

HET TIJDELIJK HUISVERBOD VANUIT EEN NIEUW PERSPECTIEF

Analyse van de knelpunten en concrete voorstellen voor een verbeterde werkwijze van de Wet tijdelijk huisverbod

ADVIESRAPPORT



Ministerie van Justitie en Veiligheid

In opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid

Drs. Marieke Kleinjan – van Zwet
Oostvoorne, 27 maart 2024



Leeswijzer	4
DEEL I	5
WERKWIJZE TIJDELIJK HUISVERBOD ANALYSE VAN DE KNELPUNTEN.....	5
1. Aanleiding ontwikkeling verbeterde werkwijze tijdelijk huisverbod	5
2. De bedoeling van het tijdelijk huisverbod	6
3. Aanpak analyse knelpunten tijdelijk huisverbod	7
4. Knelpunten vertaald naar werkproces tijdelijk huisverbod	8
4.1 Opstarten van het tijdelijk huisverbod	8
4.1.1 Vroegtijdige inzet zonder (recent) incident	9
4.1.2 Criteria tijdelijk huisverbod.....	10
4.1.3 Opstarten tijdelijk huisverbod-procedure	13
4.1.4 Inzet tijdelijk huisverbod bij kindermishandeling	14
4.2 Beoordelen van het tijdelijk huisverbod	15
4.2.1 Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld (RiHG).....	15
4.2.2 Onderbouwing vroegtijdig inzetten van het tijdelijk huisverbod	17
4.2.3 Een strafrechtelijk perspectief	18
4.3 Uitvoeren van het tijdelijk huisverbod	20
4.3.1 Beschikbaarheid en toegankelijkheid van expertise en hulp.....	21
4.3.2 Plegeraanpak en -opvang.....	23
4.3.3 De gevolgen voor de kinderen	24
4.3.4 Termijnen tijdelijk huisverbod	26
4.3.5 Handhaven van het tijdelijk huisverbod	27
4.4 Afronden van het tijdelijk huisverbod	28
4.4.1 Langdurige inzet bij complexe problematiek.....	28
4.4.2 Borging veiligheidsplan	29
4.4.3 Huisvesting.....	30
5. Oorzaken van de knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen	31
5.1 De huidige (invulling van de) rol en taken van de politie	31
5.2 Interpretatie en uitvoering van de Wet en het Besluit tijdelijk huisverbod	32
5.3 Geen inbedding in integrale en systeemgerichte aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling	33
5.4 Geen integrale visie op de inzet van het tijdelijk huisverbod voor bepaalde geweldsvormen	34

DEEL II	35
WERKWIJZE TIJDELIJK HUISVERBOD CONCRETE VERBETEROORSTELLEN	35
6. Het is van belang te investeren in de verbetering van de Wet tijdelijk huisverbod	35
7. Vijf voorstellen die bijdragen aan een verbeterde werkwijze van het tijdelijk huisverbod	36
7.1 Voorstel 1: Pas de Wet en het Besluit tijdelijk huisverbod aan	36
7.1.1. Anders dan incidenteel verblijven	36
7.1.2 Onmiddellijk gevaar	37
7.1.3 Termijnen	38
7.1.4 Handhaven	39
7.1.5 Rol van de politie	40
7.1.6 Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld (RiHG).....	41
7.1.7 Onderbouwing voor vroegtijdige inzet tijdelijk huisverbod als er geen sprake is van een acuut incident	42
7.1.8 Randvoorwaarden.....	43
7.2 Voorstel 2: Verbeter op onderdelen de werkwijze bij de inzet van het tijdelijk huisverbod	43
7.2.1 Draag zorg voor beschikbaarheid en toegankelijkheid van hulp en specialistische expertise.....	44
7.2.2 Maak langdurige inzet van hulp bij complexe problematiek mogelijk en realiseer een veiligheidsplan ook ná het huisverbod	45
7.2.3 Besteed extra aandacht aan hulp en opvang voor uithuisgeplaatsten	46
7.2.4 Houd het perspectief van het kind voor ogen	47
7.3 Voorstel 3: Maak het tijdelijk huisverbod onderdeel van de integrale afweging op veiligheidsmaatregelen en -interventies	48
7.3.1 Gezamenlijk kijken vanuit verschillend perspectief maar met dezelfde visie	48
7.3.2 Eén integrale veiligheids- en risicobeoordeling	49
7.3.3 Het tijdelijk huisverbod integraal afwegen bij bescherming van kinderen	49
7.4 Voorstel 4: Investeer in uitbreiding bestuursrechtelijke veiligheidsmaatregelen en - interventies	51
7.4.1 Reikwijdte tijdelijk huisverbod.....	52
7.4.2 Integrale analyse op juridische interventies huiselijk geweld en kindermishandeling ...	52
7.4.3 Aspecten waarmee rekening gehouden moet worden	53
7.5 Voorstel 5: Investeer in kennis, expertise en deskundigheid	55
8. Het tijdelijk huisverbod opstarten, beoordelen en opleggen vanuit een nieuw perspectief ...	56
9. Overzicht van de knelpunten en aanbevelingen voor een verbeterde werkwijze van het tijdelijk huisverbod	58
Bijlage: overzicht organisaties en gemeenten op de vragenlijst	62

Leeswijzer

Deel I van deze rapportage betreft een analyse van de knelpunten over de huidige werkwijze van het tijdelijk huisverbod. In hoofdstuk 1 is de aanleiding voor de ontwikkeling van een verbeterde werkwijze tijdelijk huisverbod beschreven, waarna in hoofdstuk 2 de ‘bedoeling’ van het tijdelijk huisverbod is uiteengezet. In de aanpak voor de analyse van de knelpunten is gebruikgemaakt van zowel de ervaringen uit de uitvoeringspraktijk als de bevindingen uit recente onderzoeksrapporten over de werkwijze van het tijdelijk huisverbod (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 zijn alle geïnventariseerde knelpunten vertaald naar het werkproces van het tijdelijk huisverbod. Tot slot volgt in hoofdstuk 5 een analyse op de mogelijke oorzaken van de genoemde knelpunten.

Na de analyse van de knelpunten op de *huidige* werkwijze van het tijdelijk huisverbod volgt in deel II concrete voorstellen voor een *verbeterde* werkwijze van het tijdelijk huisverbod. In hoofdstuk 6 wordt benadrukt waarom het tijdelijk huisverbod een effectief middel is om huiselijk geweld en kindermishandeling te stoppen en duurzame veiligheid te realiseren en waarom het nodig is om hierop te blijven investeren. In hoofdstuk 7 worden vijf concrete voorstellen gedaan om het tijdelijk huisverbod te verbeteren en in hoofdstuk 8 wordt een voorstel gedaan voor een verbeterde werkwijze van het opstarten, beoordelen en opleggen van het tijdelijk huisverbod vanuit een nieuw perspectief. Tot slot is in hoofdstuk 9 een overzicht te vinden van alle knelpunten en aanbevelingen voor een verbeterde werkwijze van het tijdelijk huisverbod.

Definitie huiselijk geweld en kindermishandeling

In de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Jeugdwet worden huiselijk geweld en kindermishandeling als volgt gedefinieerd:

Huiselijk Geweld

Lichamelijk, geestelijk of seksueel geweld of bedreiging daarmee door iemand uit de huiselijke kring; familielid, een huisgenoot, de echtgenot of voormalig echtgenoot of een mantelzorger. Vormen van geweld in huiselijke kring: kindermishandeling, (ex-)partnergeweld, huwelijksdwang en eengerelateerd geweld, ouderenmishandeling en vrouwelijke genitale verminking.

Kindermishandeling

Elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel. Vormen:

- Lichamelijke mishandeling
- Lichamelijke verwaarlozing
- Psychische mishandeling
- Psychische verwaarlozing
- Seksueel misbruik
- Getuige zijn van geweld in het gezin

DEEL I

WERKWIJZE TIJDELIJK HUISVERBOD | ANALYSE VAN DE KNELPUNTEN

1. Aanleiding ontwikkeling verbeterde werkwijze tijdelijk huisverbod

Sinds de invoering van de Wet tijdelijk huisverbod in 2009 zijn de nodige ontwikkelingen geweest in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. In 2013 ontstond de Nationale Politie en vanaf 2015 is een aantal taken gedecentraliseerd naar de gemeenten en gestart met de vorming van Veilig Thuis organisaties (samenvoeging van Advies- en Meldpunt Kindermishandeling en Steunpunt Huiselijk Geweld). Vanaf 2017 hebben Veilig Thuis, de Politie, het Openbaar Ministerie, de drie reclasseringsorganisaties (3RO), en de Raad voor de Kinderbescherming een intensieve en vroegtijdige samenwerking ontwikkeld (de ontwikkelagenda 'Veiligheid Voorop' van het Landelijk Netwerk Zorg-Straf). Verder is middels het programma Geweld hoort nergens thuis vanaf 2018 geïnvesteerd in het vroegtijdig signaleren, het eerder stoppen van geweld en het inzetten van de juiste interventies om in gezinnen en huishoudens veiligheid en herstel mogelijk te maken op basis van een breed omarmde visie 'Gefaseerd samenwerken aan veiligheid'. Daarnaast wordt vanuit het Programma Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming gepleit voor een integrale afweging van bestuurs-, civiele- en strafrechtelijke interventies om gezinsgericht veiligheid te kunnen bewerkstelligen.

Het tijdelijk huisverbod is een bestuursrechtelijke interventie die kan worden opgelegd door de burgemeester (of gemandateerd aan de hulpofficier van justitie) op basis van een Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld (RiHG) aan de hand van informatie van o.a. Veilig Thuis en de Politie. De uithuisgeplaatste wordt op last van de burgemeester voor 10 of (bij een verlenging) 28 dagen uithuisgeplaatst.

Er is sprake van een daling van het aantal ingezette huisverboden¹ en uit diverse gesprekken met gemeenten en uitvoeringsorganisaties en op basis van verschillende onderzoeken bestaan er praktische en juridische knelpunten ten aanzien van de inzet van het tijdelijk huisverbod.

In nauwe afstemming met in ieder geval het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de vier grote gemeenten (G4), het Landelijk Netwerk Veilig Thuis, de Politie, het Openbaar Ministerie, de drie reclasseringsorganisaties (3RO), de Raad voor de Kinderbescherming (het Landelijk Netwerk Zorg-Straf) en Valente (branchevereniging vrouwen- en mannenopvang) wordt in dit adviesrapport onderbouwd hoe de werkwijze van het tijdelijk huisverbod kan worden verbeterd om huiselijk geweld en kindermishandeling duurzaam te stoppen en veiligheid en de juiste hulp te waarborgen voor alle

¹ K. Lünemann, M. Compagner, L. Drost en B. Tierolf, *Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4. Verklaringen voor daling aantal tijdelijke huisverboden in de G4 en inzichten voor de toekomst*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2020

betrokkenen. Daarbij worden de belangrijkste knelpunten van de huidige werkwijze en de Wet tijdelijk huisverbod gedestilleerd uit zowel de uitvoeringspraktijk als de recente onderzoeksliteratuur. Vervolgens wordt gekeken welke oplossingsrichtingen zich aandienen voor een verbeterde werkwijze van het tijdelijk huisverbod.

