraak is, of ook breder? Wat is de betekenis van een cultuursensitieve aanpak, zo wordt door verschillende geïnterviewden naar voren gebracht.

Een duidelijke gezamenlijke visie op het karakter, de doelen en de uitleg van de wet tijdelijk huisverbod lijkt te ontbreken. Er tekent zich een discussie af over de rol van de politie in die zaken waar geen strafrechtelijke procedure gelijktijdig plaatsvindt. Om tot een optimale inzet van het huisverbod te komen is een gezamenlijke visie hierop gewenst.

4.2 Tijdelijk huisverbod is specialisme: herkennen van huisverbodwaardige situaties

Als er een melding van huiselijk geweld bij de politie binnenkomt, is er heel wat aan de hand. Het kan de eerste keer zijn dat de politie betrokken wordt, maar doorgaans was er al (jarenlang) agressie en geweld voorafgaand aan de eerste melding. Er is een patroon ontstaan dat niet eenvoudig is te doorbreken. De geïnterviewden zijn unaniem van mening dat het tijdelijk huisverbod een belangrijk instrument is omdat het ingrijpt op de bestaande situatie. Het tijdelijk huisverbod biedt de mogelijkheid direct bescherming te bieden en op langere termijn patronen te doorbreken. Om het instrument optimaal te kunnen inzetten is het belangrijk dat er kennis is van huisverbodwaardige situaties, bij de politie, waar doorgaans de start is van de huisverbodprocedure, en bij de hulpverlening die op verschillende momenten betrokken kan zijn bij het opleggen en uitvoeren van het huisverbod. We gaan achtereenvolgens in op de politie en hulpverlening.

Politie

Bij een crisismelding huiselijk geweld is het de politie die aan de deur komt en die besluit of het een huisverbodwaardige situatie zou kunnen zijn. Zo ja, dan wordt contact opgenomen met de hulpofficier van justitie (of in Utrecht met

adviseurs huisverboden van de politie en in Amsterdam met de wijkagent die 'huisverboddienst' heeft). De noodhulp is de eerste schakel en daarmee bepalend of een huisverbodprocedure wordt gestart. Doorgaans wordt alleen aan een tijdelijk huisverbod gedacht als er ook een aanhouding is, waarmee het strafrechtelijk criterium op de voorgrond staat (verdenking van een strafbaar feit) en niet het bestuursrechtelijke criterium 'aannemelijk onmiddellijk gevaar'. Daarnaast wordt het criterium 'anders dan incidenteel' doorgaans beperkt opgevat; als geen sprake is van samenwonen wordt een tijdelijk huisverbod niet snel mogelijk geacht. Naast kennis over de betekenis van de criteria van het huisverbod, dient er voldoende kennis van het onderwerp huiselijk geweld te zijn, bijvoorbeeld kennis omtrent de impact van geweld op slachtoffer en kinderen of kennis omtrent de patronen van geweld. Niet alle politiemensen beseffen dat het incident niet op zichzelf staat, en dat sprake kan zijn van een patroon waar meer voor nodig is dan enkele dagen logeren. Daarnaast komt naar voren dat er vaker bij twijfel gebeld zou moeten worden met een hulpofficier van justitie of andere deskundigen huiselijk geweld binnen de politie (bijvoorbeeld taakaccenthouders huiselijk geweld).

Bij de inwerkingtreding van de Wet tijdelijk huisverbod zijn alle hulpofficieren getraind, maar dit gebeurt niet (altijd) bij nieuwe hulpofficieren. Kennis wordt niet actueel gehouden door het ontbreken van bijscholing of onvoldoende omvang van zaken waarin een huisverbodprocedure wordt gestart door de hulpofficier. Dit laatste is het geval als hulpofficieren van justitie of wijkagenten maar af en toe betrokken zijn bij een huisverbod. In geval alle hulpofficieren van justitie dienst kunnen hebben, kan het voorkomen dat het beslissen over een huisverbod maar eens per jaar voorkomt, waardoor kennis en daadkracht minder wordt, zo komt uit de interviews met de politie naar voren.

Naast kennis is echter ook feeling met dit soort zaken belangrijk. Als mensen er feeling mee hebben, wordt er meer tijd in gestoken en is er meer inzicht in de problematiek en de betekenis van de criteria. Een politieagent: *'Het hangt ook wel af van hoe betrokken een collega bij zo'n huiselijk geweld casus is of hij of zij denkt: huiselijk geweld PFFIEWWWW. Net als dat ik met verkeer veel minder heb.'* Het starten van een huisverbodprocedure is persoonsafhankelijk, zowel bij de noodhulp als bij hulpofficieren of wijkagenten, zo komt uit verschillende interviews met politie en andere deskundigen naar voren.

Om de kennis te versterken en te zorgen voor voldoende omvang van beslissingen tijdelijk huisverbod wordt in Utrecht sinds 2012 en recentelijk ook in Den Haag gewerkt met een specifiek team van hulpofficieren van justitie (zie ook paragraaf 4.3). Voor de noodhulp is het lastiger om te komen tot een specifiek team, en dan gaat het erom dat politieagenten weten wanneer zij anderen moeten inschakelen.

Hulpverlening

Voldoende kennis wat betreft de huisverbodprocedure en criteria, en kennis omtrent beschermingsmogelijkheden binnen het strafrechtelijke kader zijn niet altijd aanwezig bij medewerkers van Veilig Thuis en andere betrokken hulpverleningsorganisatie. Als kennis ontbreekt over doel en gronden voor het starten van een huisverbodprocedure kan dit afstemmingsproblemen opleveren met de politie en kan er vervolgens aan bijdragen dat minder huisverboden worden geïnitieerd. Dit is een ander punt dan het verschil van visie dat er kan zijn tussen politie en hulpverlening (zie paragraaf 4.1). Uit de gesprekken komen twee te onderscheiden situaties naar voren die kennis bij de hulpverlening vereisen: tijdens de voorfase voorafgaand aan het opleggen van het huisverbod in de

afstemming met politie, en situaties waar een crisismelding bij de politie niet het startpunt is van de huisverbodprocedure.

Als de hulpverlening is betrokken in de voorfase zien we, zoals eerder vermeld, dat daar waar Veilig Thuis een rol ging spelen, kennisopbouw nodig is. Deze lijkt inmiddels (redelijk) opgebouwd voor de huisverbodteams waar de adviezen (voor verlenging) worden geschreven. Als het gaat om medewerkers van Veilig Thuis in het algemeen, of medewerkers van wijkteams, is meer kennis nodig omtrent de mogelijkheden van het huisverbod en strafrechtelijke mogelijkheden in aansluiting op vrijwillige hulpverlening. Capaciteitsproblemen en personeelsverloop vertragen echter de kennisopbouw. Daar waar een crisisteam al jaren betrokken is, lijkt kennis opgebouwd. Aandacht voor het actueel houden van kennis is nodig.

Kennis is een knelpunt bij het beoordelen van huisverbod criterium '(aannemelijk) ernstig en onmiddellijk gevaar' in situaties waarbij geen crisismelding bij de politie is gedaan. Dan ligt het initiatief bij de hulpverlening (Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdzorginstelling). De inzet van het tijdelijk huisverbod zonder een crisismelding bij de politie staat nog in de kinderschoenen. Een pilot in Rotterdam geeft aan dat het goed mogelijk is om ook zonder crisismelding bij de politie, een huisverbod op te leggen (GGD Rotterdam-Rijnmond, 2013).

Uit de interviews komt naar voren dat lang niet alle hulpverleners op de hoogte zijn van de mogelijkheid een tijdelijk huisverbod te initiëren. Daarnaast ontbreekt voldoende kennis over de criteria van het tijdelijk huisverbod en met name hoe het criterium 'aannemelijk onmiddellijk gevaar' kan worden onderbouwd. Het lijkt lastig de juiste bewoordingen te vinden om aannemelijk te maken dat er sprake is van een onmiddellijk gevaar, zo komt naar voren uit interviews met de hulpverlening. Geopperd wordt om meer ondersteuning te bieden aan de professionals in de wijze van onderbouwen en de te leveren informatie. Gedacht kan worden aan samen met (iemand van) het weegteam of een (juridisch) adviseur huisverbod van de gemeente te bespreken welke informatie hiervoor nodig is, aan de hand van het RiHG, zodat hulpverleners de informatie kunnen leveren die relevant is om het gevaar te onderbouwen. Daarnaast wordt opgemerkt dat het weegteam nog in ontwikkeling is en de werkwijze en ondersteuning van de leden van het weegteam aandacht verdient.

We kunnen concluderen dat het initiëren of opleggen van een tijdelijk huisverbod specifieke kennis vergt. Voor het optimaal kunnen inzetten van het huisverbod is zowel voldoende kennis nodig bij politie als bij hulpverlening. Bij de hulpverlening is kennisopbouw nodig als het gaat om huisverbodwaardige situaties waar geen crisismelding bij de politie is gedaan en waar een bestuursrechtelijk gevaarcriterium centraal staat. Ook bij de politie lijkt meer aandacht voor het bestuursrechtelijke karakter van het tijdelijk huisverbod gewenst. Daarnaast is kennis van het werk en logica van andere beroepsgroepen essentieel, omdat het opleggen van een huisverbod samenwerking essentieel is (zie volgende paragraaf). Casusbesprekingen en bij elkaar in de keuken kijken is daarin helpend, zo komt uit de interviews naar voren.

4.3 Samenwerken en informatie delen

Het opleggen van een huisverbod kan alleen plaatsvinden door samenwerking. Bij het opleggen, het uitvoeren en na afloop van het huisverbod zijn in elk van de vier gemeenten andere partijen betrokken (zie Bijlage 2). Er zijn grote verschillen tussen de gemeenten als het gaat om de organisatie rond het opleggen van een tijdelijk huisverbod, zowel hoe de politie dit intern heeft geregeld, als hoe de samenwerking is georganiseerd. In hoofdstuk 3 concludeerden we dat er geen bepaalde factor in de werkwijze is die tot het vaker opleggen van een huisverbod leidt. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd komt evenmin een bepaalde werkwijze naar voren die als 'good practice' geschikt is om als voorwaarde te stellen in alle gemeenten. Wel komen enkele knelpunten naar voren waar elke gemeente mee kampt. Overal wordt gewoekerd met tijd en personeel en zijn wachtlijsten en overal wordt gezocht naar de juiste aansluiting tussen de verschillende diensten binnen politie en tussen de instellingen tijdens voorfase en de eerste tien dagen. In alle vier de gemeenten wordt gezocht naar een optimale samenwerking met andere instanties in het sociaal domein in de fase na het opleggen van het huisverbod.

We staan stil bij verschillende aspecten van samenwerking in de voorfase en eerste tien dagen, zoals samenwerken rond RiHG, betrokken hulpverleningsorganisaties bij opleggen en uitvoeren van het tijdelijk huisverbod, specifieke teams, wachtlijsten en de afstemming rond informatie-uitwisseling.

Samenwerking rond RiHG

De politie ervaart het opleggen van het huisverbod als arbeidsintensief. Om die reden is in Rotterdam vanaf het begin van de inwerkingtreding van het tijdelijk huisverbod het crisisteam van het Centrum voor Dienstverlening (CVD) en de noodhulp betrokken bij het verzamelen van informatie voor het invullen van het RiHG (zie hoofdstuk 3). De hulpofficier van justitie vult op grond van deze informatie het RiHG in; op deze manier wordt de hulpofficier van justitie ontlast. Ook in Den Haag dragen het crisisteam en de noodhulp informatie aan voor de hulpofficier van justitie, maar hier gaat de hulpofficier zelf ook in gesprek met de betrokkenen. In Amsterdam is de wijkagent betrokken bij het invullen van het RIHG en sluit Veilig Thuis bij de wijkagent aan. Het voordeel is dat de wijkagent hiermee de hulpofficier van justitie ontlast en dat de wijkagent vaak al een en ander over de casus weet. Het nadeel is dat er een extra schakel is na de noodhulp die als eerste bij de crisis is betrokken. Uit de interviews komt naar voren dat een wijkagent het niet prettig vindt om in zijn of haar eigen wijk een huisverbod op te leggen omdat dit een negatieve invloed kan hebben op de vertrouwensband. Dit leidt bijvoorbeeld tot het ruilen van diensten, waarmee het voordeel (kennis over de achtergrond van het gezin) teniet gaat. In Utrecht is altijd de adviseur huisverbod zelf aanwezig bij de gesprekken en komt ook het crisisteam van Veilig Thuis.

