



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

De heer mr. J.P.H. Donner,
minister van Justitie
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8090	5352659/05/6	1
onderwerp	ons kenmerk	datum
Wet huisverbod bij huiselijk geweld	BJZ/I200515156	2 oktober 2005

Geachte minister Donner,

In uw brief van 24 juni 2005, kenmerk 5352659/05/6, biedt u ons de gelegenheid om een advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel Wet huisverbod bij huiselijk geweld. Dit conceptwetsvoorstel hebben wij besproken met onze leden. Het commentaar van de leden hebben wij in ons advies verwerkt en treft u hierbij aan.

In het conceptvoorstel wordt een wettelijke mogelijkheid gecreëerd om een tijdelijk huisverbod op te leggen wanneer er sprake is van een situatie van dreigend huiselijk geweld maar er (nog) geen (aantoonbare) strafbare feiten zijn gepleegd. De maatregel wordt opgelegd voor de duur van 10 dagen en kan zonodig verlengd worden. Deze bevoegdheid wordt toegekend aan de burgemeester. Wij onderschrijven uw visie dat overheidsoptreden in de hiervoor bedoelde dreigende situaties wenselijk kan zijn. Maar bij herhaling hebben wij er bij u op aangedrongen om deze bevoegdheid niet bij de burgemeester neer te leggen en deze mening zijn wij nog steeds toegedaan. Hierna lichten wij ons standpunt toe.

Plaats van huisverbod binnen het bestuursrecht

Aan huiselijk geweld kleeft een publiek aspect, waardoor het een verschijnsel is dat zich niet beperkt tot achter de voordeur. Het publieke aspect heeft echter louter gevolg voor de strafbaarheid. Dat maakt het verschijnsel nog niet tot een zaak van openbare orde, want daarvoor is nodig dat het geregelde verloop van de samenleving wordt verstoord. Het is zelfs geen feit van openbaar belang. De (gevreesde) mishandeling beperkt zich tot het individu of gezin in een privé-situatie zonder verstorende uitstraling op derden of cumulerende effecten in het publieke domein. In tegenstelling tot wat in de Memorie van Toelichting staat, zijn wij van mening dat de maatregel niet past binnen de bestuursrechtelijke taken voor de handhaving van de openbare orde: Er wordt een nieuwe zelfstandige bevoegdheid gecreëerd die toeziet op het private domein (dit wordt bij de toelichting op artikel 3 weer onderschreven). Maar er zijn meer redenen om de bevoegdheidstoedeling niet aan de burgemeester te laten plaatsvinden.

Het aantal wettelijke bevoegdheden waarover de burgemeester beschikt om preventief op te treden is zeer beperkt. In het kader van preventief fouilleren kan de gemeenteraad bij verordening aan de burgemeester de bevoegdheid vervelen om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen (artikel 151b Gemeentewet). Hij kan pas van deze bevoegdheid gebruik maken bij aantoonbare verstoring van de openbare orde door de gebleken aanwezigheid van wapens. De gevolgen voor degenen die zich in het veiligheidsrisicogebied bevinden, ontstaan pas wanneer de officier van justitie een fouilleringsactie beveelt. Een gebiedsontzegging of verblijfsontzegging op grond van de Gemeentewet, dan wel op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) kan pas worden uitgereikt, nadát wettelijk voorschriften zijn overtreden en is daarmee geen preventieve bevoegdheid. Datzelfde geldt voor het instrument bestuurlijke ophouding van artikel 154a Gemeentewet, want ook dit instrument kan pas worden ingezet nadát wettelijke voorschriften zijn overtreden. Ook de noodbevoegdheden waarover de burgemeester beschikt op grond van de Gemeentewet kunnen niet preventief worden toegepast. De bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb), zoals bestuursdwang en dwangsom, zijn eveneens niet bedoeld om preventief in te zetten. Hoewel de preventieve dwangsom inmiddels wordt geaccepteerd wanneer er klaarblijkelijk gevaar is, ligt de oorsprong voor de toepassing ervan bij het overtreden van een wettelijk voorschrift. Uiteraard gaat van verschillende instrumenten als dan niet gecombineerd met ander initiatieven een preventieve werking uit, maar dat is een bijkomend doel. Voor deze hele vergelijking geldt dat in de voorbeelden sprake is van (dreigende) verstoringen van de openbare orde waarvan wij met nadruk stellen dat daarvan bij huiselijk geweld geen sprake is. Bij afwezigheid van een feit van openbare orde blijft dus voor een burgemeester feitelijk geen enkel preventief instrument over.