2. De bedoeling van het tijdelijk huisverbod

Het doel van het tijdelijk huisverbod is om directe bescherming te bieden aan personen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld, om verdere escalatie te voorkomen en om de juiste hulp op te starten. Wanneer de politie of een hulpverleningsorganisatie constateert dat er sprake is van onmiddellijk en ernstig gevaar van huiselijk geweld of kindermishandeling of dreiging daarvan, kan een tijdelijk huisverbod worden opgelegd als een bestuursrechtelijke maatregel. Tijdens deze periode kan er hulpverlening worden ingeschakeld voor zowel het slachtoffer als de pleger, als de kinderen. Het biedt een adempauze en een veilige omgeving voor alle betrokkenen om te beslissen over verdere stappen, zoals het aanvragen van een straat- of contactverbod, andere civiel- of strafrechtelijke stappen en/of het inzetten van langdurige hulp en ondersteuning.

Uit documentanalyse komen de volgende elementen naar voren als het gaat om de 'bedoeling' van het tijdelijk huisverbod:

- Een huisverbod is bedoeld om te kunnen optreden tegen de persoon van wie de dreiging van huiselijk geweld uitgaat en (nog) geen (aantoonbare) strafbare feiten heeft gepleegd. En indien er wél strafbare feiten zijn gepleegd, zijn slachtoffers van huiselijk geweld vaak niet bereid om aangifte te doen. Dit maakt het moeilijk om op te treden tegen de persoon van wie de dreiging van huiselijk geweld uitgaat. (Memorie van toelichting Wet tijdelijk huisverbod, p. 1).
- Het huisverbod opgelegd door de burgemeester voorziet primair in een mogelijkheid om vroegtijdig op te treden uit oogpunt van bescherming en preventie; huiselijk geweld of de escalatie daarvan kan worden voorkomen en er kan worden voorzien in een afkoelingsperiode en het opstarten van hulp (Memorie van toelichting Wet tijdelijk huisverbod; p. 7).
- Een huisverbod dat ook in geval van (een vermoeden van) kindermishandeling kan worden opgelegd, biedt kansen in de preventie en bestrijding van kindermishandeling, doordat degene van wie de dreiging uitgaat, uit huis kan worden geplaatst (Memorie van toelichting Wet tijdelijk huisverbod, p. 12).
- Het huisverbod is bedoeld om bij een vermoeden van een 'ernstig en onmiddellijk gevaar' in de zin van huiselijk geweld en/of kindermishandeling een huisverbod op te leggen (Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4, Verwey Jonker Instituut, 2020, p. 36).
- Doel van het huisverbod 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 (Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4, Verwey Jonker Instituut, 2020, p. 36).

Samengevat is de *bedoeling* van het tijdelijk huisverbod:

- Direct beschermen en veiligheid bieden aan betrokkenen waar sprake is van ernstig en onmiddellijk gevaar van huiselijk geweld of kindermishandeling of dreiging daarvan;
- Duurzame veiligheid realiseren door tijdens en na het huisverbod systeemgerichte hulp in te zetten om patronen van geweld te kunnen doorbreken;
- Vroegtijdig² optreden tegen de persoon van wie de dreiging van huiselijk geweld uitgaat en het voorkomen van een strafbaar feit;
- Het bieden van een adempauze en een veilige(re) omgeving aan betrokkenen om inzicht in de situatie te krijgen en te beslissen over vervolgstappen.

Het tijdelijk huisverbod is onderdeel van een breder aanbod van (vrijwillige, civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke) interventies die kunnen worden ingezet om huiselijk geweld of kindermishandeling (duurzaam) te stoppen.

3. Aanpak analyse knelpunten tijdelijk huisverbod

Voor de analyse van de knelpunten is, zoals hierboven vermeld, gebruik gemaakt van zowel de ervaringen uit de uitvoeringspraktijk als de bevindingen uit recente onderzoeksrapporten over de werkwijze van het tijdelijk huisverbod.

Ervaringen uit de uitvoeringspraktijk

Regionale werksessies

In een viertal regio's (Rotterdam, Flevoland, Friesland en Twente) zijn werksessies gehouden met de professionals die betrokken zijn bij de werkwijze en uitvoering van het tijdelijk huisverbod. Samen met de professionals is gekeken naar de knelpunten die in de huidige praktijk worden ervaren en wat mogelijke oplossingsrichtingen zijn. De uitkomsten van deze werksessies zijn meegenomen in de onderliggende analyse van de knelpunten over de uitvoering van het tijdelijk huisverbod.

Vragenlijst

Voor de analyse van de knelpunten uit de praktijk is tevens een vragenlijst uitgezet naar de betrokken partners (Veilig Thuis, de politie, het Openbaar Ministerie, de drie reclasseringsorganisaties (3RO), de Raad voor de Kinderbescherming, Valente, de G4 en de VNG). Deze vragenlijst is ook op de website van LinkedIn geplaatst, wat een respons van 93 heeft opgeleverd. Een overzicht van de organisaties en gemeenten die hebben gereageerd, is te vinden in de bijlage. De vragenlijst bestond uit vier open vragen, te weten:

1. Wat zijn de belangrijkste knelpunten die opgelost moeten worden als het gaat om de inzet van het tijdelijk huisverbod?
2. Op welke wijze kan het tijdelijk huisverbod beter worden ingezet en wat is daarvoor nodig?
3. Wat zijn randvoorwaarden om rekening mee te houden als het gaat om de ontwikkeling van een verbeterde werkwijze van het tijdelijk huisverbod?

² In de Memorie van toelichting wordt ook weleens de term 'preventief' genoemd. Echter, de term 'preventief' wekt enige verwarring, omdat er al heel wat agressie, dwang en geweld heeft plaatsgevonden voordat aan een procedure tijdelijk huisverbod wordt gedacht. Om die reden wordt gekozen voor 'vroegtijdige inzet', wat betekent dat vroegtijdig beoordeeld wordt (ongeacht een crisismelding) of een tijdelijk huisverbod een interventie kan zijn dat bijdraagt aan de directe veiligheid en bescherming van betrokkenen en met inzet van hulp (voor slachtoffer én plegger) duurzame veiligheid kan worden gerealiseerd.

4. Zijn er overige op- of aanmerkingen die meegenomen moeten worden?

De antwoorden op deze vragen zijn meegenomen in de onderliggende analyse van de knelpunten over de uitvoering van het tijdelijk huisverbod.

Bevindingen knelpunten uit onderzoek

Expertsessie

Er heeft een expertsessie plaatsgevonden met experts die specialistische kennis hebben op het gebied van huiselijk geweld en kindermishandeling en/of onderzoek hebben uitgevoerd naar het tijdelijk huisverbod. De uitkomsten van deze sessie zijn benut voor de analyse van de knelpunten. Een aantal experts konden door omstandigheden niet aansluiten. Er vond daarom eind januari 2024 nog een expertsessie plaats. Extra aanvullingen zijn in de analyse meegenomen.

Onderzoeksliteratuur

Voor de analyse van de knelpunten uit de onderzoeksliteratuur zijn de volgende bronnen gebruikt:

- Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4 (Verwey-Jonker Instituut, 2020)
- 'Anders dan incidenteel'-criterium in de Wet tijdelijk huisverbod (Erasmus Universiteit; 2023)
- Inzet van het tijdelijk huisverbod in Amsterdam-Amstelland (Van Montfoort; 2022)
- Wet tijdelijk huisverbod: de volgende stap (Regioplan; 2016)
- Tijd om te herijken? (Bureau Beke; 2015)
- De Wet tijdelijk huisverbod. Een handreiking voor gemeenten en professionals (Regioplan; 2015)
- Knelpunten in de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod (Regioplan; 2013)
- Effectief uit huis geplaatst? *Effectevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod* (Regioplan; 2013)

Daarnaast is voor de onderbouwing gebruik gemaakt van verschillende andere bronnen (zie voetnoten).

4. Knelpunten vertaald naar werkproces tijdelijk huisverbod

Per regio zijn er accentverschillen over de wijze waarop het tijdelijk huisverbod wordt ingezet en uitgevoerd. Globaal genomen is sprake van de volgende vier onderdelen: opstarten, beoordelen, uitvoeren en overdragen/afronden van het tijdelijk huisverbod. De geïnventariseerde knelpunten zijn vertaald naar deze vier onderdelen van de werkwijze van het tijdelijk huisverbod. Per onderdeel wordt beschreven wat de huidige werkwijze is. Vervolgens komen de knelpunten aan bod die zowel vanuit de praktijk als de onderzoeksliteratuur naar voren zijn gekomen. Tot slot volgt per knelpunt inzichten vanuit (wetenschappelijk) onderzoek en/of ontwikkelingen vanuit de praktijk over de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.

4.1 Opstarten van het tijdelijk huisverbod

Huidige werkwijze

Een tijdelijk huisverbod-procedure kan alleen worden opgestart als sprake is van een huisverbodwaardige situatie:

Er is sprake van ernstig en onmiddellijk gevaar van huiselijk geweld of kindermishandeling of dreiging daarvan voor de veiligheid van één of meer personen die met hem of haar in de woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven waarbij het geweld/de dreiging uitgaat van een meerderjarig persoon.

De afweging voor de inzet van het tijdelijk huisverbod volgt in het 'beoordelen van het tijdelijk huisverbod' (paragraaf 4.2).

Knelpunten bij 'opstarten van het tijdelijk huisverbod'

De volgende knelpunten worden ervaren bij het 'opstarten van het tijdelijk huisverbod':

4.1.1 Vroegtijdige inzet zonder (recent) incident

Bijna altijd is de crisismelding bij de politie het startpunt voor een huisverbod-procedure. Het lukt niet altijd om een huisverbod op te leggen in de situaties die daarvoor wel in aanmerking komen maar die niet als crisismelding bij de politie binnenkomen. Dit geldt met name voor situaties van kindermishandeling en situaties waarin geen sprake is van een acuut of recent incident (melding bij de politie). Met name de term 'incident' in het Besluit tijdelijk huisverbod, overgenomen in het RiHG, leidt ertoe dat de toepassing van het huisverbod veelal beperkt blijft tot situaties waar sprake is van een actueel politie-incident. De wetgever heeft bij de introductie van de Wet tijdelijk huisverbod in 2009 bepaald dat het huisverbod vooral bedoeld is voor zaken waarin strafrechtelijke vervolging niet of moeilijk mogelijk blijkt.³ 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 huisverbod-procedure wordt gestart. In de praktijk blijkt echter dat meer dan 80% van de huisverboden een samenloop heeft met strafrechtelijk optreden, namelijk aanhouding.