Het betrekken van zowel politie als hulpverlening bij het invullen van het RiHG wordt door verschillende geïnterviewden van meerwaarde geacht, omdat gezamenlijk vanuit verschillende perspectieven de afweging wordt gemaakt. De hulpofficier van justitie of adviseur huisverboden kijkt meer vanuit het veiligheidsperspectief en heeft informatie uit het politiesysteem ter beschikking, terwijl de medewerker van het crisisteam vanuit het hulpverleningsperspectief

kijkt en kennis heeft van gedrag en informatie ter beschikking heeft over eerdere hulp in het gezin. In Den Haag en Utrecht is er een nauwe samenwerking tussen de politie en crisisteam bij het invullen van het RiHG. Vaak is er samen overleg over wel of niet een tijdelijk huisverbod opleggen, en zeker bij twijfelgevallen proberen de twee partijen bij elkaar te zitten om te sparren om zo tot een gedragen afweging te komen. *'Samenwerking vanuit beide professies bij het opleggen van een tijdelijk huisverbod is van meerwaarde, dat is mijn ervaring en ook wel van de meeste hulpverleners verwacht ik. Bij elkaar zitten en samen brainstormen over de beste oplossing. We leveren bij het RiHG allebei onze eigen input aan. Een huisverbod is niet zomaar iets, het is een beperking van de vrijheid. Over het algemeen zitten we op één lijn; je hoort dezelfde dingen en je hebt dezelfde doelen, namelijk een stukje hulpverlening opstarten. Samenwerking geeft ook inzichten, soms bekijk je iets vanuit verschillende inzichten.'* Ook in Amsterdam sluit Veilig Thuis bij de wijkagent aan. De crisisteams van het CVD in Rotterdam, Veilig Thuis in Utrecht en het AMW in Den Haag werken daarbij 24/7, alleen het huisverbodteam van Veilig Thuis in Amsterdam werkt niet 24/7. Wel heeft de politie in Den Haag de afspraak gemaakt dat hulpofficieren van justitie na acht uur 's avonds geen huisverbodprocedure meer opstarten, echter het crisisteam van AMW maakt altijd de opgestarte zaken af en is telefonisch bereikbaar. Rotterdam is de enige gemeente waarbij deze samenwerking rond het invullen van het RiHG is geformaliseerd: door zowel de noodhulp als het crisisteam wordt op een op de RiHG toegesneden manier informatie aangeleverd aan de hulpofficier van justitie.

Een belangrijke voorwaarde voor een goede afweging is inzicht in de sociale achtergrond en juridische vereisten, wat het beste kan worden gewaarborgd door zowel politie als hulpverlening een rol te geven in de voorfase van het huisverbod, daar is iedereen het over eens.

Betrokken hulpverleningsorganisaties bij opleggen en uitvoeren huisverbod

Er is een verschil tussen de gemeenten als het gaat om de hoeveelheid organisaties die zijn betrokken bij de oplegging van het huisverbod (zie Bijlage 2).

Er zijn dikwijls kinderen aanwezig in situaties waar huisverboden worden opgelegd. Het percentage verschilt door de jaren heen en naar gemeente, en varieert tussen de 55 en 70 procent. Als er kinderen aanwezig zijn, moet er apart aandacht zijn voor hun belangen. Met de veranderingen door de transitie en het samenvoegen van AMK en ASHG hebben ook veranderingen plaatsgevonden in de wijze waarop de zorg aan kinderen wordt georganiseerd. In Amsterdam en Utrecht geeft Veilig Thuis aandacht aan alle betrokkenen binnen het gezin, dus ook aan de kinderen in de voorfase van het huisverbod, terwijl in Den Haag het crisisinterventieteam van JBWest er specifiek voor de kinderen is. In Rotterdam komt het CIT van de JBRR in beeld nadat het tijdelijk huisverbod is opgelegd. Niet alle partijen zijn in alle gemeenten vanaf de start van de huisverbodprocedure betrokken.

Er pleiten verschillende argumenten voor en tegen continuïteit van de hulpverleningspartij in alle fasen. Een argument voor continuïteit is dat de hulpverlener een goed beeld heeft van de casus van begin tot eind: van de crisissituatie, de achtergrond en problematiek van het gezin en de verschillende gezinsleden. Zo bracht een beleidsmedewerker naar voren dat iemand die van begin tot eind betrokken is vaak beter zicht heeft op de doorgemaakte ontwikkelingen van het gezin. Het crisisinterventieteam van de Jeugdbescherming die niet betrokken is bij de voorfase, pleit daarom voor betrokkenheid in de voorfase: dan kan er een beter zorgadvies en veiligheidsplan opgesteld worden. Een ander voordeel dat naar voren wordt gebracht is dat betrokkenen niet steeds een ander gezicht zien. Maar er

worden ook nadelen genoemd; de uithuisgeplaatste en/of achterblijver kan het deze persoon of instantie kwalijk nemen dat er tegen hun wil een huisverbod is opgelegd. Deze boosheid bemoeilijkt de ingang voor gesprek en het risico is dat het gezin of een van de betrokkenen zich weer afsluiten voor de hulpverlening.

Een ander punt is de afweging om wel of niet dezelfde hulpverleningspartij voor achterblijver als uithuisgeplaatste en kinderen te betrekken. In Den Haag is gekozen voor iedere partij een eigen hulpverlener. De uithuisgeplaatste heeft contact met de reclassering, de achterblijver met AMW en kinderen met het CIT van JBWest. Allen hebben hierdoor een eigen vertrouwenspersoon. Zowel uithuisgeplaatste als achterblijver voelen zich vrijer hun verhaal te vertellen, en hierdoor ontstaat een completer beeld, zo wordt naar voren gebracht. De uithuisgeplaatste voelt zich meer ondersteund en is daardoor meer gemotiveerd (met daardoor mogelijk minder recidive), is de verwachting. In Amsterdam is er in het verleden samengewerkt met reclassering, maar is er juist expliciet voor gekozen om één en dezelfde partij (Veilig Thuis) voor achterblijver, uithuisgeplaatste en kinderen te betrekken. Als argument wordt aangedragen dat hierdoor beter systeemgericht gewerkt kan worden. Doordat de hulpverlener beide partijen ziet en spreekt ontstaat een zo compleet mogelijk beeld van het hele systeem. Ook is het tijdsefficiënter bij het regelen van praktische zaken, bijvoorbeeld het ophalen van kleding van de uithuisgeplaatste.

Uit bovenstaande discussie kan niet worden afgeleid of de ene werkwijze meer effect sorteert dan de andere werkwijze. Iemand brengt naar voren: 'Belangrijk is dat er voldoende kennis is van de feiten en dat betrokkenen zich gehoord en gesteund voelen.'

Specifieke teams

Veel van de gesproken professionals benadrukken de meerwaarde van specifieke huisverbod teams met vaste mensen om de kwaliteit en efficiëntie in het opleggen en uitvoeren van het huisverbod te waarborgen. Dit geldt voor teams binnen de hulpverlening en binnen de politie. In zowel Den Haag als Utrecht zijn specifieke teams van hulpofficieren van justitie of adviseurs huisverbod die de huisverbod-procedure tot taak hebben. Op die manier wordt de kwaliteit van de afweging vergroot en is er voldoende omvang van zaken om de deskundigheid hoog te houden. In Amsterdam zijn er ook geluiden binnen de politie die om die reden pleiten voor een specifiek team. In Rotterdam is door de hoeveelheid districten een specifiek team niet mogelijk, en het is ook niet noodzakelijk, want ook zonder specifiek team laat Rotterdam zien dat er relatief veel huisverboden worden opgelegd, zo wordt naar voren gebracht.

De samenwerking tussen de instellingen wordt door deze specifieke teams huisverbod van betere kwaliteit. Uit de interviews komt naar voren dat dit bijdraagt aan onderling vertrouwen, mensen elkaar beter weten te vinden en er samen kennis en ervaring wordt opgedaan. *'Er is een vaste club mensen bij het AMW, de reclassering en de jeugdbescherming. Ons team bestaat al 4 à 6 jaar in vorm. We kennen elkaar door en door. We hebben allemaal ons eigen kernteam van dezelfde mensen, alleen bij de jeugdbescherming gaat af en toe wel eens iemand weg en komt er iemand bij. (…) Ik zie hen meer als collega's dan de collega's hier intern. Tuurlijk botst er wel eens een verschil in visie, maar de samenwerking is heel goed.'*

Door naast overleg op individueel niveau regelmatig een ketenoverleg te hebben met vertegenwoordigers uit de specifieke teams van elk van de organisaties wordt de kwaliteit en efficiëntie versterkt. Voorwaarde voor het goed samenwerken is

echter dat er voldoende tijd en ruimte is voor overleg. Uit de gesprekken komt naar voren dat de samenwerking tussen partners betrokken bij het huisverbod en in het hulpverleningstraject bemoeilijkt wordt door de hoge werkdruk in alle instellingen. Veilig Thuis en jeugdbeschermingsinstellingen kennen daarbij ook nog een groot personeelsverloop.

Wachtlijstproblematiek

Er zijn capaciteitstekorten en een daarmee samenhangende (grote) wachtlijstproblematiek. Het uitgangspunt in alle gemeenten is om tijdens de periode van het huisverbod de hulp op gang te brengen. Dit vraagt van crisisteams om in relatief korte tijd een goed beeld van de situatie te krijgen, in te schatten wat passende hulp is, hoe een veiligheidsplan eruit moet zien, en om de hulp vanuit een langetermijnvisie te borgen in het lokale veld. Door de wachtlijsten lukt het niet altijd om tijdig een organisatie te vinden die hulp zou kunnen bieden, zo komt uit de gesprekken naar voren. Voor de hulp tijdens het huisverbod hebben de betrokkenen voorrang en zijn afspraken gemaakt, bijvoorbeeld dat er binnen drie dagen een overdracht is van het crisisteam naar het jeugdteam. Specifieke afspraken zijn echter geen garantie dat gezinnen overgedragen kunnen worden tijdens de periode van het huisverbod. Specifieke afspraken roepen ook weer vragen op rond gelijke kansen op hulp, zo wordt naar voren gebracht: '*Wat betekent dit voor casussen waarbij geen kinderen zijn betrokken? Of voor gezinnen waarbij wel de huisverbodprocedure wordt opgestart, maar geen huisverbod wordt opgelegd? Ook als er geen huisverbod wordt opgelegd, is er iets heftigs gebeurd wat de aanleiding vormde tot het opstarten van de procedure en hebben de gezinnen hulp nodig.*'

Na het aflopen van het huisverbod hoort er een warme overdracht te zijn naar de vervolghulpinstelling, maar in de praktijk kunnen er maanden zitten tussen het einde van het huisverbod (en daarmee de hulp) en de vervolghulp. Juist bij de 'zwaardere' hulpvormen (GGZ, jeugdzorg) zijn de wachtlijsten het langst, zo komt uit de interviews naar voren. Als gevolg van deze wachtlijsten vallen gezinnen in een 'gat' na de huisverbod met als risico dat de motivatie tot hulp daalt, en herhaling van geweld plaatsvindt.

Afstemming informatie-uitwisseling

Voor de uitvoering van de procedure huisverbod is informatiedelen noodzakelijk. Om het gevaar te kunnen vaststellen moet er op grond van de tachtig signalen, beschreven in het Besluit tijdelijk huisverbod, onderzoek worden gedaan naar de aan of afwezigheid van deze signalen (RiHG). Hiervoor is nodig dat organisaties die kennis hebben over relevante persoonlijke gegevens, deze delen. De Wet tijdelijk huisverbod in samenhang met het Besluit tijdelijk huisverbod vormt een zelfstandige juridische grondslag voor deze informatie uitwisseling. Vervolgens, als een tijdelijk huisverbod is opgelegd, vereist de wet dat een organisatie verantwoordelijk wordt gemaakt door de burgemeester om advies en hulp te bieden en nader onderzoek te doen. Er moet immers een advies komen over het wel dan niet verlengen van het tijdelijk huisverbod. In het verleden lag deze bevoegdheid bij het ASHG en in geval er minderjarigen betrokken waren, bij het AMK of jeugdbescherming. Inmiddels is de situatie gewijzigd en ligt de bevoegdheid bij Veilig Thuis. De juridische grond voor informatie uitwisseling blijft echter hetzelfde. Naast verzamelen gaat het ook om adequate verslaglegging en terugkoppeling. Zowel in de fase voorafgaand aan het opleggen van het huisverbod, als de fase waarin het zorgadvies wordt opgesteld, zijn instellingen verplicht deze informatie

te leveren op grond van de Wet tijdelijk huisverbod. Hiervoor hoeft geen toestemming door betrokkenen te worden gegeven. In de praktijk willen instellingen niet altijd informatie geven in verband met de privacy van een betrokken gezinslid. Met name de informatie-uitwisseling met de GGZ vormt een probleem, terwijl deze informatie cruciaal is voor het maken van een goede veiligheidsinschatting vooraf aan een op te leggen huisverbod, of nadat het huisverbod is opgelegd, zo wordt door verschillende professionals naar voren gebracht.