De maatregel huisverbod bij huiselijk geweld heeft veel karaktertrekken van de politieke- en justitiële keten in zich. De voorbereiding en de uitvoering van de maatregel vindt geheel buiten het gezichtsveld van de burgemeester plaats, namelijk binnen de politieke keten. Er zijn verschillende elementen van de strafrechtelijke procesgang in het onderhavige conceptvoorstel terug te vinden die niet voorkomen in het bestuursrecht. Zo wordt er in het conceptwetsvoorstel gesproken over het opleggen van een maatregel, wordt een nieuwe rechtsgang gecreëerd (artikel 6) en worden bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht van toepassing verklaard en worden begrippen uitgewisseld (artikel 5). Verder wordt de burgemeester in artikel 5 van het conceptwetsvoorstel verantwoordelijk gemaakt voor de toevoeging van een raadsman. Deze laatste taak is alleen terug te vinden in een bijzonder wet, de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ), waarover hierna meer.

In het strafrecht kan nu al door de officier van justitie of door de rechter een huisverbod worden opgelegd. Daarvoor hoeft de wet niet te worden aangepast. Voor onder meer de uitvoering van deze taak zijn bij het Openbaar Ministerie per arrondissement officieren van justitie getraind en opgeleid voor huiselijk geweldzaken. De justitiële keten heeft al ervaring opgedaan met de aanpak van huiselijk geweld. Overigens wordt het instrument huisverbod nog maar weinig toegepast dat, staat in het onderzoek 'De pleger het huis uit' van het Verwey Jonker-Instituut. Volgens dit onderzoek kunnen de bestaande mogelijkheden beter benut kunnen worden. Op dit punt onderschrijft het College van procureurs-generaal onze stelling dat de ruimte voor de onderhavige bestuursrechtelijke variant van het huisverbod minimaal is.

Juridisch Kader; Algemene wet bestuursrecht

In het onderhavige conceptwetsvoorstel is de maatregel huisverbod bij huiselijk geweld (ten onrechte) in een bestuursrechtelijk jasje gegoten. Daarom moeten voor toepassing van deze maatregel de vereisten van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in acht worden genomen. De uithuisgeplaatste moet vooraf een waarschuwing krijgen en worden gehoord voordat de maatregel kan worden genomen of zelfs maar het besluit tot de maatregel kan worden genomen. De uitvoering van de maatregel ligt altijd na het besluit ertoe. Van het horen moet een verslag worden gemaakt en in de afweging worden meegenomen. In zijn afweging, om de maatregel te nemen, moet de burgemeester kunnen afgaan op de risicoanalyse die hem door de politie wordt aangereikt. In de Memorie van Toelichting wordt een parallel getrokken met de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ). Anders dan bij het huisverbod, moet bij de beslissing betreffende de BOPZ een deskundige (psychiater of arts) worden geraadpleegd. In het onderhavige voorstel wordt de risicoanalyse door politiefunctionaris gemaakt en dat is geen medisch of psychologisch specialist ten aanzien van de aangetroffen situatie.