Daarnaast is er nog veel onbekendheid over de mogelijkheden tot het opstarten van een tijdelijk huisverbod, zowel bij de politie (basisteams) als bij het sociaal domein (jeugdbescherming, gemeentelijke toegang en wijkteams). Het is essentieel dat er voldoende kennis en deskundigheid is over huiselijk geweld, bijvoorbeeld omtrent de patronen van geweld, en over de mogelijkheden die het tijdelijk huisverbod biedt. Ook de bestuursrechtelijke context van de maatregel verdient aandacht voor het beoordelen van een huisverbodwaardige situatie.⁴

Inzichten vanuit onderzoek

Er zijn gemiddeld 30 incidenten nodig voordat er een melding wordt gedaan van huiselijk geweld.⁵ Rustige periodes worden vaak afgewisseld met incidenten, waardoor sprake is van een patroon van geweld. Door de veelal incidentgerichte aanpak ontbreekt het noodzakelijke zicht op de breedte van de problematiek die speelt

³ Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2005/06, 30657, 3, p. 1

⁴ K. Lünemann, M. Compagner, L. Drost en B. Tierolf, *Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4. Verklaringen voor daling aantal tijdelijke huisverboden in de G4 en inzichten voor de toekomst*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2020

⁵ H. Janssen, W. Wetzel & W. Schakenraad, *Basisboek Huiselijk Geweld*, Bussum: Coutinho 2019.

in een gezin of een relatie. Om het patroon van structureel geweld te doorbreken is naast langdurige inzet ook rust en veiligheid nodig om te werken aan duurzame veiligheid.⁶

4.1.2 Criteria tijdelijk huisverbod

Bij bepaalde specifieke vormen van geweld is het niet mogelijk een tijdelijk huisverbod in te zetten, terwijl dat in sommige gevallen wenselijk wordt geacht om de betrokkenen te kunnen beschermen. Denk bijvoorbeeld aan ex-partnergeweld en stalking waarbij de partners niet bij elkaar wonen of verblijven, of in gevallen waarin sprake is van langdurig en structureel geweld, waarbij geen sprake is van een (recente) melding bij de politie. In dergelijke gevallen is het lastig om een tijdelijk huisverbod in te zetten. De knelpunten die hierbij worden ervaren zien op de volgende twee (wettelijke) criteria die liggen besloten in de huidige Wet tijdelijk huisverbod:

Onmiddellijkheids criterium

Het tijdelijk huisverbod is in het leven geroepen om op te kunnen treden bij de dreiging van ernstig gevaar voor volwassenen of kinderen. In de wet is dat aangeduid als: ernstig en onmiddellijk gevaar. Uit onderzoek is gebleken dat wanneer er sprake is van huiselijk geweld, er gemiddeld 30 incidenten hebben plaatsgevonden voordat er een melding wordt gedaan. Bovendien wisselen rustige perioden zich af met (gewelds)incidenten (patroon van geweld).

Het gevaarcriterium wordt bij de toepassing van het tijdelijk huisverbod vaak strafrechtelijk ingevuld (bij een vermoeden van een strafbaar feit). Terwijl vanuit het bestuursrechtelijke gevaarcriterium ‘aannemelijk onmiddellijk gevaar’ voldoende is om het tijdelijk huisverbod op te leggen. Meer nadruk op het bestuursrechtelijke criterium betekent meer ruimte voor het opleggen van een huisverbod, ook vaker buiten een crisismelding bij de politie om. “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”.⁷

De (uitleg van de) wettekst van het tijdelijk huisverbod sluit daarmee niet aan op herhaald en langdurig geweld. Het knelpunt m.b.t. onmiddellijkheids criterium is tweeledig:⁸

⁶ www.civilcare.org Visie Gefaseerd samenwerken voor veiligheid & Steketee, M. J., Tierolf, B., Lünemann, K. D., & Lünemann, M. K. M., *Kwestie van lange adem. Kan huiselijk geweld en kindermishandeling echt stoppen?* Verwey-Jonker Instituut, 2020

⁷ K. Lünemann, M. Compagner, L. Drost en B. Tierolf, *Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4. Verklaringen voor dalend aantal tijdelijke huisverboden in de G4 en inzichten voor de toekomst*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2020, p. 24

⁸ K. de Vaan, A. Schreijenbergh, G. Homburg en J. Schilder, *Knelpunten in de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod*, Amsterdam: RegioPlan 2013, p. 23

- 1) Gemeenten slagen er niet altijd in om 'preventieve' huisverboden op te leggen doordat ze niet voldoen aan de heersende uitleg van het onmiddellijkheids criterium (dit criterium vereist doorgaans veel meer onderbouwing dan waar een actueel incident speelt).
- 2) De rechter toetst soms daadwerkelijk of er sprake is van een actueel incident.

Anders dan incidenteel verblijven-criterium

Het tijdelijk huisverbod kan worden opgelegd aan een volwassene indien blijkt dat diens aanwezigheid in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar of een ernstig vermoeden van dit gevaar oplevert voor de veiligheid van één of meer personen die *met hem in de woning wonen of daarin 'anders dan incidenteel' verblijven*.⁹ Uit onderzoek naar het 'anders dan incidenteel-criterium'¹⁰ komt naar voren dat er discussie is over wie hier het subject van het 'anders dan incidenteel-criterium is, de uithuisgeplaatste, de achterblijver of beiden. Bovendien heeft deze constructie tot gevolg dat het huisverbod en het contactverbod niet gekoppeld zijn aan een persoon, maar aan een specifieke woning.¹¹

Uit de analyses van de wetgeving blijkt dat de woorden 'anders dan incidenteel' niet waren bedoeld als een zelfstandig criterium, maar als een in het hoofdcriterium opgenomen eis gericht op de relatie van de uithuisgeplaatste en de achterblijvers tot de betreffende woning. Dat verklaart waarom de wetgever er weinig aandacht aan heeft besteed en het criterium in de rechtspraak niet eenduidig wordt geïnterpreteerd. Het 'anders dan incidenteel verblijf' speelt vooral een rol in de beoordeling van de belangenafweging.¹² De discussies over de invulling van het criterium doen zich voor in zaken waarin de relaties en de woon- en verblijfssituatie diffuus zijn, wat vaak het geval is bij ex-partners. Dat leidt, zeker als rechtbanken het criterium 'gedeeltelijk wonen' blijven hanteren, tot ongerechtvaardigde verschillen, aldus de onderzoekers.¹³

Knelpunten die worden ervaren bij het 'anders dan incidenteel verblijven-criterium':

- Het is onduidelijk of de huidige opvatting (dat het criterium enkel van toepassing is op de achterblijver) in lijn is met het oorspronkelijke doel van de wetgever.
- Bij uitleg waarbij het criterium geldt voor de uithuisgeplaatste: een huisverbod kan niet worden opgelegd aan een ex-partner die niet meer regelmatig verblijft in de woning.¹⁴ Bescherming van slachtoffer(s) moet echter ook mogelijk zijn als (ex-)partners niet bij elkaar wonen (of niet anders dan incidenteel daar verblijven).
- Bij de interpretatie waarbij het criterium geldt voor de achterblijver: bescherming kan niet worden geboden aan slachtoffers wanneer zij tijdelijk bij familie/vrienden willen verblijven om

⁹ Wet tijdelijk huisverbod.

¹⁰ J. uit Beijerse, C. Turfboer, *Anders dan incidenteel-criterium in de Wet tijdelijk huisverbod*, Rotterdam: Erasmus School of Law, in opdracht van het WODC, 2023

¹¹ K. Lünemann, M. Compagner, L. Drost en B. Tierolf, *Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4. Verklaringen voor daling aantal tijdelijke huisverboden in de G4 en inzichten voor de toekomst*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2020, p. 7

¹² J. uit Beijerse, C. Turfboer, *Anders dan incidenteel-criterium in de Wet tijdelijk huisverbod*, Rotterdam: Erasmus School of Law, in opdracht van het WODC, 2023, p. 52

¹³ J. uit Beijerse, C. Turfboer, *Anders dan incidenteel-criterium in de Wet tijdelijk huisverbod*, Rotterdam: Erasmus School of Law, in opdracht van het WODC, 2023

¹⁴ Ondanks het feit dat in die gevallen sprake is van huisvredebreuk, zijn niet alle slachtoffers in staat om hier tegen op te treden. Op de overheid rust een positieve verplichting tot ingrijpen ter bescherming van slachtoffers van huiselijk geweld op grond van het internationale en Europese recht, ongeacht wel/niet verblijf in een woning.

de thuissituatie te ontvluchten, want volgens deze lezing van het wetsartikel geldt immers dat een huisverbod alleen kan worden opgelegd daar waar de uit huis te plaatsen persoon ook verblijft dan wel vaker dan incidenteel verblijft. Op die manier is het tijdelijk huisverbod gekoppeld aan een specifieke woning in plaats van aan een persoon.

Wanneer wordt gekeken naar de doelen van het tijdelijk huisverbod (bescherming, rust en opstarten hulpverlening) is het duidelijk dat de beperking tot de specifieke woning te kort schiet in de situaties waarin een persoon een bedreiging vormt, maar niet aan het criterium voldoet of niet te koppelen is aan een specifieke woning.

Inzichten vanuit onderzoek

Voor het bieden van passende hulp en inzet van veiligheidsmaatregelen voor slachtoffers en plegers is het belangrijk aandacht te besteden aan de dynamiek en patronen van geweld. Er zijn verschillen in macht, controle en afhankelijkheid en dat is terug te zien in verschillende geweldspatronen¹⁵ (waarbij sprake is van fysiek en/of psychisch geweld):

- Situationeel geweld: er is sprake van regelmatig terugkerende conflicten die soms escaleren in tweezijdig geweld, maar er is geen sprake van controle (vaak is sprake van onmacht).
- Wederzijds gewelddadig verzet: beide partners zijn gewelddadig en controlerend.
- Gewelddadig verzet: één partner is gewelddadig en controlerend, de ander is gewelddadig in reactie daarop.
- Intieme terreur: de ene partner is gewelddadig en controlerend, de ander niet.

Intieme terreur is een vorm van partnergeweld, waarbij geweld eenzijdig is, gericht op het beheersen/controleren van de partner (en eventueel de kinderen). Doorgaans gepleegd door de man gericht tegen de vrouw. Manipulatie, controle en dwang spelen hierbij een belangrijke rol en is één van de grote risicofactoren voor femicide (moord op een vrouw door haar (ex)partner). De oververtegenwoordiging van vrouwen als slachtoffer en mannen als pleger neemt toe waar macht en controle een grotere rol spelen. Omdat gender hierbij een rol speelt, is het noodzakelijk dat gender ook een rol speelt bij het voorkomen en bestrijden ervan.¹⁶ De grootste risicofactoren voor femicide zijn onder meer: intieme terreur, stalking, non-fatale verwurging, ex-partnergeweld, psychisch geweld dat zich uit in isoleren, vernederen, intimideren, tot ernstig fysiek en/of seksueel geweld. Het is een proces waarin de afhankelijkheid wordt vergroot en weerbaarheid wordt ondermijnd. Er gaat vaak een patroon van onveiligheid en partnergeweld aan vooraf. Alleen door eerder in te grijpen bij geweld achter de voordeur kan femicidevoorkomen worden. Echter, uit schaamte of uit angst voor de gevolgen zullen slachtoffers het doen voorkomen alsof er niets aan de hand is. Een contact-/ huis-/ gebiedsverbod kan wenselijk zijn om inzicht te krijgen in deze patronen en dynamiek van geweld, om vervolgens passende (veiligheids-/beschermings) maatregelen te kunnen treffen en hulp in te zetten. De (uitleg van de) wettekst met criteria voor het opleggen van het tijdelijk huisverbod sluit in die zin onvoldoende aan op deze nieuwe inzichten over huiselijk geweld en kindermishandeling.

¹⁵ Johnson, M.P. (2008). A typology of domestic violence. Intimate terrorism, violent resistance, and situational couple violence. Boston: Northeastern University Press.