In de verschillende steden zijn er convenanten gesloten over de informatie-uitwisseling in geval van huiselijk geweld. De GGZ behoort niet altijd tot de ondertekenaars hiervan, zoals naar voren kwam uit de interviews in Amsterdam. Daar heeft Veilig Thuis de taak van GGD Vangnet & Advies overgenomen wat betreft de informatie voor het invullen van het RiHG. Bij het verrijken van informatie in het geval van GGZ-problematiek blijkt dat dit voor Veilig Thuis minder gemakkelijk gaat, mede doordat er geen formele overeenkomst is gesloten over informatie-uitwisseling tussen Veilig Thuis en de GGZ.

Er gaat informatie verloren als na de informatieverzameling wordt besloten niet het RiHG in te vullen in Khonraad in geval besloten wordt geen huisverbod op te leggen. Wel wordt dan een mutatie in het incidentenregistratiesysteem van de politie gemaakt en eventueel met vermelding van reden waarom er geen huisverbodprocedure is opgestart, zo brengt de politie naar voren. Het nadeel hiervan is dat deze informatie niet toegankelijk is voor de samenwerkingspartners, wat wel het geval is als de informatie in Khonraad is opgenomen. De informatie-uitwisseling kan ook worden belemmerd door gebrek aan tijd of prioriteit, waardoor verslaglegging door noodhulp, hulpofficieren van justitie en medewerkers van Veilig Thuis erbij in schiet.

4.4 Aansluiting huisverbod met strafrechtelijke aanpak

Per gemeente is afstemming tussen het opleggen van een tijdelijk huisverbod en de strafrechtelijke interventie verschillend georganiseerd. Voor alle gemeenten geldt dat doorgaans een huisverbod wordt opgelegd als er tegelijkertijd een verdenking is van een strafbaar feit en de verdachte is aangehouden; dit biedt de politie en hulpverlening enige tijd om informatie te verzamelen voor het huisverbod wordt opgelegd. Als de verdachte in vrijheid wordt gesteld kan tegelijkertijd het huisverbod worden uitgereikt. Maar ook later in het traject kunnen het tijdelijk huisverbod en een strafrechtelijke reactie samengaan, zoals in hoofdstuk 3 naar voren kwam. Tegenwoordig wordt door het Openbaar Ministerie op ZSM in geval van huiselijk geweld vaker een gedragsaanwijzing opgelegd in aansluiting op een tijdelijk huisverbod. De gedragsaanwijzing kan een contactverbod inhouden, maar ook voortzetting van gestarte hulpverlening. Op die manier kan de ingezette vrijwillige hulpverlening een verplichtend karakter krijgen als voorwaarde van de gedragsaanwijzing en dit geldt tot het vonnis is gewezen (zie ook paragraaf 3.2).

De bestuurlijke maatregel en strafrechtelijk optreden komen ook bij elkaar in geval van overtreding van het tijdelijk huisverbod. Overtreding van het tijdelijk huisverbod is een strafbaar feit, en de handhaving ervan is een taak van politie en Openbaar Ministerie. Uit de interviews komt naar voren dat in alle gemeenten overtredingen van het tijdelijk huisverbod voorkomen, en dat het handhaven ervan beter kan. Lang niet alle overtredingen worden bij politie gemeld, en na melding bij politie wordt het lang niet altijd vervolgd door Openbaar Ministerie.

Het Veiligheidshuis is naast ZSM ook een plek waar vanuit verschillende zorg en veiligheidsperspectieven de aanpak van huiselijk geweld op casusniveau wordt vormgegeven. In Rotterdam speelt het Veiligheidshuis een belangrijke rol; bij complexe zaken vindt doorverwijzing naar het Veiligheidshuis plaats, waardoor direct verschillende maatregelen kunnen worden genomen, zowel in strafrechtelijke zin als in de zin van hulpverlening. In Amsterdam is er het Actiecentrum Zorg en Veiligheid, waarnaar complexe casussen worden opgeschaald. In Utrecht bestond een lange traditie van ketenoverleg inzake huiselijk geweld in het Veiligheidshuis, maar met de totstandkoming van Veilig Thuis werd dit overleg uit het Veiligheidshuis gehaald. Hierdoor verviel het protocol voor samenwerking en informatiedeling dat binnen het Veiligheidshuis geldt, wat informatiedeling bemoeilijkte. Er is vervolgens een afstemmingsoverleg tussen politie en Veilig Thuis voor in de plaats gekomen en de mogelijkheid om complexe casussen op te schalen naar het Veiligheidshuis, maar daar werd nauwelijks gebruik van gemaakt. Sinds 2019 is het afstemmingsoverleg tussen politie en Veilig Thuis uitgebreid naar een structureel actie-overleg, waar ook het Openbaar Ministerie aansluit. Complexe casussen worden opgeschaald naar het Veiligheidshuis.

In Den Haag is recentelijk het contact over de huisverbod route en strafrechtelijke route via ZSM geïntensiveerd door de uitvoering van een pilot waarin direct bij de crisismelding bij politie al contact was tussen politie, Openbaar Ministerie en Veilig Thuis op ZSM (dus voor het insturen van de processen-verbaal en aanhouding). Uit de pilot kwam naar voren hoe weerbarstig deze problematiek is en dat aan verschillende voorwaarden moet worden voldaan om het tot een succes te maken. Als voorwaarden gelden dat de triage van de veiligheid binnen negen uur moet gebeuren om tot een goede inschatting te komen, dat voor een goede inschatting kennis over huiselijk geweld problematiek noodzakelijk is bij Openbaar Ministerie, politie en strafrechtketen, en dat de informatiedeling met alle relevante partners goed geregeld moet zijn. Aan deze voorwaarden wordt nog niet voldaan.

Er is weinig overleg tussen de bestuurlijke betrokkenen bij het tijdelijk huisverbod en de strafrechtelijke partners over de afstemming tussen het bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak huiselijk geweld, zo komt uit verschillende interviews naar voren. Een gezamenlijke visie op de toekomst van het huisverbod in de bredere aanpak van huiselijk geweld ontbreekt vooralsnog.

Vanuit het Openbaar Miniserie en de politie wordt naar voren gebracht dat op ZSM meer rekening wordt gehouden met de context van de geweldsproblematiek en zo snel mogelijk maatregelen worden opgelegd waarbij hulpverlening en strafrechtelijke afdoening elkaar ondersteunen. In die lijn wordt binnen de landelijke werkgroep Zorg en Straf in het kader van het project Veiligheid Voorop bijvoorbeeld plannen gemaakt om bij strafbare feiten alleen een stafrechtelijke route te volgen, en geen huisverbodprocedure te starten zodat de politie wordt ontlast. De procedure tijdelijk huisverbod zou dan alleen gestart worden als er geen verdenking van een strafbaar feit is, maar wel een 'aannemelijk ernstig en onmiddellijk gevaar'. Voorwaarde is dan wel dat het Openbaar Ministerie bij de gedragsaanwijzing ook nieuwe vormen van hulp verplicht kan opleggen (nu kan alleen bestaande hulp verplicht worden voortgezet). Dit plan betekent een ingrijpende verandering, waardoor het tijdelijk huisverbod nadrukkelijker een bestuurlijke maatregel is, en waarin de politie een kleinere rol krijgt.

Ook binnen de vier gemeenten zien we discussie over de vraag of het tijdelijk huisverbod niet vaker ook ingezet moet worden als er geen crisismelding is geweest bij de politie. Er wordt gepleit voor het voorop stellen van het bestuursrechtelijke criterium; de procedure tijdelijk huisverbod moet niet alleen gestart als er ook sprake is van strafbare feiten op grond waarvan de verdachte kan worden aangehouden. In deze discussie wordt het bestuursrechtelijke criterium ook meer benadrukt, maar nadrukkelijk naast het inzetten van het huisverbod in geval van strafbare feiten.

Bovenstaande geeft aan dat de discussie over de rol van het huisverbod in het brede palet aan maatregelen en interventies in de aanpak van huiselijk geweld na tien jaar ervaring met het inzetten van het huisverbod, doorontwikkeling vergt (zie ook paragraaf 4.1 over het ontwikkelen van een gezamenlijke visie).

4.5 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft als vraag: aan welke voorwaarden moet worden voldaan zodat het tijdelijk huisverbod optimaal kan worden ingezet, dat wil zeggen dat het instrument in samenhang met andere instrumenten zo wordt ingezet dat directe en duurzame bescherming wordt geboden.

Betrokkenen bij het huisverbod zijn eigenlijk unaniem in hun enthousiasme over de mogelijkheden van het tijdelijk huisverbod en pleiten voor het vaker inzetten ervan. Lang niet altijd is er voldoende kennis bij politie en hulpverlening over de mogelijkheden van het tijdelijk huisverbod en daarom wordt gepleit voor het vergroten van de kennis. Daarnaast komt naar voren dat de aansluiting van het bestuurlijke huisverbod met de strafrechtelijke aanpak beter kan.

Er komen geen voorwaarden naar voren omtrent de wijze waarop de uitvoering van de tijdelijk huisverbodprocedure vorm moet worden gegeven; wat in de ene gemeente goed werkt, hoeft niet in de andere gemeente de beste werkwijze te zijn. Duidelijk is wel dat bij onvoldoende capaciteit en wachtlijsten in het zorgdomein, het tijdelijk huisverbod minder (optimaal) kan worden ingezet dan wenselijk is om de geweldsproblematiek in gezinnen en relaties direct en duurzaam te doorbreken.

5 Conclusie: Terugblikken en vooruit kijken

Nederland kent sinds 2009 de mogelijkheid een tijdelijk huisverbod in te zetten in geval van huiselijk geweld. Dit bestuursrechtelijke huisverbod (Wet tijdelijk huisverbod) maakt het mogelijk om bij een (vermoeden van) 'een ernstig en onmiddellijk gevaar' in het gezin een huisverbod (waaronder een contactverbod) op te leggen voor tien dagen, met mogelijkheid van verlenging met 18 dagen. Het doel van het huisverbod is het bieden van directe bescherming door het uit huis plaatsen van de volwassene die het gevaar veroorzaakt, en het bieden van hulp gericht op duurzame veiligheid. De eerste jaren na de invoering van het huisverbod is er een stijgende tendens, maar rond 2013 zet een daling in, ook in de vier grote gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht (G4). Dit was voor de vier gemeenten aanleiding voor onderzoek naar de oorzaken van de terugloop van het aantal huisverboden.

In deze conclusie gaan we achtereenvolgens in op de achtergrond van het onderzoek (paragraaf 5.1), de daling vanaf 2013 en de recente stijging (paragraaf 5.2), de belangrijkste voorwaarden om te komen tot een optimale inzet (paragraaf 5.3) en het belang van een goede inbedding van het tijdelijk huisverbod in de integrale aanpak van huiselijk geweld (paragraaf 5.4). In paragraaf 5.5 komen we tot een afsluiting.

5.1 Achtergrond van het onderzoek

Doel van het onderzoek is om zicht te krijgen op de oorzaken van de afname van het aantal tijdelijke huisverboden over de jaren 2013 tot heden en inzicht te krijgen in de belangrijkste voorwaarden om tot een optimale inzet te komen van het tijdelijk huisverbod. Optimaal wil zeggen dat het instrument in samenhang met andere instrumenten zo wordt ingezet dat directe bescherming wordt geboden en wordt ingezet op duurzame veiligheid door het aanbieden van hulp.

Het onderzoek betreft enerzijds het in kaart brengen van cijfermatige trends op grond van politieregistratie en registratie in Khonraad, het registratiesysteem van het tijdelijk huisverbod. Anderzijds is via gesprekken met vijftig deskundigen achterhaald wat de daling (en stijging) van de inzet van het tijdelijk huisverbod kan verklaren en wat de belangrijkste voorwaarden zijn om tot een optimale inzet van het huisverbod te komen. In een afsluitende werkconferentie is gediscussieerd over de belangrijkste voorwaarden.