Daarnaast wordt degene, aan wie de Inbewaringstelling op grond van de BOPZ wordt gelast, verplicht opgenomen in een zorginstelling. Bij het huisverbod is de uithuisgeplaatste op zichzelf aangewezen en moet zelf zorgen voor onderdak. Op deze punten verschilt het huisverbod bij huiselijk geweld wezenlijk van de BOPZ en gaat de vergelijking met dit instrument, voor wat betreft de juistheid van de rol van de burgemeester in het conceptwetsvoorstel, niet op.

Voor wat betreft de mandatering aan een politiefunctaris in het wetsvoorstel geldt het volgende: Volgens de Algemene wet bestuursrecht is mandaatverlening niet toegestaan indien de aard van de bevoegdheid zich ertegen verzet. In het geval van het huisverbod wordt inbreuk gemaakt op grondrechten, want er wordt een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd. Het is daarom de vraag of de burgemeester deze bevoegdheid normaliter of alleen in uitzonderingssituaties kan mandateren. Ondanks het feit dat een wet in formele zin een algemene wettelijke bevoegdheid voor mandaat creëert, betekent het niet dat het mandateren in het concrete geval per definitie is geoorloofd. De rechter zal dus ook het tot stand komen van het mandaat toetsen. Aangezien het om een verregaande bevoegdheid gaat en om een mandaatgebrek in te voorkomen, moet heel precies worden beschreven onder welke omstandigheden deze maatregel geëffectueerd mag worden. De beleids- en beoordelingsvrijheid mogen niet worden overgedragen aan een politiefunctaris en daarom is het noodzakelijk dat in de AMvB, die in het voorstel wordt aangekondigd, heel concrete situaties worden beschreven waarbij de maatregel kan worden toegepast. Het gebruik van voorgetekende exemplaren is niet toegestaan, zoals blijkt uit de jurisprudentie over de BOPZ.

Het opleggen van een huisverbod heeft intrinsiek een spoedeisend karakter en wij maken ons zorgen over de beperkte mogelijkheid om in het licht van dit conceptwetsvoorstel te komen tot een zorgvuldige afweging. Het gaat om spoedeisende situaties waarbij privacy- en andere rechten in het geding zijn. Daarbij komt dat deze gang van zaken uit een oogpunt van rechtsbescherming en zorgvuldigheid, zich moeilijk laat uitvoeren binnen het bestuurlijke besluitvormingsproces waarbij normaal gesproken de gelegenheid bestaat om een beslissing te heroverwegen en zonodig in tweede instantie te herstellen. Bij het huisverbod bij huiselijk geweld moet de burgemeester in spoedeisende situaties beslissen over zaken die mogelijk kunnen gebeuren, want er zijn nog geen strafbare feiten gepleegd. De maatregel gaat onmiddellijk in en de consequenties zijn voor (alle) betrokkenen direct voelbaar. De rechtsbeschermingsprocedure uit de Awb wordt terzijde geschoven en daarvoor in de plaats komt een toetsing van de rechter binnen drie dagen. Wij vertrouwen erop dat u hierover duidelijke en afdwingbare afspraken maakt met de betreffende instanties zodat de termijn voor rechtsbescherming worden gehaald. Onrechtmatig gebleken besluiten en maatregelen kunnen vanwege

het korte termijnkarakter van het instrument nooit meer teruggedraaid worden. Hiermee is inherent dat de opdrachtgever of degene die bevoegd is tot het treffen van de maatregel, aansprakelijk wordt voor de gevolgen van de onrechtmatige daad. Het instrumentarium waarmee voorafgaand het voornemen kan worden gewogen ontbreekt. De (financiële) risico's zijn daarmee ongebreideld. Ze zijn voor een gemeente zwaar om te dragen nu er van compensatie geen sprake kan zijn. Hier komen we verderop terug.

Tevens roept het punt van de rechtsbescherming bij ons de vraag op over hoe vaak de maatregel achtereenvolgens mag worden opgelegd. Kan de maatregel onbeperkt achter elkaar en/of aansluitend worden genomen?