¹⁶ S. Duysak, N. Galesloot, W. Korf, H. Schols, *De rol van gender bij geweld*, Amsterdam: Regioplan, 2022

4.1.3 Opstarten tijdelijk huisverbod-procedure

Het mandaat voor het opstarten en beoordelen van een tijdelijk huisverbod is in de praktijk belegd bij de hulpofficier van justitie (hovj) van de politie. In een aantal regio's is het mogelijk dat bijvoorbeeld Veilig Thuis de hovj benadert om een huisverbod-procedure te starten. Echter, in het besluit bij de wet is het aan de burgemeester en daarmee gemandateerd aan de hovj om te beoordelen of een huisverbod-procedure gerechtvaardigd is en voldoet aan de criteria zoals genoemd in paragraaf 4.1.2. Pas als een situatie voldoet aan de criteria is een screening passend. Dit betekent dat vervolgens een risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld (RIHG) wordt ingevuld (zie paragraaf 4.2) en in de meerderheid van deze gevallen een tijdelijk huisverbod wordt opgelegd (80-100%).¹⁷ Bij een verschil in visie (voldoet deze wel/niet aan de criteria) kan dit leiden tot het knelpunt dat een huisverbod-procedure niet wordt opgestart en geen screening wordt uitgevoerd, terwijl deze wel wenselijk was geweest ter bescherming van de betrokkenen en inzet van hulp om geweld duurzaam te kunnen doorbreken. Het ontbreekt vaak aan kennis over doel en gronden voor het starten van een huisverbod-procedure. Bovendien hoeft een screening niet altijd 'opleggen van het tijdelijk huisverbod' te betekenen en kan het juist helpend zijn om interventies beter op elkaar af te stemmen en veiligheidsafspraken te maken.

Veilig Thuis ziet kansen om een meer gelijkwaardige rol te vervullen in de aanloop naar het besluit tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod. Veilig Thuis vindt het van belang om het initiatief te kunnen nemen om een tijdelijk huisverbod op te starten (bron: Landelijk Netwerk Veilig Thuis; reactie op verbetering van het tijdelijk huisverbod, mei 2023).

Inzichten vanuit onderzoek en ontwikkelingen in de praktijk

Uit onderzoek van het Verwey Jonker Instituut komt naar voren dat het opstarten van een huisverbod-procedure, zonder daadwerkelijk opleggen van een huisverbod, al kan bijdragen aan het starten van een hulpverleningsproces: *“als het crisisteam door het gesprek voorafgaand aan het eventueel opleggen van een huisverbod betrokken is bij het gezin, is er wel iets gebeurd en een eerste stap naar hulp gezet.”*¹⁸

De politie kan ook een Stopgesprek voeren met de pleger indien sprake is van stalking. De politie maakt tijdens het gesprek aan de pleger duidelijk dat hij of zij moet stoppen met het geweld/stalking. De ervaring leert dat veel plegers stoppen na een dergelijk gesprek. Een Stopgesprek draagt ook bij aan het aantonen van de wederrechtelijkheid van de gedragingen van de pleger: na uitvoering van het Stopgesprek kunnen de instanties aantonen dat de pleger weet dat zijn of haar gedrag onwenselijk is. Het Stopgesprek wordt bij voorkeur fysiek uitgevoerd door iemand met veel ervaring in gespreksvoering, zoals een wijkagent.¹⁹

¹⁷ K. Lünemann, M. Compagner, L. Drost en B. Tierolf, *Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4. Verklaringen voor daling aantal tijdelijke huisverboden in de G4 en inzichten voor de toekomst*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2020, p. 13

¹⁸ K. Lünemann, M. Compagner, L. Drost en B. Tierolf, *Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4. Verklaringen voor daling aantal tijdelijke huisverboden in de G4 en inzichten voor de toekomst*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2020, p. 23

¹⁹ Inspectie Justitie en Veiligheid, Vervolgonderzoek op de aanpak van de stalking door Bekir E. (2019), *Gestalkt. Gezien. Gehoord? De aanpak van (ex-)partnerstalking*, 2024, p. 21-22.

4.1.4 Inzet tijdelijk huisverbod bij kindermishandeling

Het tijdelijk huisverbod kan ook worden opgestart bij (een vermoeden van) kindermishandeling aan degene die het kind mishandelt, of waarvan vermoed wordt dat hij/zij dit doet, zoals staat vermeld in de Memorie van toelichting.²⁰ Hierin wordt tevens aangegeven dat de mogelijkheden tot dusver beperkt bleven tot het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel, waaronder al dan niet een uithuisplaatsing van het kind. Een tijdelijk huisverbod biedt kansen in de preventie en bestrijding van kindermishandeling, doordat degene van wie de dreiging uitgaat, uit huis kan worden geplaatst.²¹ Echter, het tijdelijk huisverbod wordt in de praktijk zelden ingezet bij kindermishandeling, omdat er in geval van kindermishandeling doorgaans geen crisismelding plaatsvindt bij de politie, wat de gangbare route is voor het starten van een tijdelijk huisverbod.²²

Ook als het huiselijk geweld niet direct tegen de kinderen is gericht, is het schadelijk voor kinderen om getuige te zijn van het geweld tussen andere gezinsleden of om te weten dat een familielid wordt mishandeld. Het opstarten en de inzet van het tijdelijk huisverbod zijn in voorkomende gevallen daarom zeer goed te rechtvaardigen: dit kan bijdragen aan het doorbreken van het geweld.

Inzichten vanuit onderzoek

Kinderen die te maken krijgen met huiselijk geweld kunnen fysieke en psychische schade oplopen. Huiselijk geweld en/of kindermishandeling kan tot de ontwikkeling van emotionele, cognitieve, gedrags- en sociale problemen die ook op de langere termijn kunnen aanhouden (tot in de volwassen leeftijd).

Uit de cohortstudie van het Verwey-Jonker Instituut²³ blijkt dat veel bij Veilig Thuis gemelde kinderen (68%) te maken hebben met meerdere vormen van geweld, zoals psychisch geweld, verwaarlozing, fysiek geweld en getuige van partnergeweld. Het risico op kindermishandeling is significant hoger in relaties waar partnergeweld plaatsvindt. Daarnaast komt naar voren dat de traumaklachten van kinderen significant sterk afnemen als de kinderen ook daadwerkelijk hulp ontvangen.

De gevolgen van kindermishandeling zijn enorm groot en hebben invloed op het individu, op gezinnen, op volgende generaties en op de maatschappij.²⁴ Er zijn ook aanwijzingen dat kindermishandeling schadelijk is voor de ontwikkeling van de hersenen.²⁵

De kosten van kindermishandeling voor de samenleving in Nederland zijn groot. Uit onderzoek van het **Trimbos-Instituut** (2016) komt naar voren dat op de gehele Nederlandse bevolking in de leeftijdsgroep van 18 tot 65 jaar (destijds 10,4 miljoen volwassenen) dit 3,5 miljard euro bedraagt als gevolg van emotionele

²⁰ Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2005/06, 30657, 3, p. 11/12

²¹ Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2005/06, 30657, 3, p. 11/12

²² K. Lünemann, M. Compagner, L. Drost en B. Tierolf, *Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4. Verklaringen voor daling aantal tijdelijke huisverboden in de G4 en inzichten voor de toekomst*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2020, p 6.

²³ Steketee, M. J., Tierolf, B., Lünemann, K. D., & Lünemann, M. K. M., *Kwestie van lange adem. Kan huiselijk geweld en kindermishandeling echt stoppen?* Verwey-Jonker Instituut, 2020

²⁴ JGZ richtlijnen; Kindermishandeling (2016) | www.jgzrichtlijnen.nl

²⁵ [Kindermishandeling kan het brein levenslang beschadigen](#), Augeo Foundation (2021)

verwaarlozing, 1,2 miljard euro als gevolg van psychische mishandeling, 915 miljoen euro als gevolg van fysiek misbruik, 1,2 miljard euro als gevolg van seksueel misbruik en 4,1 miljard euro als gevolg van combinaties van emotionele verwaarlozing, psychisch, lichamelijk en seksueel misbruik.

4.2 Beoordelen van het tijdelijk huisverbod

Huidige werkwijze

Indien het vermoeden bestaat dat aan de criteria in de wet wordt voldaan (meerderjarig; vermoeden van ernstig en onmiddellijk gevaar; anders dan incidenteel verblijf) kan een RiHG worden afgenomen. Het invullen van het RiHG is uitsluitend de bevoegdheid van de burgemeester, gemandateerd aan de hulpofficier van justitie (hovj).²⁶ De hovj kan gevraagd worden of hij/ zij een huisverbod-procedure 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.

Knelpunten bij 'beoordelen van het tijdelijk huisverbod'

De volgende knelpunten worden ervaren bij het 'beoordelen van het tijdelijk huisverbod':

4.2.1 Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld (RiHG)

Het RiHG is een instrument waarmee de hulpofficier van justitie kan beoordelen of bij een situatie van huiselijk geweld een huisverbod moet worden opgelegd. De feiten en omstandigheden in het RiHG staan vermeld in het Besluit tijdelijk huisverbod. Het Besluit tijdelijk huisverbod bevat nadere regels over de aard van de feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen geven om een huisverbod op te leggen (artikel 2 van het Besluit tijdelijk huisverbod):

- a) *Feiten en omstandigheden die de persoon betreffen ten aanzien van wie wordt overwogen om een huisverbod op te leggen;*
- b) *Feiten en omstandigheden die het verloop van het incident betreffen dat aanleiding is te overwegen een huisverbod op te leggen;*
- c) *Feiten en omstandigheden die de leefomstandigheden van de betrokkene of zijn huisgenoten betreffen die in dezelfde woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven.*

Met betrekking tot het RiHG bestaan de volgende knelpunten:

- 1) Het RiHG **dateert van 2008** (versie 2.2) en is sindsdien niet opnieuw geactualiseerd. Het RiHG sluit onvoldoende aan op de huidige ontwikkelingen en (wetenschappelijke) inzichten in huiselijk geweld en kindermishandeling. Sinds 2008 zijn verschillende taxatie- en

²⁶ M. Grotens, *Tijd om te herijken?* Naar een mogelijke aanpassing van de Wet tijdelijk huisverbod en het Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld, Bureau Beke (2015), p. 16.

screeningsinstrumenten ontwikkeld, zoals het Veiligheidsstaxatie-instrument van Veilig Thuis en de MASIC voor het screenen en beoordelen van (ex-)partnergeweld. Ook de vijf gezinsprofielen als hulp bij het herkennen van geweld in gezinnen vormen geen onderdeel van de screening (Kwestie van een lange adem, Verwey Jonker Instituut, 2020). Bepaalde signalen zijn, met de kennis van nu, niet als zodanig opgenomen in het RiHG. Zo wordt het signaal van non-fatale verwurging, een belangrijke indicator voor femicide, niet zwaarder gewogen. Ook het gebruik van dierengeweld wordt niet als afzonderlijk signaal genoemd, wat een risicofactor is voor de kans op geweld tegen personen (geweld tegen dieren wordt alleen genoemd bij het onder druk zetten van het slachtoffer).