Het onderzoek concentreert zich op de fase van het opleggen van het huisverbod, niet op de fase van verlenging en uitvoering van de hulpverlening.

5.2 Terugblik: trends in het huisverbod

Vanaf 2009 is het mogelijk om in geval van huiselijk geweld een tijdelijk huisverbod op te leggen. Na een periode waarin een stijgende lijn is te zien in het aantal huisverboden in de G4, treedt een daling op rond 2013, gevolgd door een recente stijging. Deze tendens loopt niet helemaal gelijk voor alle steden. Rotterdam legde lange tijd absoluut en relatief de meeste huisverboden op, maar na een dalende tendens vanaf 2013 zien we dat Den Haag en Rotterdam in absolute aantallen ongeveer gelijk oplopen, en Den Haag relatief ten opzichte van het aantal meldingen huiselijk geweld bij de politie meer huisverboden oplegt. Utrecht legt absoluut en relatief het minste huisverboden op. Amsterdam zit tussen de koplopers en Utrecht in, en hoewel ook daar een daling en daarna een stijging plaatsvindt, is deze minder sterk dan in Rotterdam en Den Haag. Een mogelijke verklaring is dat Amsterdam een kenniscentrum huiselijk geweld heeft bij de politie, waardoor meer gestuurd kan worden op het starten van een huisverbodprocedure in huisverbodwaardige situaties. De daling is voor de vier steden niet te verklaren uit een afname van het aantal meldingen huiselijk geweld bij de politie. Van de bij de politie gemelde incidenten huiselijk geweld wordt bij een klein percentage een RiHG ingevuld om op grond daarvan de afweging te maken of een huisverbod wordt opgelegd; tussen de drie en twaalf procent van de gemelde incidenten huiselijk geweld bij de politie in de vier gemeenten wordt een RiHG afgenomen. Als een RiHG wordt afgenomen, wordt ook vaak een huisverbod opgelegd. Dit percentage varieert tussen de steden en tussen de jaren; het ligt gemiddeld rond de tachtig procent. Het percentage opgelegde huisverboden ten opzichte van het aantal incidenten huiselijk geweld schommelt tussen de twee en elf procent.

Via gesprekken met beleidsmakers en professionals betrokken bij het huisverbod hebben we zicht gekregen op redenen voor de daling (en recente stijging). Een van de factoren die een rol heeft gespeeld in de daling betreft de veranderingen bij de politie als onderdeel van de vorming van de Nationale Politie in 2013. Hierdoor verdwenen specifieke functies of afdelingen binnen de politie, waar veel kennis was geconcentreerd met betrekking tot de aanpak huiselijk geweld en het tijdelijk huisverbod; niet alleen veel kennis ging verloren, ook afdelingen met een aanjagende functie. Een andere factor van belang is de verandering in het sociaal domein door de transitie van het participatie- en jeugdbeleid en de totstandkoming in 2015 van een nieuw advies en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling, Veilig Thuis, (en daarmee het verdwijnen van AMK en ASHG). Er ontstonden nieuwe samenwerkingswerkwijzen, met nieuwe mensen. De invloed van het ontstaan van Veilig Thuis op de uitvoering van het tijdelijk huisverbod verschilt per stad, maar overal vonden veranderingen plaats.

Vanaf 2017 zien we weer een stijging van het aantal huisverboden. Dit kan samenhangen met het feit dat de onrust door de reorganisatie binnen de politie is verdwenen en de aandacht voor de aanpak huiselijk geweld en het huisverbod (weer) beter is geborgd. Aanleiding voor extra aandacht voor de aanpak huiselijk geweld in het algemeen kan zijn voortgekomen uit een aantal ernstige incidenten (met dodelijke afloop). Daarnaast zijn kinderziekten in de werkwijze van Veilig Thuis wat betreft hun (nieuwe) rol in de huisverbodprocedure verholpen of zijn extra maatregelen genomen. Een initiatiefrijke burgemeester en een kennisknooppunt of aanjager kan ook hebben bijgedragen aan de stijging van het aantal huisverboden. De werkwijzen tussen de vier steden verschilt, maar uit het onderzoek komt niet naar voren dat een bepaalde werkwijze leidt tot het vaker opleggen van huisverboden.

5.3 Inzetten op kennis vergroten

Uit de gesprekken komen verschillende knelpunten naar voren in het opleggen van het tijdelijk huisverbod, variërend van gebrek aan capaciteit, wachtlijsten bij de hulpverleningsinstellingen, onvoldoende medewerking van ketenpartners om informatie te geven, complexe doelgroepen waarbij het de vraag is of het opleggen van een huisverbod hier wel zin heeft. Of groepen waar juist het huisverbod zou moeten worden ingezet, zoals in geval van stalking of agressie en geweld door de ex-partner, maar waar het juridisch niet goed mogelijk is doordat niet aan het criterium 'anders dan incidenteel' kan worden voldaan. In alle vier de steden wordt gewoekerd met tijd en personeel, en overal wordt gezocht naar de juiste aansluiting tussen de verschillende diensten binnen politie en tussen de instellingen tijdens voorfase en de eerste tien dagen, en een optimale samenwerking met andere instanties in het sociaal domein in de fase na het opleggen van het huisverbod. Er komen twee belangrijke voorwaarden naar voren om het tijdelijk huisverbod optimaal in te zetten, namelijk goede kennis van het tijdelijk huisverbod en problematiek van huiselijk geweld, en een gezamenlijke visie over de inzet van het huisverbod als onderdeel van de brede aanpak huiselijk.

Het initiëren of opleggen van een tijdelijk huisverbod vergt specifieke kennis, zowel over de huisverbodprocedure als over de complexiteit van huiselijk geweld. Dit geldt voor alle professionals die bij het initiëren of uitvoeren van het tijdelijk huisverbod zijn betrokken. Het gaat dan om kennis omtrent het doel van het huisverbod (directe bescherming en bieden van hulp gericht op duurzame veiligheid) en kennis omtrent de reikwijdte van de criteria waaraan moet worden voldaan.

Naast kennis is een gezamenlijke visie over het doel en huisverbodwaardige situaties wenselijk, waaronder visie op de rol van het tijdelijk huisverbod in de brede aanpak huiselijk geweld. Duidelijk is dat er nog veel te winnen valt in de kennisopbouw en het ontwikkelen van een gezamenlijke visie.

Een kenniscentrum huiselijk geweld, zoals bij de politie Amsterdam, of enkele aanjagers binnen de politie, zijn essentieel om kennis over de mogelijkheden van het tijdelijk huisverbod onder de verschillende geledingen binnen de politie te versterken. Het is belangrijk dat er een vraagbaak is die goed zichtbaar en bereikbaar is, zowel voor de politie intern als voor ketenpartners. Zeker voor de noodhulp is het belangrijk dat zij weten waar ze terecht kunnen voor advies over het wel of niet opstarten van een huisverbodprocedure. Het is niet alleen kennis, maar ook feeling met de problematiek waardoor de kwaliteit van het werk verbetert. Een specifiek team van gemotiveerde mensen helpt om ervaring op te doen en kennis te verdiepen en zorgt ervoor dat er voldoende omvang van zaken is om de kennis actueel te houden. Ook kan worden gedacht aan regelmatig her- en bijscholing over het tijdelijk huisverbod. Naast kennis over het tijdelijk huisverbod en huiselijk geweld, gaat het ook om kennis van werkwijze en taken van de samenwerkingspartners. Kennis van het werk en logica van andere beroepsgroepen is essentieel. Casusbesprekingen en bij elkaar in de keuken kijken kan daarin helpend zijn.

Naast kennis gaat het ook om visie op het doel van het tijdelijk huisverbod. Als het doel is direct bescherming te bieden zal elke keer als sprake is van een (dreigend) ernstig en onmiddellijk gevaar voor een huisverbod worden geopteerd, of het nu de eerste of de tiende keer is, terwijl iemand die duurzame veiligheid als doel heeft, na de tweede keer geen huisverbod meer zal opleggen, omdat er blijk-

baar iets anders nodig is. Daarnaast wordt door de politie het gevaarcriterium meer strafrechtelijk ingevuld (bij een vermoeden van een strafbaar feit), terwijl de hulpverlening meer vanuit het bestuurlijke gevaarcriterium 'aannemelijk onmiddellijk gevaar' denkt. Meer nadruk op het bestuursrechtelijke criterium betekent meer ruimte voor het opleggen van een huisverbod, ook vaker buiten een crisismelding bij de politie om.

5.4 Van strafrechtelijk naar bestuursrechtelijk perspectief

Het huisverbod wordt momenteel vooral ingezet na een crisismelding bij de politie en bij een vermoeden van een strafbaar feit, waarop de verdachte wordt aangehouden en meegenomen naar het politiebureau. Ook het slachtoffer of de achterblijver kan worden gevraagd naar het politiebureau te komen om haar of zijn verhaal te vertellen. Er is tegenwoordig meer aandacht voor situaties waar geen crisismelding bij de politie is gedaan, maar wel aannemelijk is dat er sprake is van een onmiddellijk ernstig gevaar. Voor die situaties is de zogenaamde 'geplande screening' ontwikkeld in Rotterdam en Amsterdam, waar weegteams zijn opgericht bestaande uit verschillende ketenpartners. Hier kan een verzoek tot een tijdelijk huisverbod worden ingediend, en vervolgens beoordeelt het weegteam of er voldoende onderbouwing is voor de aanwezigheid van een ernstig en onmiddellijk gevaar. Bij aannemelijkheid van een onmiddellijk ernstig gevaar wordt de hulpofficier van justitie of burgemeester verzocht de procedure tijdelijk huisverbod te starten. Deze route kan in alle gevallen van huiselijk geweld worden ingezet. Ook zonder een weegteam kan direct een verzoek tot een tijdelijk huisverbod worden gedaan bij de hulpofficier van justitie door Veilig Thuis (of Raad voor de Kinderbescherming of jeugdinstelling, zelfs ook door betrokkenen). Momenteel worden in de vier gemeenten nog nauwelijks huisverboden opgelegd via deze route. Veel professionals zijn niet op de hoogte van deze weegteams en verzoekmogelijkheden. Meer ondersteuning van de professionals is nodig bij de onderbouwing van een verzoek tot een tijdelijk huisverbod.

Binnen de strafrechtelijke (ZSM) aanpak lijkt meer aandacht te komen voor een integrale benadering van huiselijk geweld, waar straf en hulp beter op elkaar aansluiten. Er wordt al decennia gepleit voor een integrale aanpak huiselijk geweld, en de praktijk laat zien hoe weerbarstig dit is. Een optimale inzet van het huisverbod hangt samen met de afstemming tussen hulpverlening, bestuursrechtelijke inzet van het huisverbod en strafrechtelijke aanpak. Een visie op een integrale aanpak en de plaats van het huisverbod hierin dient zowel op landelijk, als op regionaal/gemeentelijk niveau te worden ontwikkeld. De gemeentelijke autonomie in het opleggen van een tijdelijk huisverbod verdient hierin bijzondere aandacht.

5.5 Meer aandacht doet groeien

Het tijdelijk huisverbod is een van de instrumenten die gericht is op directe bescherming van slachtoffers en bovendien op duurzame veiligheid door het aanbieden van hulp. Daarom wordt het tijdelijk huisverbod algemeen gewaardeerd. Meer bestuurlijke aandacht, bijvoorbeeld door een burgemeester die de waarde ervan benadrukt, lijkt een stimulerende invloed te hebben. Aandacht binnen instellingen voor de mogelijkheid van een tijdelijk huisverbod is voorwaarde voor een optimale inzet. Aanjagers zijn daarbij belangrijk in het op het

netvlies krijgen en houden van de mogelijkheden van de inzet van het tijdelijk huisverbod. Succesverhalen zijn belangrijk in het vergroten van het bewustzijn over het nut en de mogelijkheden van het huisverbod.

Daarnaast is aandacht nodig voor de beperkingen van het tijdelijk huisverbod door het criterium 'anders dan incidenteel' en de koppeling van het huisverbod aan een woning in plaats van aan een persoon. Hierdoor mist een (grote) groep bescherming door het tijdelijk huisverbod. Ook is er behoefte aan meer inzicht in de effectiviteit van het huisverbod: voor welke doelgroepen is het geschikt en onder welke voorwaarden. Dit is een onderwerp voor vervolgonderzoek.