Voor de goede orde merken wij hier op dat ongeacht het juridische kader waarbinnen de maatregel wordt genomen, dezelfde rechten gelden voor personen. Indien binnen strafzaak een verdachte niet langer kan worden vastgehouden omdat er onvoldoende aanknopingspunten (bewijzen) zijn, dan geldt dat argument ook voor de burgemeester die zijn beslissing op het bestuursrecht baseert. Het kan niet zo zijn dat vrijheidrechten (en andere grondrechten) binnen het bestuursrecht minder gewicht worden toegekend. Het is onvoorstelbaar dat wanneer de officier van justitie ervan overtuigd is dat hij de verdachte weer moet laten gaan, hij contact opneemt met de burgemeester om vervolgens een huisverbod te bevelen (pag. 5 van de Memorie van Toelichting)

Handhaving en toezicht

Over de effectuering van de maatregel hebben wij eveneens grote zorgen, ongeacht of de maatregel door de burgemeester of een officier van justitie wordt genomen. Want voor een goede uitvoering en werking van de maatregel is toezicht en de handhaving onmisbaar. Dit betekent dat vanaf het moment dat de maatregel wordt genomen er voldoende politie beschikbaar moet zijn. Er moet op worden toegezien dat de uithuisgeplaatste geen contact opneemt met de achterblijvers, want volgens de Memorie van Toelichting is een contactverbod een onderdeel van de onderhavige maatregel. Maar ook de veiligheid van de achterblijvers van de uithuisgeplaatste, de mogelijke slachtoffers van huiselijk geweld, moet worden gegarandeerd. Wij wijzen erop dat het gebied waarin wordt toegezien groter is dan louter de woningomgeving waarvan in de Memorie van Toelichting wordt gesproken. De achterblijvers zijn vrij zich te verplaatsten binnen en buiten de directe woningomgeving naar bijvoorbeeld werk, school, winkel of hulpverlening.

In het geval van strafbare feiten is er een toezichtrol voor de reclassering weggelegd. Wij kunnen ons voorstellen dat de reclassering ook bij het toezicht inzake het huisverbod een rol krijgt zodat de

politie-inzet enigszins kan worden beperkt. Dit zou er eveneens voor pleiten om de plaats van de maatregel in de wet te heroverwegen en mogelijk aan te sluiten bij de reeds bestaande instrumenten, waaronder het huisverbod, die de officier van justitie heeft.

Wat betreft de inzet van de politiecapaciteit vragen wij u om bij uw beraadslagingen over de Politiewet 1993 en het evaluatie rapport van de Stuurgroep Evaluatie Politiebestel de maatregel huisverbod als voorbeeld mee te wegen. Wij verwachten dat het toezicht op de maatregel een groot beslag op de politiecapaciteit zal leggen. De burgemeester is hier vanuit zijn gezagspositie verantwoordelijk voor en moet zodoende kunnen beschikken over voldoende politiecapaciteit. Als het beheer – zoals voorgesteld in de plannen van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie – van lokaal naar landelijk niveau gaat, is daarmee de mogelijkheid van de burgemeester om te kunnen toezien op voldoende politiecapaciteit komen te vervallen. Voor de duidelijkheid: dit is ongeacht of de bevoegdheid naar een officier van justitie of een burgemeester zal gaan.

Verder vragen wij bijzondere aandacht voor situaties die vermoedelijk kunnen uitmonden in eerwraak of waarbij de eergevoelens worden geschonden. In dergelijke situaties kunnen we ons voorstellen dat een huisverbod een contraproductief effect kan hebben. Hiervoor moet binnen de deskundigheidsbevordering nadrukkelijk aandacht aan worden besteed. Het ontbreekt een burgemeester met het huidige voorstel in ieder geval, aan afdoende inzicht en kennis op dit vlak waarop hij zijn besluit kan baseren.