- 2) Het RiHG is met name **gericht op het geweldsincident**. Een losstaand geweldsincident staat echter niet op zichzelf. Er gaat vaak een patroon van geweld aan vooraf. Het RiHG biedt onvoldoende mogelijkheden om te screenen op structureel geweld en het kunnen opleggen van een tijdelijk huisverbod om een volgend (gewelds)incident te kunnen voorkomen. Ook is het RiHG niet ingericht op het integraal afwegen van veiligheidsmaatregelen. Bijvoorbeeld als met betrokkenen goede veiligheidsafspraken worden gemaakt, is een huisverbod niet altijd nodig. Of als sprake is van een contra-indicatie (zoals eergereleerd geweld) moet deze in de afweging worden meegenomen.
- 3) Het invullen van het RiHG **kost veel tijd** en sluit niet altijd aan bij integrale samenwerking. Dit is voornamelijk vanwege het RiHG waarin zo'n tachtig signalen zitten, die de politie moet hanteren bij het beoordelen van het gevaar.²⁷ Gemiddeld kost het de politie 6 uur en 37 minuten om een huisverbod te kunnen opleggen, met uitzondering van Rotterdam-Rijnmond (3 uur en 10 minuten).²⁸ Het opstarten van het RiHG wordt vaak als tijdrovend gezien door de hovj, wat soms leidt tot het niet opstarten van een huisverbod-procedure, waar het wel had gepast. Er zijn inmiddels wel werkwijzen ontwikkeld waarbij Veilig Thuis, de hulpverlening en/of de basispolitiezorg een deel van de risico-inventarisatie op zich nemen. Echter, de burgemeester moet de feiten en omstandigheden betrekken zoals genoemd in artikel 2 van het Besluit tijdelijk huisverbod en heeft dat (meestal) gemandateerd aan de hovj.²⁹ Veilig Thuis en/of hulpverlening is vaak beter in staat om de risicotaxatie uit te voeren, zeker als het gaat om de screening van structureel geweld. Zij beschikken over specifieke kennis en expertise, omdat zij beter opgeleid en ervaren zijn om een inschatting te maken van de achterliggende problematiek.

Inzichten vanuit onderzoek en ontwikkelingen in de praktijk

Het stoppen van geweld en het doorbreken van structurele geweldspatronen vergt niet alleen specialistische kennis maar ook samenwerking vanuit een gezamenlijke visie; vanuit verschillende perspectieven de feitelijke

²⁷ K. Lünemann, M. Compagner, L. Drost en B. Tierolf, *Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4. Verklaringen voor daling aantal tijdelijke huisverboden in de G4 en inzichten voor de toekomst*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2020, p.6

²⁸ In 19 regio's maakt de HOvJ het RiHG op, in 3 regio's doen HOvJ én hulpverlening dat, en in Rotterdam-Rijnmond doet de HOvJ dat na screening door BPZ en hulpverlening (bron: [onderzoek BMC](#), Glim e.a., februari 2010)

²⁹ K. de Vaan, A. Schreijenberg, G. Homburg en J. Schilder, *Knelpunten in de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod*, Amsterdam: Regioplan 2013, p. 42.

onveilige gebeurtenissen en zorgen om de veiligheid bij elkaar brengen.³⁰ Dat kan alleen als integraal wordt samen gewerkt en gezamenlijk wordt afgewogen op basis van gecombineerde informatie welke interventies en/of (veiligheids)maatregelen nodig zijn. Binnen de aanpak van Veiligheid Voorop³¹ wordt in verschillende regio's samengewerkt in 'Samen op in acuut' en het 'Actieoverleg' en tekent zich in de praktijk steeds meer een beweging af naar een regionale geïntegreerde crisisinterventie van 0-100.³² Hierin wordt gezamenlijk een veiligheidsbeoordeling uitgevoerd, waarna afgewogen wordt welke maatregelen of interventies passend zijn voor de directe veiligheid. Deze wijze sluit goed aan op de Visie gefaseerd samenwerken voor Veiligheid (Vogtländer, Van Arum, 2016), zie ook paragraaf 4.4.2 bij 'inzichten vanuit onderzoek'. Ook de intersectorale specialistische Multidisciplinaire Aanpak (MDA++) is een veelbelovende werkwijze om meervoudige complexe problematiek, waarbij ook sprake is van huiselijk geweld, effectief aan te pakken door interventies en maatregelen gezamenlijk af te wegen.³³

4.2.2 Onderbouwing vroegtijdig inzetten van het tijdelijk huisverbod

Het vroegtijdig inzetten van het tijdelijk huisverbod betekent dat er zonder een crisismelding bij de politie (of vervolging van een strafbaar feit) toch een huisverbod-procedure wordt gestart. Het lukt niet altijd om een huisverbod op te leggen in de situaties die daarvoor in aanmerking komen. Dit geldt met name voor situaties van kindermishandeling en situaties waarin geen sprake is van een acuut of recent incident. Een geweldsgeschiedenis kan bij afwezigheid van politiemutaties ook via een andere weg in het vizier komen bij instanties, bijvoorbeeld naar aanleiding van een melding door een burger of een professional bij Veilig Thuis. De hof is niet onderlegd in het herkennen van patronen van geweld, waardoor in deze situaties (bij geen acuut incident) vaak geen huisverbod-procedure wordt gestart, bij gebrek aan onderbouwing voor een redelijk vermoeden van het criterium 'ernstig en onmiddellijk gevaar'.³⁴ De rechtspraak (jurisprudentie) en met name de huidige strenge toets van de rechtbank met betrekking tot het onmiddellijkheidsbeginsel, is een beperkende factor voor de brede toepassing van de Wet tijdelijk huisverbod.

Het is noodzakelijk om vaker tegemoet te komen aan het doel van de bestuursrechtelijke maatregel, namelijk bescherming bieden in die gevallen waarin nog geen sprake is van strafbare feiten of waar nog geen crisismelding aan vooraf is gegaan, maar waarin wel aannemelijk kan worden gemaakt dat er sprake is van een ernstig en onmiddellijk gevaar.³⁵ Echter, dergelijke gevallen vereisen doorgaans een betere onderbouwing en specifieke kennis over patronen van geweld dan zaken waarin 'slechts' sprake is van een recent geweldsincident. Zo is de onderbouwing voor 'onmiddellijk gevaar' juridisch lastig te toetsen. De huidige interpretatie van het woord 'onmiddellijk' brengt in die zin onduidelijkheid met zich mee en vraagt om een duidelijker criterium.

³⁰ K.D. Lünemann, *Verschillend perspectief, samen kijken. Over kindermishandeling, geweld in relaties en systeemgerichte bescherming*. Utrecht: Hogeschool Utrecht, 2023.

³¹ <https://vng.nl/artikelen/aanpak-veiligheid-voorop>

³² https://vng.nl/sites/default/files/2023-11/samenvatting_opbrengst_marathons_acuut_onveilig.pdf

³³ <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/werkzame-elementen-mda-aanpak/>

³⁴ Het onderbouwen van een vermoeden van ernstig en onmiddellijk gevaar wordt veelal benaderd vanuit strafrechtelijk perspectief. Terwijl vanuit bestuursrechtelijk perspectief deze onderbouwing alleen aannemelijk gemaakt hoeft te worden.

³⁵ K. Lünemann, M. Compagner, L. Drost en B. Tierolf, *Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4. Verklaringen voor dalende aantal tijdelijke huisverboden in de G4 en inzichten voor de toekomst*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2020, p.24

In sommige regio's wordt door middel van een weegteam een geplande screening uitgevoerd (bijvoorbeeld in Rotterdam en Amsterdam). Dit houdt in dat een tijdelijk huisverbod vroegtijdig ingezet kan worden (ook als er geen sprake is van een recent incident). Een hulpverlener doet een verzoek aan het weegteam. De betrokken partners van het weegteam (zoals gemeente, politie, crisisteam, Veilig Thuis en jeugdbescherming) beoordelen aan de hand van de aangeleverde informatie of de casus huisverbodwaardig is. Een jurist schrijft dan namens het weegteam een advies en doet bij de hof het verzoek tot een huisverbod. De hof heeft mandaat en besluit of er wordt overgegaan tot een geplande screening.³⁶ Deze route wordt echter niet vaak ingezet. Er is onbekendheid hierover of het kost te veel tijd om voldoende informatie te verzamelen om het onmiddellijk geweldsgevaar te kunnen onderbouwen.

Inzichten vanuit onderzoek en ontwikkelingen in de praktijk

Om inzicht te krijgen in de bedoeling van de wetgever bij de introductie van de Wet tijdelijk huisverbod in 2009 is gekeken naar de Memorie van toelichting.³⁷ Daarin is bepaald dat het huisverbod vooral bedoeld is voor zaken waarin strafrechtelijke vervolging niet of moeilijk mogelijk blijkt. *“Het huisverbod moet worden gezien als een bestuursrechtelijke maatregel, die ook kan worden ingezet wanneer zich (nog) geen strafbare feiten hebben voorgedaan, maar er situaties zijn ontstaan waarbij er acute en dringende behoefte bestaat aan het creëren van een afkoelingsperiode om escalatie te voorkomen”* (pagina 2). En ook: *“Meer specifiek wordt met het huisverbod beoogd de gezondheid en de lichamelijke integriteit van de betrokkenen ook te kunnen beschermen in crisissituaties waarin (nog) geen sprake is van strafbare feiten”* (pagina 8). Daarnaast wordt in de Memorie van toelichting aangegeven dat het tijdelijk huisverbod ook ingezet kan worden bij vermoedens van kindermishandeling: *“Een huisverbod dat ook in geval van (een vermoeden van) kindermishandeling kan worden opgelegd, biedt nieuwe kansen in de preventie en bestrijding van kindermishandeling, doordat degene van wie de dreiging uitgaat, uit huis kan worden geplaatst.”* (Memorie van toelichting, pagina 12).

In de praktijk blijkt echter dat het tijdelijk huisverbod zelden vroegtijdig wordt opgelegd. In meer dan 80% van de huisverboden is een samenloop met strafrechtelijk optreden, namelijk aanhouding. De uitleg van de wet, het preventief (ofwel vroegtijdig) inzetten van een huisverbod om escalatie te voorkomen waarbij nog geen sprake is van strafbare feiten, wordt onvoldoende in de praktijk gebracht. Specifieke kennis over patronen van geweld lijkt hierin te ontbreken. Dit roept de vraag op of het wel wenselijk is dat de bestuursrechtelijke (huisverbod) keten gekoppeld is aan de strafrechtelijke keten, als dit tot gevolg heeft dat vroegtijdige inzet hierdoor minder wordt toegepast.³⁸

4.2.3 Een strafrechtelijk perspectief

Een huisverbod wordt vooral ingezet na een crisismelding bij de politie (zie paragraaf 4.2.2). Daarnaast wordt in 80% van de gevallen waarin een huisverbod wordt opgelegd de verdachte aangehouden. Dit betekent dat er in de meeste gevallen een samenloop is met een strafrechtelijk traject. In de Memorie

³⁶ K. Lünemann, M. Compagner, L. Drost en B. Tierolf, *Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4. Verklaringen voor daling aantal tijdelijke huisverboden in de G4 en inzichten voor de toekomst*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2020, p. 52

³⁷ Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2005/06, 30657

³⁸ K. Lünemann, M. Compagner, L. Drost en B. Tierolf, *Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4. Verklaringen voor daling aantal tijdelijke huisverboden in de G4 en inzichten voor de toekomst*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2020, p.24

van toelichting van de Wet tijdelijk huisverbod wordt aangegeven dat er geen strikte scheiding gemaakt moet worden tussen enerzijds de strafrechtelijke mogelijkheden om op te treden in geval van huiselijk geweld en anderzijds de bestuursrechtelijke mogelijkheid van de burgemeester om een tijdelijk huisverbod op te leggen. “Ook wanneer er sprake is van een strafbaar feit, kan in een aantal gevallen door de burgemeester een huisverbod worden opgelegd” (Memorie van toelichting, p. 8).