Literatuur

Eijkern, L. van, Baan, L. & Veenstra, R. (2011). *Een onderzoek naar de effectiviteit van huisverboden in de provincie Groningen in 2009-2010*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Fischer, T., Cleven, I.W.M., & Struijk, S. (2019). *Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

GGD Rotterdam-Rijnmond. (2013). *Evaluatierapport pilot geplande screening bij kindermishandeling*. Rotterdam, maart 2013.

Glim, M.. Siliakus, M.B.A., Van Voorst Van Beest, D., Van der Harg, A., Adolfsen, A.M., & Van Eck, K. (2010). *De Wet tijdelijk huisverbod: Wat kost het aan politiecapaciteit?* Amersfoort: BMC onderzoek.

Kuppens, J., Hardeman, M., & Ferwerda H. (2015). *Tijd om te herijken? Naar een mogelijke aanpassing van de Wet tijdelijk huisverbod en Risicotaxatie-instrumenten Huiselijk geweld*. Arnhem: Bureau Beke.

Lünnemann, K. (2004). Het huisverbod voor plegers van huiselijk geweld. Zijn kinderen als slachtoffer hierbij gebaat? *TKM, jaargang 18* (4), p. 23.

Lünnemann, K.D. & Van Arum, S. (2017). Waarom het strafrecht kindermishandeling zo slecht past. En het wel een high impact crime is. In: *1 op de 4. Kindermishandeling een publiek probleem*. Amsterdam: Van Gennep. P 81-94.

Lünnemann, K.D., Goderie, M. & Tierolf, B. (2010). *Geweld in afhankelijkheidsrelaties. Ontwikkelingen in vraag naar en aanbod van hulp en opvang*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Lünnemann K.D., Overgaag, A. (2009). *De pleger het huis uit. Knelpunten bij crisisinterventie en juridische mogelijkheden tot uithuisplaatsing van plegers van geweld binnenshuis*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Lünnemann, K.D., Römkens, R.G. & De Roos, Th.A. (2009). Wie slaat, die gaat! Kanttekeningen bij het huisverbod als nieuw instrument in de aanpak van geweld achter de voordeur. *NJB, afl. 15*, pp. 940-946.

Lünnemann K.D., P.J.P. Tak, & Piechocki, D.J.G. (2002). *Interventie door uithuisplaatsing. De juridische mogelijkheden van uithuisplaatsing van plegers van huiselijk geweld in Oostenrijk en Duitsland*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Römkens, R., & Poppel, J. van. (2007). B*ruikbaarheid van het risicotaxatie-instrument huiselijk geweld. Een eerste verkenning*. Tilburg: IVA/Universiteit van Tilburg.

Schol, M., Nagtegaal, J., Sibma, F., Brouwer, J., & Winter, H. (2010). *Rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten: een verkennend onderzoek*.

Tierolf, B., Lünnemann, K. D., & Steketee, M. J. (2014). *Doorbreken geweldspatroon vraagt gespecialiseerde hulp: Onderzoek naar effectiviteit van de aanpak huiselijk geweld in de G4*. Verwey-Jonker Instituut.

Vaan, K.B.M. de, Homburg, G., & Schreijenberg, A. (2013). *Knelpunten in de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod*. Amsterdam: Regioplan.

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

Vaan, K.B.M. de, & Smit, W. (2015). *De Wet tijdelijk huisverbod. Een handreiking voor gemeenten en professionals*. Amsterdam: Regioplan.

Bijlage 1: Verantwoording methoden van onderzoek

In deze bijlage gaan we in op de vraagstelling en verantwoorden we de methode van onderzoek.

1. Vraagstelling

Het onderzoek naar het tijdelijk huisverbod heeft als hoofdvraag:

> *Wat zijn verklaringen voor de terugloop van het aantal huisverboden vanaf 2014?*
>
> *Wat zijn voorwaarden voor een optimale inzet van het huisverbod om een tijdelijk en duurzaam opheffen van het gevaar te bereiken?*

Deze hoofdvraag is onderverdeeld in de volgende kwantitatieve en kwalitatieve vragen:

Kwantitatieve vragen:

1. Hoeveel geregistreerde meldingen (bij politie)/aangiften/ambtshalve vervolgingen van huiselijk geweld waren er in de periode 2013-heden per jaar per gemeente?
2. Hoeveel tijdelijke huisverboden zijn opgelegd in de periode 2013-heden per jaar per gemeente?
3. Wat is de verhouding in de jaren 2013-heden tussen aantallen opgelegde huisverboden en aantallen geregistreerde meldingen (bij politie)/aangiften/ambtshalve vervolgingen van huiselijk geweld?
4. Bij hoeveel geregistreerde meldingen was sprake van ex-partners (vastgesteld op basis van de daarvoor door de politie gehanteerde code)?
5. Hoeveel huisverboden hiervan zijn opgelegd na opstarten proces via noodhulp politie. Hoeveel huisverboden na opstarten proces op verzoek van zorgpartij. Trend?
6. Wat zijn de aantallen screeningen (RiHG's) en de ontwikkeling daarvan binnen de onderzoeksperiode? Wat is de verhouding met de aantallen opgelegde huisverboden?
7. In hoeveel gevallen zijn minderjarige kinderen betrokken (aanwezigheid van kinderen in de woning) bij tijdelijk huisverbod? Wordt daardoor eerder een huisverbod opgelegd?
8. Zijn er opvallende verschillen tussen de vier gemeenten als het gaat om aantallen opgelegde huisverboden in verhouding tot inwoneraantal, overtredingen, samenloop. Zo ja, wat zijn hiervoor mogelijk verklaringen?

Kwalitatieve vragen:

9. Zijn er opvallende verschillen tussen organisatie van het proces tussen de vier gemeenten, wat betreft:
   a. de interne ambtelijke organisatie van de gemeente,
   b. wel of niet de mandatering van de oplegging,
   c. de werkwijze van de partners (zoals Politie: welke functionaris, VT: rol bij beoordeling? Uitvoerende zorgorganisaties: hulpverlening start bij buurtteam/opschaling?)
10. Zo ja, is de verschillende wijze van organisatie van het proces van invloed op het aantal huisverboden?
11. Wat zijn randvoorwaarden voor de betrokken organisaties om het huisverbod (vaker) op te leggen (extra toegevoegde vraag)?

Daarnaast is via literatuurstudie en interviews ingegaan op prevalentie van huiselijk geweld en recidive na het huisverbod, zoals gevraagd in de startnotitie.

12. Is het aannemelijk dat de prevalentie van huiselijk geweld in de periode 2013-heden in de G4 niet is afgenomen?

13. Wat is bekend over de recidive na een huisverbod? Zijn eerder opgelegde huisverboden van invloed op het al dan niet opleggen van een huisverbod en daarmee dus op het aantal opgelegde huisverboden?

2. Verantwoording methoden

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende methoden gebruikt en is het onderzoek in drie deelonderzoeken opgebouwd, namelijk i) een literatuurscan en deskresearch; ii) een kwantitatieve analyse van de cijferregistraties; en iii) kwalitatieve interviews met partners betrokken bij het huisverbod en een werkconferentie.

Deelonderzoek 1 bestond uit een literatuurscan en deskresearch. Het doel van de literatuurscan was om een beeld te krijgen van eerder onderzoek omtrent het huisverbod en landelijke ontwikkelingen. Gelijktijdig is er een deskresearch verricht van relevante beleidsstukken (procesbeschrijvingen en beleidsdocumenten) binnen de G4 om inzicht te krijgen in de werkwijzen rond de uitvoering van het huisverbod. Tijdens deze fase zijn er ook gesprekken geweest met negen sleutelfiguren om de papieren werkelijkheid beter te doorgronden en in verbinding te brengen met de uitvoering van het beleid. Er is gesproken met beleidsmedewerkers gemeente (n=5), Veilig Thuis (n=3), politiestaf/kenniscentrum (n=1).

Deelonderzoek 2 bestond uit een kwantitatieve analyse van de cijferregistraties. Doel was om inzicht te krijgen in cijfermatige ontwikkelingen (prevalentie en toe- en afnames). Het merendeel van de cijfers is verkregen uit het systeem Khonraad, het systeem dat ontwikkeld is voor de uitvoering van de wet Tijdelijk Huisverbod. In overleg met de begeleidingscommissie is besloten Khonraad te gebruiken (in plaats van bijvoorbeeld politieregistratie), omdat Khonraad het daadwerkelijke aantal bevat wat betreft opgelegde huisverboden en RiHG's en omdat alle onderdelen van het Tijdelijk Huisverbod ook correct worden vastgelegd in Khonraad. De gegevens in Khonraad gaan terug tot 2009, echter, de Huiselijk Geweld meldingen (politie) en misdrijven zijn vanaf 2014 meegenomen. Vandaar dat een aantal gegevens vanaf 2009 beschikbaar is en de vergelijking met de HG meldingen steeds over de periode 2014-2018 gaat. Cijfers die niet in Khonraad stonden, zijn verkregen via de politieregistratie (o.a. totaal aantal meldingen politie) en Veilig Thuis (o.a. wel/geen kinderen aanwezig).

Hoewel Khonraad een landelijk systeem is, dient elk van de gemeenten apart toestemming te geven voor gebruik van de cijfers. Hierdoor was het niet mogelijk om de cijfers uit de G4 te vergelijken met landelijke cijfers, omdat daarvoor toestemming van alle gemeenten in Nederland noodzakelijk zou zijn. In eerste instantie kregen we van elke G4-gemeente verschillende overzichten en ontbrak soms opgevraagde informatie. Daarom heeft één van de leden van de Begeleidingscommissie met toestemming van elke gemeente een totaaloverzicht aangeleverd. Er bleken geen cijfers bekend over het type melding dat leidt tot een huisverbod, dat wil zeggen het opstarten van de huisverbodprocedure na crisismelding bij de politie, of naar aanleiding van een verzoek van een professional (geplande screening). Eveneens ontbreken cijfers over het type mishandeling

waarvoor een huisverbod wordt opgelegd (bijv. aantal huisverboden opgelegd bij kindermishandeling, partnergeweld of ex-partnergeweld, geweld meerderjarig kind naar ouder). Tot slot ontbreken cijfers over herhaling van geweld, hermelding bij de politie en ook het vaker opleggen van huisverboden. Hierdoor konden we deze deelvragen niet beantwoorden. Dit vereist een apart onderzoek.

Deelonderzoek 3 bestond uit kwalitatieve interviews met partners betrokken bij het huisverbod, als verdiepende fase naar de oorzaken terugloop en voorwaarden toename. Voor de interviews in deelonderzoek 3 is aan de leden van de begeleidingscommissie gevraagd om een lijst aan te leveren van sleutelfiguren van ketenpartners betrokken bij het huisverbod (politie, Veilig Thuis, AMW, Jeugdzorg, Reclassering, OM) (zie Tabel 1). Hierbij is expliciet verzocht om ook namen aan te leveren van uitvoerend medewerkers, omdat in deelonderzoek 1 vooral mensen van beleid zijn gesproken. De bereidheid om mee te werken aan het onderzoek was vrij hoog, ondanks de hoge werkdruk die bij veel organisaties speelde. Vanwege beperkte capaciteit bij de noodhulp was het niet mogelijk om groepsgesprekken met agenten van de noodhulp te organiseren, wel zijn er een aantal individuele interviews met agenten van de noodhulp gehouden.

Voor de werkconferentie zijn alle geïnterviewden benaderd. In totaal waren 29 professionals aanwezig (zie tabel 2). De andere geïnterviewden waren niet aanwezig in verband met verplichte overleggen, ziekte, vakantie en spoedzaken. In sommige gevallen was er een plaatsvervanger van een geïnterviewde. Het doel van de werkconferentie was het bij elkaar brengen van de verschillende ketenpartners betrokken bij het opleggen en verlengen van het THV in de vier steden, om met elkaar te discussiëren over de voorwaarden voor een optimale inzet van het huisverbod en om van elkaar te leren. Na een plenaire introductie met een korte presentatie van de cijfers en een aantal stellingen, zijn de aanwezigen in subgroepen uiteengegaan. De subgroepen waren gemixt naar gemeente en organisatie. In de subgroepen zijn de volgende twee centrale vragen besproken: 1) wat zijn belangrijkste randvoorwaarden om het aantal huisverboden te doen stijgen? en 2) Wat zijn de belangrijkste oorzaken voor de afname van het aantal opgelegde huisverboden en de recente toename?