Hulpverlening

Op uw initiatief is er een overleg gestart over de implementatie van de onderhavige maatregel. De VNG is betrokken bij dit overleg met als voorbehoud dat wij vinden dat de bevoegdheid voor het nemen van maatregel niet bij de burgemeester moet liggen, maar bij de officier van justitie. Herhaaldelijk hebben wij aandacht gevraagd voor het hulpverleningstraject (incl. de alternatieve woonplek voor de uithuisgeplaatste) dat onmiddellijk op de maatregel moet volgen omdat het effect van de maatregel hiervan afhankelijk is. Er werd daarbij verwezen naar de Advies- en steunpunten huiselijk geweld die worden opgericht in het kader van een Tijdelijke Stimuleringsregeling van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS). De gelden uit de Stimuleringsregeling moeten door de centrumgemeenten voor de vrouwenopvang worden aangewend voor het geven van een gerichte stimulans voor de oprichting en uitbreiding van Advies- en meldpunten huiselijk geweld. Met het instellen van deze Advies- en steunpunten is het punt van de hulpverlening niet getackeld. De Advies- en steunpunten vervullen een frontoffice-functie en moeten de hulpverleningsvragen doorverwijzen naar verschillende hulpverleningsinstanties. Essentieel is dat de zogenaamde backoffice voldoende is geëquipeerd voor deze nieuwe taak, zowel qua capaciteit (24-uurs beschikbaarheid en hulpverleningstrajecten) als qua deskundigheid bijvoorbeeld het aanbieden van dadertrajecten. De

maatregel huisverbod bij huiselijk geweld kan naar onze mening alleen effectief zijn wanneer de plegers en achterblijvers, de mogelijke slachtoffers, een beroep op de hulpverlening kunnen doen en daarom vragen wij hiervoor in het bijzonder uw aandacht. In het conceptwetsvoorstel wordt nauwelijks gesproken over de hulpverlening en wij vinden dat hieraan in het conceptwetsvoorstel en bij de uitwerking veel meer aandacht moet worden besteed.

Een ander knelpunt ten aanzien van de hulpverlening betreft de vrijheid voor de potentiële pleger van huiselijk geweld om er gebruik van te maken. Enkele belangrijke redenen voor het de uithuisplaatsing van de mogelijk pleger van huiselijk geweld is om een time out te creëren zodat een traject van hulpverlening en bewustwording in gang kan worden gezet. In het onderhavige voorstel kan het aanvaarden van hulp niet worden afgedwongen. De mogelijk pleger hoeft geen hulp te aanvaarden, dit is anders wanneer de officier van justitie de maatregel oplegt. Het niet verplicht hoeven aanvaarden van hulp is naar onze mening een cruciaal punt voor het slagen van de maatregel. Voorkomen moet worden dat de maatregel contraproductief uitpakt en dat de uithuisgeplaatste alsnog zijn agressie uit op de huisgenoot of dat represailles volgen nadat de maatregels is beëindigd.

Aansprakelijkheid van de burgemeester

Gezien de ingrijpendheid van de maatregel, inbreuken op de privacy van personen, zal de burgemeester zeer terughoudend gebruik van maken van dit instrument. Wat gebeurt er wanneer de burgemeester besluit de maatregel niet te nemen, en er vallen toch slachtoffers? Voor de uithuisgeplaatste bestaat er een rechtsgang, maar waar kan de achtergebleven partner/huisgenoot naar toe wanneer deze het niet eens is met de beslissing? Wat is het gevolg wanneer de rechter van oordeel is dat de maatregel onterecht is opgelegd? In het scenario zoals in het onderhavige conceptwetsvoorstel wordt voorgesteld, is de burgemeester hiervoor verantwoordelijk en aansprakelijk. De eventuele gevolgen komen allen voor zijn rekening, en dat is zeer onwenselijk.