Echter, in de praktijk blijkt dat het hier niet gaat om een ‘aantal gevallen’. Bij het merendeel is sprake van een aanhouding, waardoor tevens een strafrechtelijke procedure wordt gestart en daarmee het strafrechtelijk criterium op de voorgrond staat (verdenking van een strafbaar feit) en niet het bestuursrechtelijke criterium ‘aannemelijk onmiddellijk gevaar’. De knelpunten die hierbij naar voren komen zijn:

- 1) **Dubbel juridisch kader en eventuele rolonzuiverheid.** In zaken waarin voldoende strafrechtelijke verdenking aan de orde is en tevens een huisverbod wordt opgelegd, doet de politie in die zaken zowel strafrechtelijk opsporingsonderzoek als alle werkzaamheden die nodig zijn ter onderbouwing van het huisverbod. Vermoed wordt dat deze praktijk zo is gegroeid doordat veelal de politie aan zet is bij het opstarten van de huisverbod-procedure en de politie bij acute onveiligheid altijd overgaat tot aanhouding (tenzij...). Dit dubbele juridische kader geeft spanning binnen de bevoegdheden van de politie. Daar waar in het strafrechtelijk verhoor de cautie wordt gegeven aan een verdachte in het kader van de waarheidsvinding, wordt in de procedure rondom het tijdelijk huisverbod dezelfde persoon gehoord om een zo goed mogelijke risico-inschatting te kunnen maken voor het wel of niet opleggen van een huisverbod. Dit roept bij de politie de vraag op of dit zuiver is (dubbele pet).³⁹
- 2) **Onduidelijkheid over samenloop bestuursrechtelijk en strafrechtelijk traject.** Indien sprake is van een aanhouding van een verdachte, wordt de afdoening vaak belegd bij de ZSM-tafel. De belangrijkste taak en doelstelling van ZSM is te komen tot een snelle, zorgvuldige en betekenisvolle afdoening op maat. Op ZSM wordt iedereen die is aangehouden voor een strafbaar feit binnen zes tot negen uur besproken in een afdoeningsoverleg tussen de officier van justitie en de relevante ketenpartners. “Vanuit het perspectief van ZSM wordt er weinig afstemming gezocht m.b.t. het al dan niet opleggen van het tijdelijk huisverbod. Waardevolle informatie, die van belang is voor zowel de beslissing op de ZSM als de beslissing tot het al dan niet opleggen van een tijdelijk huisverbod, wordt niet altijd tijdig gedeeld. Ook is niet altijd op ZSM bekend dat er een tijdelijk huisverbod is opgelegd” (reactie Reclassering Nederland, regio Zeeland-West-Brabant). In gevallen waar door de rechter een gedragsaanwijzing wordt opgelegd (art. 509hh Sv; zoals een gebieds- en contactverbod en/of de voortzetting of intensivering van al reeds bestaande hulpverlening) in aansluiting op het huisverbod kan de ingezette hulp met het strafrecht als stok achter de deur worden voortgezet. Echter, in de praktijk is er onduidelijkheid over de samenloop tussen het tijdelijk huisverbod als bestuursrechtelijke maatregel en de gedragsaanwijzing als strafrechtelijke maatregel. Professionals zijn niet goed op de hoogte van de stappen die worden gezet in elk traject. Ook het onderling delen van informatie over beide trajecten wordt soms bemoeilijkt door privacyregels.⁴⁰ Daarnaast is er

³⁹ Simpel gezegd: ‘vertel mij alles, dan kan ik een goede beoordeling maken’ (bestuursrecht) versus ‘alles wat je tegen mij zegt, kan tegen je worden gebruikt’ (strafrecht).

⁴⁰ C. Hoozeveld, *Inzet van het tijdelijk huisverbod in Amsterdam Amstelland. In hoeverre worden de doelen van het tijdelijk huisverbod bereikt?*, Woerden: Van Montfoort, 2022

onduidelijkheid over de vraag in hoeverre een strafrechtelijke gedragsaanwijzing naast het tijdelijk huisverbod kan blijven bestaan. In een aantal gevallen is het huisverbod vernietigd, omdat een gedragsaanwijzing zou voldoen aan de voorwaarden die bijdragen aan bescherming van betrokkenen.⁴¹

Inzichten vanuit ontwikkelingen in de praktijk

In de periode 2018-2021 is door de ministeries van VWS en JenV en gemeenten geïnvesteerd in het actieprogramma Geweld hoort nergens thuis (GHNT) voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Er is onder meer gepleit voor een samenhangende en systeemgerichte benadering om geweld te kunnen stoppen, waarbij de verschillende bevoegdheden van partijen (met strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of civielrechtelijke interventies) op maat kunnen bijdragen aan meer veiligheid in gezinnen of huishoudens.⁴²

Daarnaast is vanaf 2017 flink geïnvesteerd in de vroegtijdige samenwerking in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling door Veilig Thuis, de politie, het Openbaar Ministerie, de drie reclasseringsorganisaties (3RO) en de Raad voor de Kinderbescherming. De aanpak vanuit de ontwikkelagenda 'Veiligheid Voorop' ziet op een andere manier van samenwerken: vroegtijdig en intensief, met als doel het sneller realiseren van een veilige situatie, waarbij zorg en straf elkaar daarin versterken. Dit betekent dat de organisaties niet ná elkaar maar mét elkaar werken. Informatie wordt vroegtijdig bij elkaar gebracht, waardoor passende beslissingen en maatregelen worden genomen. De betrokken partners wegen gezamenlijk af welke maatregelen (zorg/straf) nodig zijn voor een veilige situatie. De partijen werken samen volgens de Visie Gefaseerd Samenwerken voor Veiligheid (Vogtländer, Van Arum 2016) eerst investeren we in directe veiligheid, dan risicogestuurde zorg en vervolgens in herstel.

Ook is het programma Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming in 2021 gestart. De ontwikkeling van het Toekomstscenario is onderdeel van een bredere transformatie waar systeemgericht kijken en interveniëren onderschreven wordt. Zoals de wijze waarop de inzet van bestuurs-, straf-, of civielrechtelijke interventies bij een meer systemische aanpak kan worden vorm gegeven is onderdeel van het Toekomstscenario.⁴³

4.3 Uitvoeren van het tijdelijk huisverbod

Huidige werkwijze

Na het invullen van het RiHG besluit de burgemeester (na advies van de hovj) of de hovj zelf (indien gemandateerd) tot het wel of niet opleggen van een huisverbod. Als een huisverbod wordt opgelegd dan worden de uitvoerende instanties geïnformeerd en gaan zij aan de slag met de uitvoering van het tijdelijk huisverbod. Er wordt zoveel mogelijk systeemgericht gewerkt. Dat betekent dat alle betrokkenen de hulp en ondersteuning krijgen die nodig is om het geweld duurzaam te stoppen en de situatie weer veilig te stellen. De wijze waarop dat wordt uitgevoerd verschilt per gemeente. In sommige gemeenten is gekozen voor iedere betrokkene een eigen hulpverlener, bijvoorbeeld

⁴¹ <https://linkeddata.overheid.nl/front/portal/document-viewer?ext-id=ECLI:NL:RVS:2021:2349>

⁴² <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-7ca7ae57-9eb9-42cc-9228-37e0ca59fdd2/pdf>

⁴³ <https://www.voordejeugdenhetgezin.nl/documenten/publicaties/2023/07/17/programmaplan-toekomstscenario-kind-en-gezinsbescherming-2023-2026>

maatschappelijk werk voor de achterblijver, reclassering voor de uithuisgeplaatste en (indien kinderen aanwezig zijn) ambulante jeugdhulp of crisisinterventieteam jeugdbescherming voor de kinderen. In andere gemeenten is gekozen om één en dezelfde partij (bijvoorbeeld Veilig Thuis of de vrouwenopvang) te betrekken voor achterblijver, uithuisgeplaatste en kinderen.

Voor alle uitvoeringsvarianten geldt dat in samenwerking met de betrokken ketenpartners en in afstemming met de betrokkenen (achterblijver, uithuisgeplaatste, kinderen) een plan van aanpak wordt opgesteld om de veiligheid van alle betrokkenen centraal te stellen en passende hulp en ondersteuning te bieden die nodig is om duurzame veiligheid te borgen.

Richting het einde van de eerste tien dagen van het huisverbod wordt een zorgadvies opgesteld richting de beleidsmedewerker van de gemeentelijke bestuursdienst. De betrokkenen worden gehoord over het voorgenomen besluit en in het zorgadvies wordt opgenomen in hoeverre de dreiging is afgenomen, een veiligheidsplan is opgesteld met de betrokkenen en hulpverlening is opgestart. Op basis van het zorgadvies maakt de beleidsmedewerker een advies op aan de burgemeester. De burgemeester besluit het huisverbod wel/niet te verlengen met 18 dagen.

Knelpunten bij ‘uitvoeren tijdelijk huisverbod’

De volgende knelpunten worden ervaren bij het ‘uitvoeren van het tijdelijk huisverbod’:

4.3.1 Beschikbaarheid en toegankelijkheid van expertise en hulp

Het tijdelijk huisverbod draagt bij aan het uitblijven van nieuw huiselijk geweld, doordat het tijdelijk huisverbod effectief lijkt in het *op gang brengen van de hulpverlening*.⁴⁴ Ook in Amsterdam-Amstelland is n.a.v. recent onderzoek gebleken dat daar waar het tijdelijk huisverbod wordt ingezet het in een aanmerkelijk deel van de gevallen ook effectief is.⁴⁵ De inzet van hulpverlening voor alle betrokkenen (achterblijver, uithuisgeplaatste, kinderen) is dus een belangrijk onderdeel van het tijdelijk huisverbod.

De bedoeling voor inzet van hulp is ervoor te zorgen dat de situatie weer veilig wordt én blijft. Echter door wachtlijstproblematiek is inzet van hulp niet altijd direct mogelijk, waardoor het ‘momentum’ wordt gemist. Een ander knelpunt is het niet accepteren van zorg en/of hulpverlening door betrokkenen, waardoor geen doorbraak gerealiseerd kan worden gedurende het huisverbod. Hulpverlening is vrijwillig en kan niet afgedwongen worden. Achterblijvers staan vaak open voor hulpverlening. Bij uithuisgeplaatsten is dat niet altijd vanzelfsprekend, bovendien wordt inzet van hulp ook bemoeilijkt door de eigen bijdrage. Hulpverlening is alleen dwingend als het door de rechter wordt opgelegd. En als het tot een veroordeling komt gaan er mogelijk weken of maanden overeen voordat de pleger naar verplichte hulpverlening wordt gestuurd (via de reclassering) terwijl de (verplichte)

⁴⁴ K.B.M. de Vaan, M. Timmermans en G.H.J. Homburg, *Effectief uit huis geplaatst? Effectevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod*, Amsterdam: Regioplan 2013.

⁴⁵ C. Hoogeveen, *Inzet van het tijdelijk huisverbod in Amsterdam Amstelland. In hoeverre worden de doelen van het tijdelijk huisverbod bereikt?*, Woerden: Van Montfoort, 2022

hulpverlening juist niet op zich moet laten wachten, maar snel ingezet dient te worden om te zorgen dat de maatregel van het tijdelijk huisverbod ook effectief is.