Tabel 1. Overzicht geïnterviewden tijdens fase 1 en 3 (n=50)

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht
Noodhulp, wijkagent, taakaccenthouder Huiselijk Geweld, operationeel experts van de politie	2	2	2	2
Hulpofficier van justitie	4	2	1	1
Politiestaf/kenniscentrum	1	1	2	1
Gemeente (Beleidsadviseurs/Afdeling Services (voorheen BackOffice)/ Dienst Juridische Zaken)	8	2	1	2
Veilig Thuis	1	1	1	3
AMW (Blijf Groep, Xtra, CVD etc.)	1	2	1	-
Jeugdbescherming	-	1	1	-
Reclassering	-	2	-	-
Veiligheidshuis	-	-	-	1
OM	-	2	-	1
Totaal	**15**[1]	**15**	**9**	**11**

1 In Amsterdam waren 2 politieagenten zowel wijkagent als hulpofficier van justitie

Tabel 2. Overzicht aanwezigen werkconferentie tijdens fase 3 (n=29)

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht	Landelijk
Noodhulp, wijkagent, taakaccenthouder Huiselijk Geweld, operationeel experts van de politie	-	1	1	-	-
Hulpofficier van justitie	1	1	1		-
Politiestaf/kenniscentrum	1		1	1	-
Gemeente (Beleidsadviseurs/ Afdeling Services (voorheen BackOffice)/Dienst Juridische Zaken)	2	2	1	2	-
Veilig Thuis	1	2	-	2	-
AMW (Blijf Groep, Xtra, CVD etc.)	2	2	-		-
Jeugdbescherming	1	1	-		-
Reclassering	-	1	-		-
Veiligheidshuis	-	-	-		-
Openbaar Ministerie	-	-	-	1	-
Ministerie van Justitie en Veiligheid	-	-	-		1
Totaal	**8**	**10**	**4**	**6**	**1**

Bijlage 2: Werkwijze tijdelijk huisverbod naar gemeente

Hoewel de basis van het huisverbodproces voor de G4 vergelijkbaar is op grond van het wettelijke kader, heeft elk van de G4 in de loop van de jaren op eigen wijze vorm gegeven aan het proces dat aansluit bij de regionale infrastructuur rond de aanpak van huiselijk geweld. Het proces start voor alle gemeentes bij de noodhulp van de politie die naar aanleiding van een crisismelding naar het adres gaat. Dit noemen we een regulier huisverbod. Maar er is ook de mogelijkheid tot het opleggen van een huisverbod zonder een crisismelding bij de politie. Deze route noemen we een geplande screening. Er is dan geen sprake van een acuut incident dat gemeld wordt bij de politie en aanleiding geeft tot een huisverbod. Deze route geplande screening is in het leven geroepen om in geval van kindermishandeling waar geen crisismelding bij de politie is gedaan, toch de mogelijkheid van een huisverbod te onderzoeken. Momenteel wordt deze route ook in andere gevallen dan kindermishandeling ingezet. De reguliere route is in alle vier de steden het startpunt voor het huisverbod, de route van een geplande screening is (nog) niet overal vastgelegd of uitgewerkt.

Het ter plaatse gaan van de noodhulp van de politie na een crisismelding geldt voor alle steden, maar daarna lopen de werkwijzen uiteen. In onderstaand figuur staan de verschillen en overeenkomsten weergegeven. Per gemeente volgt een korte omschrijving.

Figuur 1. *Overzicht werkwijze tijdelijk huisverbod per gemeente*

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht
Mandatering	Opleggen gemandateerd aan HOvJ	Geen mandaat	Opleggen gemandateerd aan HOvJ	Geen mandaat
RiHG invullen	Wijkagent samen met Veilig Thuis	HOvJ n.a.v. gesprekken crisisteam AMW (en CIT JBWest bij kinderen)	HOvJ op basis van aangeleverde informatie van politie & Crisisteam CVD	Adviseur huisverbod, vaak samen met Veilig Thuis Cluster Crisis
Partijen betrokken bij opleggen	Noodhulp politieWijkagentVeilig ThuisHOvJ	Noodhulp politie, Operationeel coördinatorHOv, JAMW crisisdienst, CIT JBWest (alleen bij kinderen)	Noodhulp politie HOvJCrisisteam CVD	Noodhulp politieAdviseur huisverbod (politie)Veilig Thuis Cluster Crisis
Aanvullend bij preventieve inzet / geplande screening	Weegteam bestaand uit politie, Blijf Groep, Veilig Thuis, JBRA (gezinsmanager), DJZ van de gemeente.	Hulpverlener kan via de operationeel coördinator van betreffende politie-team de HOvJ THV inschakelen	Weegteam bestaand uit uit politie, Crisisteam CVD, gedragsdeskundige VTRR/JBRR, ketenregisseur/beleidsadviseur van de gemeente.	Via Veilig Thuis
Partijen betrokken bij uitvoering	Politie, Blijf Groep, JBRA/WSG (alleen bij kinderen)	Politie , Veilig ThuisAMW crisisdienst, CIT (alleen bij kinderen), RN (ook Leger des Heils)	Politie, Veilig Thuis, JBRR (alleen bij kinderen)	Politie, Veilig Thuis Cluster Crisis
Overlegvormen tijdens eerste tien dagen van het THV	Systeem, partner- en kindgesprekken	Systeem (incl netwerk), partner- en kindgesprekkenConference call en zorgoverleg	Systeem, partner- en kind-gesprekken	Systeem, partner- en kindgesprekken Zorgoverleg
Systeem, partner- en kind gesprekken-	Systeem (incl netwerk), partner- en kindgesprekken, Conference call en zorgoverleg	Systeem, partner- en kindgesprekken	Systeem, partner- en kindgesprekken Zorgoverleg	Systeem, partner- en kindgesprekken
Beleidsadvies voor wel/niet verlengen (ondergrond voor besluit burgemeester)	Services (voorheen BackOffice) van de gemeentelijke afdeling Zorg en Veiligheid	Beleidsadviseurs huisverbod	Beleidsadviseurs huisverbod alleen bij besluit tot verlenging	Beleidsadviseurs huisverbod

1. Gemeente Amsterdam

Opleggen tijdelijk huisverbod

De noodhulp van de politie doet een eerste situatieanalyse en spreekt met de betrokkenen. Indien de noodhulp overweegt tot het opstarten van de huisverbodprocedure, wordt de wijkagent ingeschakeld. De wijkagent gaat samen met Veilig Thuis ter plaatse en vult vervolgens met Veilig Thuis het RiHG in. Als Veilig Thuis in uitzonderlijk geval niet ter plaatse kan komen, wordt zij alsnog betrokken om input te leveren en de beoordeling samen te doen. Veilig Thuis levert input voor het RiHG om zo de informatie en overdracht aan Blijf Groep te verrijken. Deze rol in de beoordelingen van het huisverbod heeft Veilig Thuis per januari 2018 overgenomen van GGD Vangnet & Advies. Het voornemen is om Veilig Thuis in de toekomst al in een eerder stadium te betrekken bij het beoordelen van de aanwezigheid van de huisverbodcriteria. Op basis van het RiHG neemt de hulpofficier van justitie met mandaat van de burgemeester het besluit om wel/geen huisverbod op te leggen. Momenteel is een deel van de wijkagenten zelf hulpofficier van justitie, in de toekomst zal dit in verband met de reorganisatie en taakomschrijving van de wijkagenten niet meer zo zijn. De taak van de wijkagent is primair het invullen van het RiHG en daarmee ook het beoordelen of een huisverbod gewenst en mogelijk is. Daarna legt de hulpofficier van justitie wel/niet een huisverbod op. Als de hulpofficier geen huisverbod oplegt, maakt Veilig Thuis de inschatting of verwijzing naar Blijf Groep Ambulant wenselijk is of dat er eerst een onderzoek van Veilig Thuis (al dan niet samen met Blijf Groep Ambulant) nodig is.

De afdeling Services (voorheen BackOffice) van de gemeente toetst de beslissing van de hulpofficier van justitie om een huisverbod op te leggen en stuurt indien nodig een herstelbeschikking. Als de beleidsmedewerker tot een afwijkend besluit m.b.t. het opleggen van het huisverbod zou komen, vindt overleg plaats met de medewerker Directie Juridische Zaken (DJZ). Als hiervoor een herstelbeschikking wordt opgemaakt, dan wordt de burgemeester wel geïnformeerd en betrokken.

Bij 'preventieve' inzet van het huisverbod, dat wil zeggen als er geen politie ter plaatse is gegaan wegens een crisismelding, vult de inbrenger een aanvraagformulier in. Mogelijke inbrengers zijn Veilig Thuis, GGD Vangnet en de gecertificeerde instellingen van de jeugdbescherming (voorheen alleen Jeugdbescherming Regio Amsterdam (JBRA)). De zorgcoördinator van Blijf Groep ontvangt de aanvraag en brengt deze in bij het weegteam. Het weegteam bestaat uit: politie, Blijf Groep als zorgcoördinator (2 personen), Veilig Thuis (1 persoon), DJZ van de gemeente (1 persoon), JBRA (1 persoon, gezinsmanager). Het doel is om in de nabije toekomst de kring van inbrengers uit te breiden, onder andere naar de wijkteams.

In Amsterdam is er een check op het wel of niet opleggen van een huisverbod door het kenniscentrum huiselijk geweld en kindermishandeling van de politie. Te allen tijde onderzoekt dit kenniscentrum met zoektools in de systemen of er niet een mogelijkheid tot oplegging van een huisverbod gemist is. Als dit wordt geconstateerd, wordt dit besproken met de dienstdoende agent. Waar mogelijk wordt alsnog de procedure huisverbod opgestart. Soms blijkt dat niet alle informatie in het RiHG is opgenomen of dat de kwaliteit onvoldoende is. Door de actieve rol van het kenniscentrum en de monitoringsrol die zij vervullen, groeit de bewustwording onder agenten, wordt de kwaliteit geoptimaliseerd en kan het zijn dat de procedure huisverbod alsnog opgestart wordt.

Uitvoeren tijdelijk huisverbod

Als de hulpofficier van justitie een huisverbod oplegt, informeert Veilig Thuis de uitvoerende partners en andere betrokken hulpverlening en voorziet zij in informatie over het incident. Vervolgens stellen de uitvoerende partners (Zorgcoördinatiepunt van Blijf Groep en de JBRA of andere betrokken GI), de laatste specifiek voor de kinderen) een plan van aanpak op (formeel in de werkbeschrijving heet dit het hulpverleningsplan). Blijf Groep heeft hiervoor een speciaal huisverbodteam. De uitvoerend maatschappelijk werkers van Blijf Groep dragen zorg voor het doen van systeem- en partnergesprekken en de coördinatie van de uitvoering van het plan van aanpak. In het geval van minderjarige kinderen sluit de JBRA aan en doet de kindgesprekken. Blijf Groep houdt daarbij contact met reeds aanwezige hulpverleners in het systeem alsmede de reclassering. Laatstgenoemde organisatie wordt vooral betrokken indien (er mogelijk) een strafrechtelijk traject aan de orde is.

Aan het einde van de eerste periode van het huisverbod, stelt het Zorgcoördinatiepunt van Blijf Groep een Zorgadvies op. Daarin wordt het verloop van het huisverbod, de met betrokkenen gemaakte veiligheidsafspraken en de vraag of verlenging van het huisverbod aan de orde is, opgenomen. Vervolgens beoordeelt de medewerker Service van de gemeente of er al dan niet tot verlenging van het huisverbod wordt geadviseerd. Indien hierover verschil in visie is, wordt DJZ actief betrokken bij de advisering. Bij het voornemen om het huisverbod te verlengen, stelt de beleidsmedewerker huisverbod een beleidsadvies op. Dit advies wordt beoordeeld door de medewerker DJZ en indien nodig aangepast. Vervolgens ondertekent eerst de medewerker Service het advies en dan besluit uiteindelijk de burgemeester om het huisverbod wel/niet te verlengen.

Bij geen verlenging beoordeelt de medewerker DJZ de onderbouwing van de beleidsmedewerker om het huisverbod niet te verlengen. Hierbij vindt er indien nodig overleg plaats met uitvoerende partners en kan het zorgadvies nog aangepast worden. Zodra de medewerker DJZ akkoord geeft om het huisverbod inderdaad niet te verlengen, informeert de medewerker Service de betrokkenen en eindigt het dossier voor de medewerker Service.