De kosten voor de juridische procedure komen zonder meer voor rekening van de gemeente. Daarbij komt dat in het geval van het huisverbod een schadeclaim valt te verwachten wanneer de maatregel (on)terecht is opgelegd. In iedere situatie loopt de burgemeester (en daarmee de gemeente) van meerdere kanten een aanzienlijk risico op aansprakelijkheid. Een gebrekkige basis van de bevoegdheid zoals het huidige conceptwetsvoorstel draagt alleen maar bij aan het risico op en de mate van aansprakelijkheid.

Capaciteit en financiën

In uw aanbiedingsbrief heeft u ons verzocht om een inschatting te maken van de beschikbare capaciteit die nodig is voor het nemen van de maatregel. Onze leden komen op een voorzichtige schatting van 20 uur aan voorbereiding per geval. Hierbij is rekening gehouden met de administratieve afhandeling (forumlieren opsturen en informeren van alle betrokkenen), het opstellen van de beschikking, het horen, het maken van het verslag van het horen en de voorbereiding op de procedure bij de rechter. Ook voor het verwerken van de gegevens, het beschikbaar stellen, het archiveren en het vernietigen van de gegevens moet tijd worden gerekend en nog bij de 20 uren die voor de voorbereiding nodig is, worden opgeteld. Uw inschatting van 8 uur vinden wij aan de zeer lage kant.

In onze berekening is alleen rekening gehouden met de gemeentelijke betrokkenheid. Voor handhaving en toezicht zal een meervoud van de capaciteit noodzakelijk zijn.

Bij het onderhavige conceptwetsvoorstel gaat het om een nieuwe taak voor gemeenten en dat betekent dat artikel 2 van de Financiële Verhoudingenwet van toepassing is. Ook de kosten voor de hulpverlening moeten bij het conceptwetsvoorstel worden betrokken; het opstellen en aanbieden van hulpverleningstrajecten voor dader en slachtoffer(s) en deskundigheidsbevordering. Deze kosten komen voor een belangrijk deel ook voor rekening van gemeenten.

Conclusie

Wij zijn met u van mening dat er zich in de praktijk situaties voordoen waarbij (tijdig) overheidsoptreden wenselijk is. Bij de onderhavige maatregel worden privacyrechten (grondrechten) aangetast in een situatie van dreigend huiselijk geweld waar nog geen strafbare feiten hebben plaatsgevonden. De beslissing om in deze gevallen de maatregel huisverbod bij huiselijk geweld door de burgemeester te laten nemen is onacceptabel. Van de burgemeester wordt verwacht dat hij een beslissing neemt over aangelegenheden die behoren tot het private domein en waar geen wettelijke voorschriften zijn overtreden. De gebruikelijke bestuursrechtelijke bepalingen worden niet in het voorstel meegenomen terwijl die wel geacht worden aan het optreden van de burgemeester zoals bij elke verantwoordelijk bestuursorgaan ten grondslag te liggen. Wanneer wettelijk voorschriften worden overtreden ontstaan er bevoegdheden voor de burgemeester, als ook voor de politie en het Openbaar Ministerie. Van deze laatste partijen, de politie en het Openbaar Ministerie, is bekend dat zij expertise hebben bij de aanpak van plegers van huiselijk geweld en hoort de bestrijding ervan tot de dagelijkse gang van zaken. De burgemeester of de gemeente (lijke medewerkers) hebben die ervaring niet. Het is onwenselijk dat de bevoegdheid om de maatregel huisverbod bij huiselijk geweld te nemen bij de burgemeester wordt neergelegd. Wij zien hiervoor wel een taak voor het Openbaar Ministerie.

Wij vertrouwen erop dat u ons commentaar in het wetsvoorstel betreft. Graag zijn wij bereid om ons commentaar nog nader toe te lichten en u kunt daarvoor contact opnemen met mevrouw K. Woltering, Sector Bestuurlijke en Juridische Zaken, telefoon 070 – 373 8090 of e-mail Karin.woltering@vng.nl.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr. R.J.J.M. Pans,
voorzitter directieraad