Uit onderzoek in Amsterdam-Amstelland blijkt dat mensen die een tijdelijk huisverbod opgelegd hebben gekregen vaak kampen met psychiatrische problematiek in combinatie met verslaving, financiële problemen en/of huisvestingsproblemen.⁴⁶ In sommige regio's zijn geen afspraken gemaakt met GGZ en verslavingszorg om mensen met voorrang aan te kunnen melden na oplegging van een tijdelijk huisverbod. Daarnaast wordt psychiatrische problematiek bij de beoogd uithuisgeplaatste gezien als een hoog risicofactor voor verdere escalatie van de problematiek (denk aan risico op psychoses of gedachten aan zelfmoord), wat professionals weerhoudt van het opleggen van een tijdelijk huisverbod, terwijl de onveiligheid voor de beoogde achterblijver blijft bestaan. Dit is voor veel professionals een dilemma, want het één kan leiden tot het ander: ingrijpen leidt mogelijk tot meer psychiatrische problematiek en niet ingrijpen houdt het geweld/ de onveiligheid en/of de psychiatrische problematiek in stand. Bovendien is er geen geschikte opvang voor personen met psychiatrische problemen, waardoor ook wordt afgezien van een tijdelijk huisverbod.

De toegankelijkheid van hulpverlening of behandeling tijdens en aansluitend aan een huisverbod kan beter. Huiselijk geweld en onveiligheid is vaak een reden voor zorgaanbieders (zoals GGZ of verslavingszorg) om hulp te weigeren. Het komt ook regelmatig voor dat andere specialistische zorgaanbieders niet toegankelijk zijn, omdat bijvoorbeeld sprake is van verslavingsproblematiek. Een betere aansluiting van specialistische hulpverlening is gewenst (verslavingszorg, GGZ, forensische zorg, specialistische gezinsaanpak, jeugdzorgexpertise, etc.).

De specialistische expertise is nodig bij de beoordeling van een huisverbod en is onvoldoende beschikbaar. Er is vaak sprake van psychiatrische problematiek in combinatie met verslaving en/of suïcidaliteit. Door specifieke expertise (verslavingszorg, GGZ) tijdens de voorafgaande screening toe te voegen, kan daar waar nodig gezamenlijk afgestemd en beoordeeld worden of het tijdelijk huisverbod een effectieve maatregel is of dat deze juist contraproductief werkt.

Inzichten vanuit de ontwikkelingen in de praktijk

Vanuit de aanpak Veiligheid voorop hebben vier bijeenkomsten plaatsgevonden met professionals vanuit de praktijk uit verschillende partnerorganisaties over de verbetering van de samenwerking bij acuut onveilige situaties.⁴⁷ Hieruit is naar voren gekomen dat generieke én specifieke expertise onmisbaar is voor inschatting van (dreigende) acute situaties. Een betere inschatting en screening van het soort geweld en de problematiek in het gezin is nodig om gericht maatwerk te bieden en passende interventies en/of maatregelen te treffen. In acute situaties bij huiselijk geweld of kindermishandeling is niet altijd op voorhand duidelijk welke patronen van geweld aanwezig zijn. Zowel het geweld als de problematiek in het gezin kan enorm verschillen. Om die reden is het van belang dat specifieke expertise beschikbaar is op momenten dat sprake is van (dreigend) acuut gevaar, zodat gezamenlijk beoordeeld kan worden welke interventie passend is voor de veiligheid van de betrokkenen. Specifieke expertise is nodig als het gaat om het herkennen van de geweldsdynamiek tussen

⁴⁶ C. Hoogeveen, *Inzet van het tijdelijk huisverbod in Amsterdam Amstelland. In hoeverre worden de doelen van het tijdelijk huisverbod bereikt?*, Woerden: Van Montfoort, 2022

⁴⁷ https://vng.nl/sites/default/files/2023-11/rapportage_opbrengst_marathons_acuut_onveilig_16112023.pdf

partners en geweldspatronen in het gezin. Inzicht in deze (gezins)profielen helpt professionals de problematiek te begrijpen en zicht te krijgen op de veiligheidsrisico's die spelen en welke hulp en bescherming nodig is.⁴⁸

4.3.2 Plegeraanpak en -opvang

In de aanpak van plegers is het noodzakelijk dat er stevig en systeemgericht hulp wordt ingezet met een lange adem. Een knelpunt is de complexiteit rond de beschikbaarheid en inzet van passende hulp of zorg voor uithuisgeplaatste plegers. Er is vaak een langere duur nodig om de plegers te bewegen tot gemotiveerde inzet voor hulp. In sommige gevallen willen plegers hun eigen aandeel niet zien, zijn zij niet bereikbaar en/of accepteren zij geen hulp. Wat ook meespeelt is de dichotomie pleger-slachtoffer (soms is dat diffuus, mede daarom spreekt men met betrekking tot het tijdelijk huisverbod liever van uithuisgeplaatste en achterblijver). Het tijdelijk huisverbod wordt vaak gezien als een 'veroordeling', een 'straf'. Mogelijk heeft dit ook te maken met de rol van de politie bij het opleggen van een tijdelijk huisverbod. Ze voelen zich niet gehoord en moeten bovendien hun woning uit. Specifieke expertise op het gebied van plegerinterventie of -hulpverlening wordt gemist. In sommige regio's is de reclassering betrokken voor de uithuisgeplaatste. Dit werkt in veel gevallen wel, omdat zij zich hierdoor meer gehoord voelen. Extra aandacht en inzet richting plegers is nodig om ervoor te zorgen dat ook zij ontvankelijk zijn om hun gedrag te veranderen.

Een ander knelpunt dat wordt genoemd is de opvang van uithuisgeplaatste plegers. In sommige regio's is dat niet goed geregeld en komen zij vaak terecht in de maatschappelijke opvang of daklozenopvang. Als (tijdelijke) huisvesting moeilijk of niet beschikbaar is, wordt het gesprek met name daarover gevoerd, in plaats van het gesprek te voeren over de veiligheid en wat nodig is om het geweld te stoppen.

Inzichten vanuit onderzoek en ontwikkelingen in de praktijk

De belangrijkste factoren die het risico op het plegen van huiselijk geweld verhogen zijn: toename van middelenmisbruik, gezondheidsproblemen, criminele activiteiten, zelf geweld in de jeugd hebben ervaren en weinig opleiding.⁴⁹ Het direct oppakken van intensief en outreachend contact met een pleger van het huiselijk geweld blijkt een belangrijke succesfactor te zijn.⁵⁰ Ook uit andere onderzoeken (bijvoorbeeld Barendregt et al., 2021⁵¹) komt naar voren dat het belangrijk is om (vermeende) plegers op heel korte termijn een concreet hulpverleningsaanbod te doen.

Prevalentiecijfers laten zien dat bij alle vormen van huiselijk geweld de pleger vaker man is dan vrouw.⁵² Plegers variëren in leeftijden en geweldsvormen en geweldscontexten lopen uiteen. Daarnaast zijn plegers vaak ook

⁴⁸ Steketee, M. J., Tierolf, B., Lünemann, K. D., & Lünemann, M. K. M., *Kwestie van lange adem. Kan huiselijk geweld en kindermishandeling echt stoppen?* Verwey-Jonker Instituut, 2020

⁴⁹ Steketee, M. J., Tierolf, B., Lünemann, K. D., & Lünemann, M. K. M., *Kwestie van lange adem. Kan huiselijk geweld en kindermishandeling echt stoppen?* Verwey-Jonker Instituut, 2020 p.15

⁵⁰ Van Arum, S., Mobach, C., *Focus op 'de pleger' – deel van het geheel*; Geweld Hoort Nergens Thuis, een nationaal meerjarenprogramma in opdracht van de ministeries van VWS en JenV en de VNG, 2021.

⁵¹ Barendregt, C., T. Martinelli, B van Straaten, T. Collij & G. Nagelhout. *Acceptatie van vrijwillige hulpverlening door plegers van huiselijk geweld. Exploratie van hulpaanbod en (rand)voorwaarden van goede hulpverlening.* IVO, Rotterdam, 2021

⁵² Centraal Bureau voor de Statistiek – Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Geweld, 2020

zelf slachtoffer geweest van geweld in hun eigen jeugd. Al deze verschillen tussen plegers hebben invloed op behoeften en ervaringen van plegers t.a.v. hulp.⁵³ Vaak herkennen plegers hun eigen gewelddadig gedrag niet en blijft de hulpvraag uit. Plegers hebben vooral motivatie om hulp te zoeken vlak na een incident. Als zij op zoek willen naar informatie doen zij dat het liefst anoniem vanwege schaamte of angst voor de gevolgen. Indien plegers open staan voor hulp is deze vaak niet vindbaar of niet direct beschikbaar.⁵⁴

Het Engelse ministerie van Binnenlandse Zaken heeft in januari 2023 nieuwe normen gepubliceerd voor interventies gericht op plegers van huiselijk geweld. Die normen zijn bedoeld om een consistente benadering te bevorderen bij het bepalen van de kwaliteit van interventies voor plegers, met name op het gebied van bescherming en veiligheid van slachtoffers en nabestaanden.⁵⁵

4.3.3 De gevolgen voor de kinderen

Bij een tijdelijk huisverbod waar kinderen bij betrokken zijn leidt dit er vaak toe dat de uithuisgeplaatste niet in staat is zijn ouderlijke rol in te vullen, omdat het contactverbod (gekoppeld aan het huisverbod) richting alle gezinsleden geldt. Er zijn regio's waar hiermee wel rekening wordt gehouden, maar dit wordt niet altijd als zodanig in de beschikking van het huisverbod opgenomen. Het tijdelijk huisverbod wordt ook weleens verdeeld over de partners ("birdnesting"): kinderen blijven dan thuis in hun vertrouwde omgeving en ouders komen om de beurt hun taak als ouder individueel uitvoeren. Daarmee hebben ouders om en om het locatieverbod voor de woning. De vraag is of dit praktisch uitvoerbaar is en of hiermee de veiligheid van het slachtoffer of de kinderen kan worden gewaarborgd. Dit vergt voorafgaand gedegen veiligheids- en risicotaxatie. Als iemand een tijdelijk huisverbod heeft voor partnergeweld, dient ook uitgezocht te worden of er eveneens sprake is van directe of indirecte kindermishandeling (getuige van geweld). Daarnaast moet ervoor gewaakt worden dat er geen sprake is van intieme terreur. Bij de aflossing van de wacht in het kader van de "birdnesting" werd in 2022 een vrouw om het leven gebracht. Er was sprake van mediation en birdnesting was één van de afspraken die hieruit volgde, echter er is niet gescreend op partnergeweld of mogelijk gevaar voor intieme terreur.⁵⁶ Een goede (en gezamenlijk uitgevoerde) analyse naar de vorm van huiselijk geweld is hierbij cruciaal.

Daarnaast is niet altijd bekend (of hier wordt niet naar gevraagd) in hoeverre andere kinderen betrokken zijn bij het gezin buiten het woonadres die mogelijk gevaar lopen. Het is van belang dat er direct en specifiek aandacht wordt gericht op de kinderen, zodat het perspectief van het kind hierin altijd meegenomen wordt en hulp gericht kan worden ingezet, ook na afloop van het tijdelijk huisverbod.