Na afloop van het huisverbod voeren het lokaalteam/GI/andere professionals – afhankelijk van wie betrokken zijn – de zorg(regie) met betrokkenen uit. Blijf Groep monitort daarnaast een jaar de casus. Tijdens deze monitoringsfase heeft Blijf Groep bij zes weken, drie maanden, zes maanden en een jaar na afloop van het huisverbod zowel (telefonisch) contact met de achterblijver(s) en uithuisgeplaatste als met de vervolghulpverlening.

Link met strafrechtelijke route, ZSM en Veiligheidshuis

Het kenniscentrum huiselijk geweld en kindermishandeling en Veilig Thuis sluiten op dit moment nog niet aan bij de ZSM-tafel, maar zijn wel in overleg met het Openbaar Ministerie om hier binnenkort bij aan te sluiten. Dit wordt op landelijk niveau binnen de werkgroep Zorg en Straf in het kader van het project Veiligheid Voorop besproken.

Het Actiecentrum Veiligheid & Zorg functioneert als Veiligheidshuis in Amsterdam. Dit is een samenwerkingsverband tussen straf, zorg en sociaal domein, waar ook de adviseurs Huiselijk Geweld, Kindermishandeling en Zeden van de directie Openbare Orde en Veiligheid zijn. De adviseurs vervullen een beleidsmatige rol en fungeren daarnaast als aanspreekpunt bij knelpunten en gevoelige zaken.

2. Gemeente Den Haag

Opleggen tijdelijk huisverbod

De politie doet een situatieanalyse als zij ter plaatse komen na de crisismelding. Hierin worden ze aangestuurd door de operationeel coördinator (voorheen Chef van Dienst). Vervolgens is het de verantwoordelijkheid van de operationeel coördinator om contact te leggen met de hulpofficier van justitie huisverbod, die dan de huisverbodcriteria toetst. De ene operationeel coördinator is hierin doortastender dan de andere en soms is de operationeel coördinator ook zelf hulpofficier van justitie. In de praktijk komen zaken ook binnen via bijvoorbeeld de rechercheur of de hulpofficier van justitie die de voorgeleiding doet, maar de operationeel coördinator heeft de eindverantwoordelijkheid. Voorheen konden alle hulpofficieren van justitie voor het huisverbod ingeschakeld worden, sinds april 2019 werkt Den Haag met een kleine pool hulpofficieren.

Als de hulpofficier van justitie besluit tot het opstarten van de procedure huisverbod, wordt de spoedlijn gebeld die de crisisdienst huisverbod (van het AMW) en – als er minderjarigen zijn – ook CIT inschakelt. Zij gaan samen met de hulpofficier van justitie ter plaatse en spreken de betrokkenen. De beoogd uithuisgeplaatste spreken ze meestal op het politiebureau, omdat hij/zij doorgaans als verdachte is meegenomen. Vaak is de hulpofficier van justitie ook bij het gesprek met de beoogd uithuisgeplaatste aanwezig. De betrokkenen (achterblijver, beoogd uithuisgeplaatste en evt. kinderen) krijgen informatie over het huisverbod. De hulpofficier van justitie vult het RiHG in en brengt advies uit aan de burgemeester, die vervolgens via Khonraad het besluit neemt om wel/niet een huisverbod op te leggen. Bij niet opleggen kan de crisisdienst cliënten met een duidelijke hulpvraag doorverwijzen naar het reguliere AMW en/of Veilig Thuis voor een vervolg in Veilig Verder Teams. Bij niet opleggen van zaken met kinderen start het CIT van JBWest de volgende werkdag altijd een traject.

Sinds de nieuwe werkwijze met de pool van hulpofficieren van justitie per april 2019 heeft Den Haag het opstarten van de procedure huisverbod zonder samenloop strafrecht geformaliseerd. Voorheen gebeurde het dat medewerkers van het CIT zelf telefoonnummers hadden van hulpofficieren van justitie, die ze soms bellen als ze een zaak hebben die huisverbodwaardig is maar waarbij er geen sprake is van een crisismelding. Bij de nieuwe werkwijze is afgesproken dat hulpverleners via de operationeel coördinator van het betreffende politieteam, de hulpofficier huisverbod kunnen inschakelen voor het opstarten van de huisverbodprocedure. Daarna verloopt het via de reguliere route.

Uitvoeren tijdelijk huisverbod

Als de burgemeester een huisverbod heeft opgelegd, vindt er op de eerste werkdag telefonisch een eerste huisverbodoverleg plaats met Veilig Thuis, de crisisdienst AMW (en het CIT van JB West als er minderjarige kinderen aanwezig zijn), de reclassering en eventuele andere betrokken hulpverleners. Doel hiervan is het opstellen van een hulpverleningsaanpak en een veiligheidsplan. AMW is er voor de achterblijver, het CIT van JB West voor de kinderen en de reclassering voor de uithuisgeplaatste. Vervolgens vindt het eerste netwerkoverleg plaats waarbij een deel/alle betrokken hulpverleners (m.u.v. Veilig Thuis) de crisis bespreken met cliënten, en ook is het streven dat de kinderen bij een deel van het gesprek aanwezig zijn. Samen met de cliënten wordt de hulpverleningsaanpak verder uitgewerkt. Richting het einde van de eerste tien dagen van het huisverbod vindt

er een tweede huisverbodoverleg plaats tussen de betrokken hulpverleners en wordt de stand van zaken besproken. Veilig Thuis stelt op basis daarvan een zorgadvies op richting een beleidsmedewerker van de gemeentelijke bestuursdienst. In sommige gevallen wordt voorafgaand aan het opstellen van het zorgadvies overleg gevoerd met de bestuursdienst. Dit vindt met name plaats in complexe zaken. De beleidsmedewerker schrijft op basis van het zorgadvies een beleidsadvies voor de burgemeester. De burgemeester besluit het huisverbod wel/niet te verlengen.

In de uitvoering van het huisverbod, heeft Veilig Thuis een coördinerende rol vanaf het moment dat de burgemeester akkoord heeft gegeven. Daarnaast is Veilig Thuis aanspreekpunt voor de hulpverlening en monitort de crisishulpverlening. Veilig Thuis heeft zelf geen contact met cliënten. De wijkagent wordt ook op de hoogte gesteld en sommige wijkagenten houden contact met de achterblijver tijdens de eerste tien dagen. In principe vindt bij verlenging een derde en vierde huisverbodoverleg plaats en een extra netwerkoverleg.

Na afloop monitort Veilig Thuis de vervolghulpverlening. De concrete invulling van deze monitoringsrol wordt tijdens het laatste huisverbodoverleg met de hulpverlening vastgesteld. Daarnaast verwijst de crisisdienst ook door naar het reguliere AMW en de Veilig Verder teams.

Als er binnen zes maanden opnieuw een huisverbodprocedure wordt opgestart, wordt er voor het eerste huisverbodoverleg eerst door Veilig Thuis ingebeld of het wenselijk is dat het eerste huisverbodoverleg face-to-face in plaats van telefonisch plaats vindt. Ook is er in dat geval altijd een nabespreking van de samenwerking zowel bij het eerste huisverbodoverleg aan het begin als bij het tweede huisverbod aan het einde van de eerste tien dagen van het huisverbod.

Link strafrechtelijke route, ZSM & Veiligheidshuis

Als er samenloop is met strafrecht, dan wordt aan de uithuisgeplaatste toestemming gevraagd om informatie uit te wisselen tussen het straf- en bestuursrecht. Doordeweekse zaken komen bijna allemaal op de ZSM-tafel. Veilig Thuis sluit aan bij ZSM en checkt op alle huiselijk geweldszaken. Door deze samenwerking wordt het bewustzijn van de mogelijkheden van het huisverbod vergroot.

In sommige gevallen is de problematiek zo complex dat wordt opgeschaald naar het weeg/focusoverleg van het Veiligheidshuis. Dit gebeurt ook als er vaker een huisverbod wordt opgelegd in een systeem. In overleg met de Bestuursdienst van de gemeente wordt bekeken wie de (actuele) melding bij het Veiligheidshuis doet. Alleen als een casus heel ingewikkeld is, legt de burgemeester niet alleen een huisverbod op, maar wordt deze ook besproken in het Veiligheidshuis. Bij het Veiligheidshuis is geen apart huiselijk geweldsoverleg, maar er is wel een persoon van Veilig Thuis aanwezig (niet dezelfde als bij ZSM). Als het nodig is, wordt informatie afgestemd met het Veiligheidshuis en deze informatie wordt vervolgens ingebracht in het eerste huisverbod overleg.

3. Gemeente Rotterdam

Opleggen tijdelijk huisverbod

Politie komt ter plaatse na een crisismelding en doet een eerste situatieanalyse. Als het incident mogelijk huisverbodwaardig is, start de hulpofficier van justitie de procedure op en belt het crisisteam van het CVD. Het crisisteam van het CVD gaat naar de woning (achterblijvers) en naar het politiebureau (uithuisgeplaatste). Zowel de politie als het crisisteam van het CVD maken verslag en vullen het RiHG in, waarbij de politie zich meer concentreert op de feitelijke gegevens (waarneming en gegevens (antecedenten) uit het politiesysteem) en het crisisteam van het CVD vult de achtergrond en sociale en hulpverleningselementen in. De hulpofficier van justitie overlegt met de politie en het crisisteam van het CVD en hoort indien mogelijk nog de betrokkenen. Vervolgens vult de hulpofficier van justitie de definitieve versie van het RiHG in en besluit tot het wel/niet opleggen van het huisverbod. Doordat de politie en het crisisteam van het CVD al langere tijd, ook op andere vlakken, samenwerken, verloopt dit positief.

Bij preventieve inzet van het huisverbod, meestal in geval kindermishandeling op de voorgrond staat, doet een hulpverlener een verzoek aan het weegteam. Het weegteam bestaat uit de ketenregisseur/beleidsadviseur van de gemeente, politie, het crisisteam van het CVD, gedragsdeskundige Veilig Thuis/Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond. De casus wordt direct in behandeling genomen. Als het weegteam voldoende informatie heeft verzameld, en de casus huisverbod waardig vindt, schrijft een jurist namens het weegteam een advies en doet bij de dienstdoende hulpofficier het verzoek tot een huisverbod gedaan bij de hulpofficier van justitie. De hulpofficier van justitie heeft volmandaat en besluit of er wordt overgegaan tot een geplande screening. Als de hulpofficier van justitie besluit dit te doen, gaat het crisisteam van het CVD en indien gewenst samen met de politie naar de woning of nodigen betrokkenen uit op het politiebureau. Vervolgens geldt de reguliere procedure en neemt de hulpofficier van justitie op basis van het ingevulde RiHG een besluit. In de praktijk wordt deze route nog niet veel ingezet. Bij hulpverleningsinstanties buiten Veilig Thuis om is het minder bekend, en – tegen de intentieverklaringen in – kost het veel tijd om voldoende informatie te verzamelen, het geweldsgevaar te onderbouwen en te zorgen voor een plan als er de procedure niet wordt opgestart. Veilig Thuis probeert deze route wel telkens onder de aandacht te brengen van de ketenpartners.

Uitvoeren tijdelijk huisverbod

Veilig Thuis is de casemanager tijdens het huisverbod. De casemanager gaat in gesprek met de uithuisgeplaatste, achterblijver en soms ook personen uit het netwerk, en is het centrale aanspreekpunt voor betrokkenen en hulpverlening. Als er kinderen bij betrokken zijn, dan voert het CIT van JBRR kindgesprekken en biedt de kinderen een crisisinterventie. De casemanager probeert altijd een systeem – of partnergesprek te plannen binnen de eerste tien dagen om afspraken te maken over de veiligheid. Uiterlijk dag 8 schrijft de casemanager het zorgadvies. Afwegingen die daarbij worden meegenomen zijn: is de dreiging afgenomen, is er een veiligheidsplan en is de hulpverlening opgestart. De juridisch medewerker van de gemeente wordt daarbij regelmatig ingeschakeld voor advies bij het schrijven van het zorgadvies.

De juridisch medewerker van de gemeente beoordeelt het zorgadvies, hoort de uithuisgeplaatste en achterblijvers, en maakt een belangenafweging. Bij advies tot verlengen wordt er een beleidsadvies opgesteld aan de burgemeester. Doordat er vaak wachtlijsten zijn, met name bij GGZ, wordt het huisverbod vaak verlengd, zodat de hulpverlening voor afloop van het huisverbod wordt opgestart. De burgemeester neemt digitaal het besluit en de juridisch medewerker zegt het mondeling aan. Bij advies om niet te verlengen wordt alleen in bijzonder gevallen een beleidsadvies richting de burgemeester gegeven, bijvoorbeeld als de achterblijver verlenging wenst of als er wordt afgeweken van het zorgadvies.

Na afloop van het huisverbod maakt Veilig Thuis intern afspraken over hun monitoringsrol. In principe monitort Veilig Thuis elk huisverbod, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (bijv. als betrokkenen naar het buitenland verhuizen, of er hele duidelijke redenen zijn om aan te nemen dat de situatie stabiel veilig is.) De casemanager weegt in elk huisverbod af hoe de monitoring plaatsvindt. In principe gebeurt dit na 3 maanden en na een jaar bij de casusregisseur en het betrokken gezin. Ook hier wordt per casus afgewogen welke monitormomenten nodig zijn, dit kan dus ook meer zijn als dit noodzakelijk is.

Link strafrechtelijke route, ZSM & Veiligheidshuis

Vaak is er wel samenloop met strafrecht. De verdachte pleger zit op het politiebureau op verdenking van een strafbaar feit. Dit is geen reden om het huisverbod niet op te leggen, omdat het huisverbod naast deze strafrechtelijke procedure loopt en het huisverbod direct kan worden opgelegd, terwijl de strafrechtelijke beslissing van OM of rechter langer duurt. De huiselijk geweld zaken komen vaak op de ZSM-tafel. Soms leidt dit tot de vraag waarom er geen huisverbodprocedure is opgestart en opgelegd. In dat geval belt de coördinator van de politie op ZSM de dienstdoende politieagent ten tijde van het incident op. Dit zorgt voor meer aandacht voor het huisverbod.

Als bij ZSM blijkt dat zaken te complex zijn, dan worden ze ingebracht in casusoverleggen van het Veiligheidshuis. Bij uitzondering komt het voor dat het Veiligheidshuis dan vindt dat een huisverbod nodig is/was. Meestal is dit een leermoment en wordt er geen huisverbod meer opgelegd, in zeldzame gevallen wordt er alsnog een aanvraag ingediend bij het weegteam. Binnenkort zal het Veiligheidshuis in Rotterdam veranderen, waarbij er ook betrokkenen bij het casusoverleg aanwezig kunnen zijn.

4. Gemeente Utrecht

Opleggen tijdelijk huisverbod

Bij een melding huiselijk geweld gaat de noodhulp van de politie ter plaatse en doet een eerste situatieanalyse. Als er sprake is van (dreigend) huiselijk geweld, wordt de adviseur huisverbod van de politie ingeschakeld. Als er een huisverbod overwogen wordt, schakelt de adviseur huisverbod de dienstdoende medewerker van het Cluster Crisis Veilig Thuis (CCVT) in. Beiden checken op bekendheid van betrokkenen en eventuele kinderen in registratiesystemen (politie, gemeentelijke basisadministratie, Samen Veilig) en wisselen gegevens uit. De medewerker van het crisisteam van Veilig Thuis is binnen 90 minuten ter plaatse en hoort achterblijvers, kinderen, huisgenoten, en uithuisgeplaatste en geeft informatie over huiselijk geweld. De adviseur huisverbod vult het RiHG in. Vaak is er daarbij overleg met de crisismedewerker van Veilig Thuis als er twijfel is of het huisverbod het juiste instrument is of dat de casus huisverbodwaardig is. Belangrijke overwegingen zijn daarbij of mogelijk hulp vanuit het netwerk of lichtere vormen van zorg ook een goed alternatief zijn omdat het huisverbod een zwaardere maatregel is met heftiger gevolgen.

Vervolgens stelt de adviseur huisverbod het advies op voor het opleggen van het huisverbod door de burgemeester. Voorafgaand heeft de crisismedewerker van Veilig Thuis advies gegeven en bij twijfel is er overleg geweest met de gedragswetenschapper van Veilig Thuis. De burgemeester besluit elektronisch via Khonraad of er wel/niet een huisverbod wordt opgelegd op grond van het RiHG en advies van politie. Wanneer er geen huisverbod wordt opgelegd, start Veilig Thuis altijd een crisisinterventie waarin toe geleid wordt richting passende hulpverlening met het oog op de veiligheid en ontwikkeling.

Binnen het werkproces wordt aangegeven dat het huisverbod ook zonder crisismelding ingezet kan worden. In dat geval kan Veilig Thuis een huisverbod procedure initiëren. Dit kan naar aanleiding van een huisbezoek bij crisisinterventie, na triage van melding bij Veilig Thuis of tijdens/na onderzoek in overleg met de gedragswetenschapper Veilig Thuis. De medewerker neemt daarna contact op met een adviseur huisverbod en zij gaan samen ter plaatse. Vervolgens gaat het via het reguliere werkproces. Echter, in de praktijk gebeurt dit vrijwel niet. Recent is de wens uitgesproken door de politie, adviseurs huisverboden, Veilig Thuis en de beleidsadviseurs van de gemeente om dit proces meer te formaliseren.

Uitvoering tijdelijk huisverbod

Indien de burgemeester op grond van het beleidsadvies van de adviseur huisverboden besluit tot het opleggen van het huisverbod, checkt een beleidsadviseur huisverbod van de gemeente op vormfouten, de motivering van de beschikking en of de beschikking en folder zijn uitgereikt. Tijdens het huisverbod onderhoudt het crisisteam van Veilig Thuis als coördinator het contact met de betrokkenen en politie, informeert betrokken instanties (inclusief huisarts, consultatiebureau en scholen en wijkagent) en neemt contact op met de geadviseerde hulpverlening. Sinds 2017 heeft het crisisteam van Veilig Thuis altijd de procesregie/coördinatie, ook als er sprake is van een beschermingsmaatregel. Dit wordt positief ervaren vanwege continuïteit, zicht op ontwikkeling qua hulpverlening en bij cliënten, en kwaliteit van het zorgadvies. Het kan zijn dat SAVE[8] al betrokken is bij het gezin, vaak als er sprake is van een dwangkader (OTS). In dat geval wordt de hulpverlening voor de jeugdige overgedragen naar de medewerker van SAVE, wel blijft de

8 SAVE = Samen Veilig bestaat uit teams jeugdbescherming, die zich richten op gezinnen met kinderen van 0 tot 23 jaar, waarbij er vragen of zorgen zijn over de veiligheid of ontwikkeling van de kinderen.

coördinatie bij het crisisteam van Veilig Thuis liggen en is er onderlinge afstemming met betrekking tot het huisverbod.

Tussen de zesde en achtste dag van het huisverbod organiseert Veilig Thuis het zorgoverleg met de geadviseerde hulpverlening. Voor het zorgoverleg worden alle betrokken partijen uitgenodigd, zowel uithuisgeplaatste als achterblijver en de betrokken of te betrekken hulpverlening. Als er al een medewerker van SAVE of het lokale team betrokken is of er overdracht naar hen zal plaatsvinden, is het streven dat die aansluit. Op basis daarvan schrijft Veilig Thuis het zorgadvies richting de beleidsadviseur van de gemeente.

Een beleidsadviseur van de gemeente hoort naar aanleiding van het zorgadvies vervolgens telefonisch de betrokkenen (achtergeblevenen – partner, ouder, kinderen – en uithuisgeplaatste) en maken dan een advies voor de burgemeester. De burgemeester besluit elektronisch via Khonraad om wel/niet te verlengen. Overwegingen die meegenomen worden in het schrijven van het beleidsadvies: de dreiging van het gevaar, of iemand verantwoordelijkheid neemt voor zijn daden en daarbij hulp zoekt, of er goede veiligheidsafspraken zijn en of de hulp op gang is gekomen. Meestal is het beleidsadvies in lijn met het zorgadvies van Veilig Thuis, behalve als er tussendoor nog wijzigingen in de situatie zijn.

Bij verlenging onderhoudt de crisismedewerker Veilig Thuis met betrokkenen en instanties contact over de voortgang van de hulpverlening. In vrijwel alle gevallen wordt er een tweede zorgoverleg gepland binnen de verlengingsperiode. Door het samenwerkingsverband met diverse partners zijn wachtlijsten vaak korter en lukt het om binnen de eerste tien dagen of de verlengingsperiode de hulp op gang te krijgen.

Bij geen verlenging vindt er een (systeem)gesprek met uithuisgeplaatste en achterblijver plaats en monitort Veilig Thuis bij de betrokken casushouder in hoeverre de hulpverlening op gang is gekomen en de voortgang.

Link strafrechtelijke route, ZSM & Veiligheidshuis

Vaak is er samenloop met het strafrecht. Volgens het werkproces neemt de medewerker van het crisisteam van Veilig Thuis op dag 2 contact op met ZSM om informatie uit te wisselen omtrent de afhandeling vanuit de politie en het eventuele strafrechtelijke traject. In de interviews wordt aangegeven dat er in de praktijk regelmatig contact is tussen het crisisteam van Veilig Thuis en ZSM. Een strafrechtelijke maatregel kan een huisverbod aanvullen, ook ingeval er in hoger beroep gegaan wordt tegen het huisverbod of de opgelegde strafrechtelijke maatregel. Tot nu toe zit Veilig Thuis niet op ZSM.

Als tijdens het zorgoverleg tijdens de eerste tien dagen blijkt dat de hulp niet op gang wil komen of betrokkenen niet mee willen werken, overlegt de crisismedewerker van Veilig Thuis met een van de vijf gedragswetenschappers van Veilig Thuis betrokken bij het huisverbod of de casus ingebracht moet worden bij het afstemmingsoverleg. Bij het afstemmingsoverleg zijn politie en Veilig Thuis aanwezig. In de praktijk is er tussen Veilig Thuis en het Veiligheidshuis regelmatig contact over welke maatregelen blijken te werken in bepaalde casussen, maar er valt nog winst te behalen uit deze samenwerking door frequenter contact.

COLOFON

Opdrachtgevers	Ministerie van Justitie en Veiligheid Gemeente Amsterdam Gemeente Den Haag Gemeente Rotterdam, Gemeente Utrecht
Auteur	Mr. dr. K. D. Lünnemann M. Compagner, MSc Mr. drs. L.F. Drost Drs. B. Tierolf
Omslag	Ontwerppartners, Breda
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website: http://www.verwey-jonker.nl.

ISBN 978-90-5830-976-1

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2020.
Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.
The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

Sinds 2009 kan in bepaalde gevallen van huiselijk geweld een huisverbod in gezet worden. Dit is een bestuurlijk instrument waardoor een volwassene die in een huishouden gevaar veroorzaakt tijdelijk uit huis geplaatst wordt. Het Verwey-Jonker Instituut onderzocht voor de G4 waarom er vanaf de periode na 2013 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht (de G4) een terugloop is in het aantal huisverboden. Daarnaast onderzochten we welke voorwaarden nodig zijn om een huisverbod optimaal in te zetten, zodat men directe bescherming kan bieden en voor duurzame veiligheid in het gezin kan zorgen.

De afname in het aantal huisverboden valt niet te verklaren uit een afname van het aantal meldingen huiselijk geweld bij de politie. Uit de gesprekken die we voerden met sleutelfiguren en deskundigen in de gemeenten kwamen als belangrijkste verklaringen de reorganisatie bij de politie in 2013, en de transitie in het sociale domein naar voren. In die transitie kwam Veilig Thuis tot stand, als samenvoeging van het Advies en Meldpunt Kindermishandeling en het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld. Hierdoor verdwenen specifieke personen, functies of afdelingen, waardoor zowel kennis verloren ging als afdelingen met aanjagende functies verdwenen. Tegelijkertijd ontstonden nieuwe samenwerkingswijzen met nieuwe mensen.

De belangrijkste knelpunten rondom uitvoering zijn een gebrek aan kennis over het huisverbod, capaciteit en het ontbreken van een gezamenlijke visie op het huisverbod. Deze visie ontbreekt met name in situaties waarin geen crisismelding bij de politie is gedaan. Ook is er geen visie op de rol van het huisverbod in de brede aanpak van huiselijk geweld door hulpverlening, bestuursrechtelijke inzet van het huisverbod en de strafrechtelijke aanpak. In het rapport geven wij een aantal voorwaarden waaronder het huisverbod optimaal ingezet kan worden.

Verwey-Jonker Instituut

VERWEY-JONKER INSTITUUT
Kromme Nieuwegracht 6
3512 HG Utrecht

T 030 230 07 99
E secr@verwey-jonker.nl
I www.verwey-jonker.nl