⁵³ De Wildt, R., Steketee, M., Compagner, M., *Laagdrempelige hulp voor slachtoffers en plegers van geweld in afhankelijkheidsrelaties*; 2023, p.69

⁵⁴ De Wildt, R., Steketee, M., Compagner, M., *Laagdrempelige hulp voor slachtoffers en plegers van geweld in afhankelijkheidsrelaties*; 2023, p.71

⁵⁵ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1127284/Domestic_Abuse_Perpetrator_Standards.pdf

⁵⁶ <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2023/02/22/vijftien-jaar-gevangenisstraf-geest-voor-moord-op-partner-in-amersfoort>

Vanuit de uitvoeringspraktijk wordt ook aangegeven dat achterblijvers uit angst niet melden dat de pleger het tijdelijk huisverbod overtreedt. De angst is dat de hulpverlening vindt dat de 'veilige ouder' de veiligheid van de kinderen niet kan waarborgen, waardoor alsnog een verzoek wordt gedaan tot uithuisplaatsing van de kinderen. Het eerder betrekken van jeugdzorgexpertise of de Raad voor de Kinderbescherming kan dit voorkomen. Vaak worden zij pas benaderd als de kinderen uit huis moeten, omdat de ouders niet meewerken en huiselijk geweld blijft bestaan.

In sommige gevallen is het juist niet wenselijk dat de uithuisgeplaatste contact heeft met de kinderen, omdat hij/zij een dreigend gevaar vormt voor de veiligheid van het kind. Dit kan overigens ook gelden voor de achterblijver die een veiligheidsrisico kan vormen voor het kind vanwege verslaving, psychiatrie of anderszins. In alle gevallen is een goede analyse en screening nodig, waaronder het (direct) voeren van gesprekken met de kinderen. Een knelpunt dat hierbij komt kijken is dat de uitvoerbaarheid van het tijdelijk huisverbod in geding komt als er tevens een beschikking ligt voor een omgangsregeling met de kinderen. Het recht op omgang lijkt dan te prevaleren boven het recht van het kind op een veilige relatie met de ouder. In complexe scheidingssituaties kan een ouder naar de rechter stappen en die kan beslissen dat de uithuisgeplaatste toch contact mag leggen. Kennis over huiselijk geweld binnen het familierecht lijkt hierin te ontbreken.^{57 58}

Inzichten vanuit onderzoek

Een belangrijk inzicht is de vorm van institutioneel geweld.⁵⁹ Institutioneel geweld is (bedoeld of onbedoeld) een vorm van geweld dat veroorzaakt wordt door het systeem en de instituties die eraan bijdragen. Het komt vaak indirect tot uiting in beleid, regels, wetten en richtlijnen waardoor huiselijk geweld of kindermishandeling blijft voortduren en effectieve bescherming van mensenrechten belemmeren of zelfs onmogelijk maken. Een aantal voorbeelden in relatie tot de gevolgen voor kinderen:

- De inrichting en werkwijze van instituties die het recht op omgang met kinderen boven de veiligheid van de andere ouder of het kind stellen en daarmee de aanpak van geweld belemmeren. Doordat er geen samenhang wordt aangebracht tussen de oorzaken en aanpak van verschillende vormen van geweld dragen zij (bedoeld of onbedoeld) bij aan institutioneel geweld en herhaald slachtofferschap.
- In het familierecht kan huiselijk geweld in stand gehouden worden doordat dit niet of nauwelijks wordt meegewogen in beslissingen over gezag en omgang met de kinderen. In een complexe scheiding kan het geweld worden aangewakkerd door de focus op gezamenlijk ouderschap en inzet van mediation, omdat volgens instanties communicatie met elkaar nodig is in het belang van het kind. Er is echter geen oog voor het (ex-)partnergeweld (waaronder dwingende controle of intieme terreur) dat plaatsvindt, omdat hier niet op gescreend wordt.

⁵⁷ I. Avontuur, *Het negeren van huiselijk geweld is een systeemfout bij de aanpak van 'complexe' scheidingen*, *Nederlands Juristenblad* 2.12.2022, afl. 38.

⁵⁸ <https://www.mr-online.nl/huiselijk-geweld-juristen-moeten-leren-rode-vlaggen-te-herkennen/>

⁵⁹ <https://www.valente.nl/nieuws/recht-op-omgang-boven-veiligheid-van-vrouwen-en-kinderen-een-vorm-van-institutioneel-geweld/>

4.3.4 Termijnen tijdelijk huisverbod

Volgens professionals zijn de huidige tien dagen ontoereikend om de doelen van het tijdelijk huisverbod in voldoende mate te kunnen halen. Er wordt om die reden vaak verlengd tot 28 dagen. Er is veelal meer tijd nodig om een goede analyse te kunnen uitvoeren. Om de hulpverlening goed op gang te brengen wordt -als de veiligheid dat toelaat- er vaak een systeemgesprek gevoerd met betrokkenen. Om goed in te kunnen schatten of een dergelijk gesprek met beide betrokkenen tegelijkertijd kan worden gevoerd is gedegen onderzoek nodig (bij intieme terreur is dat namelijk contraproductief). Ook voor slachtoffers is een reële adempauze wenselijk om te beseffen wat er aan de hand is. Pas als het veilig is en zij goed geïnformeerd zijn, kunnen de betrokkenen nadenken welke stappen nodig zijn voor verandering. Ook indien de uithuisgeplaatste onvindbaar is of niet bereikbaar, kan hulp voor diegene niet worden ingezet en heeft het tijdelijk huisverbod als maatregel minder effect. Vanuit de uitvoeringspraktijk wordt gepleit voor flexibilisering van de wettelijke termijnen, bijvoorbeeld als uithuisgeplaatste geen contact houdt of niet bereikbaar is.

In de Memorie van toelichting staat aangegeven dat de Wet tijdelijk huisverbod bedoeld is om slachtoffers de ruimte te geven om in veiligheid zelf maatregelen te nemen voor veiligheid op de langere termijn, zoals civielrechtelijke procedures voor toewijzing van de woning, scheiding en straat- en contactverboden. In de praktijk wordt dit doel nooit bereikt, omdat die procedures meer tijd vergen dan de duur van het huisverbod. In onderstaand kader worden ontwikkelingen uit de buitenlandse praktijk benoemd die zorgdragen voor een goede opvolging van veiligheidsmaatregelen.

Ontwikkelingen in de buitenlandse praktijk

In Oostenrijk is de eerste termijn van het huisverbod inmiddels veranderd van tien naar veertien dagen en loopt een verlengd huisverbod in geval van een scheiding door tot het moment dat andere veiligheidsmaatregelen gelden. Ook in België kan een huisverbod worden opgelegd voor maximaal veertien dagen vanaf de kennisgeving aan de uithuisgeplaatste. Een verlenging is mogelijk via een procedure bij de familierechtbank. Zo kan het huisverbod verlengd worden met ten hoogste drie maanden.

In Engeland zijn binnen het civiel recht twee vormen van beschermingsbevelen/-verboden⁶⁰ die langere termijnen hanteren:

- 1) Non-molestation order: deze beschermt slachtoffers (en kinderen) tegen misbruik of intimidatie. Met dit bevel wordt voorkomen dat iemand bij het slachtoffer in de buurt komt. Dit bevel kan voor *6 tot 12 maanden* worden verleend.
- 2) Occupation order: de rechtbank beslist wie in de woning mag blijven wonen, of wie bepaalde delen van het huis mag betreden, als partijen het niet eens kunnen worden. Dit bevel kan voor *6 maanden* worden gegeven.

Eén van de manieren waarop slachtoffers zichzelf kunnen beschermen tegen huiselijk geweld is een 'non-molestation order' dat bepaald gedrag verbiedt, zoals bedreiging, gebruik van fysiek geweld, intimidatie, lastig vallen of communiceren met het slachtoffer. Met dit bevel kan worden voorkomen dat de pleger binnen een bepaalde afstand van het slachtoffer, het adres of zelfs de werkplek bevindt. In bepaalde omstandigheden kan het ook de kinderen omvatten. Dit bevel voorkomt ook dat een pleger anderen instrueert of aanmoedigt om

⁶⁰ <https://www.gov.uk/government/publications/apply-for-a-non-molestation-or-occupation-order-fl401>

een van deze acties uit te voeren. Er is een uitgebreid format dat ingevuld moet worden. In de verklaring, ter onderbouwing van het verzoek, wordt onder meer gevraagd naar het meest recente incident, het eerste incident en het ergste incident en welk impact dat heeft gehad op het slachtoffer. Ook wordt gevraagd naar de 'Patterns of abuse or other incidents'. In de verklaring kan ook een 'occupation order' worden aangevraagd, waarbij wordt bepaald wie in de woning mag blijven wonen en in welke situaties de politie moet optreden bij het niet opvolgen van het bevel ('power of arrest' wordt dan gekoppeld aan het bevel).

4.3.5 Handhaven van het tijdelijk huisverbod

Op overtreding van het tijdelijk huisverbod staat maximaal twee jaren celstraf of een geldboete van de vierde categorie.⁶¹ Als het tijdelijk huisverbod wordt overtreden dan is er een groot risico voor gevaarsdreiging. Direct optreden is hierbij van belang, maar komt op twee manieren in de knel: 1) overtredingen worden niet gemeld, 2) overtredingen zijn wel bekend, maar er vindt geen handhaving plaats.⁶² Indien er geen gevolgen zijn voor de overtreding van het tijdelijk huisverbod, kan dat de pleger in de hand werken doordat hij/zij grip op het slachtoffer (be)houdt, vooral als sprake is van stalking. Voor de strafrechter is het doorgaans leidend of de uithuisgeplaatste op de hoogte was van een (verlengd) huisverbod. Het ontbreekt echter vaak aan bewijs dat de uithuisgeplaatste *wist* dat hij/zij er niet mocht komen of geen contact mocht opnemen. Hierbij wordt niet gekeken naar de bestuursrechtelijke regels die gelden voor bekendmaking uit de Algemene wet bestuursrecht. Ook is de politie niet bevoegd om *tijdens* een tijdelijk huisverbod zonder toestemming van de bewoner binnen te treden (dit geldt alleen bij het opleggen van een tijdelijk huisverbod).⁶³ Bovendien kan de politie niet handhaven als er geen juridische helderheid bestaat bij tegengestelde uitspraken (tijdelijk huisverbod versus omgangsregeling met het kind, zie ook paragraaf 4.3.3). Tot slot staat in de Wet tijdelijk huisverbod dat de uithuisgeplaatste verplicht is om contactgegevens achter te laten, maar daar staan geen sancties tegenover bij het niet verlenen van de contactgegevens.

Inzichten vanuit onderzoek

Er is nog weinig kennis over wat werkt in de handhaving van stalkers en veelplegers huiselijk geweld. Vooral stalkers of veelplegers van huiselijk geweld lijken resistent te zijn tegen strafdreiging.⁶⁴ Een knelpunt in de handhaving is onder meer de beperkte kennis bij handhavingsinstanties voor het maken van risico-inschattingen. Ook hebben de (handhavende) instanties nog onvoldoende aandacht voor de veiligheidsbeleving van slachtoffers.⁶⁵ Dit is ook terug te lezen in het inspectierapport naar stalking van Hümeyra: *"Hoewel Hümeyra veelvuldig haar best doet om aandacht te vragen voor het feit dat zij zich onveilig voelt, hebben de politie, het OM, Veilig Thuis en het Veiligheidshuis onvoldoende aandacht voor de bescherming*

⁶¹ Wet tijdelijk huisverbod, artikel 11, lid 1.

⁶² K. de Vaan, A. Schreijenberg, G. Homburg en J. Schilder, *Knelpunten in de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod*, Amsterdam: Regioplan 2013

⁶³ Wet tijdelijk huisverbod, artikel 4, lid 1

⁶⁴ T.F.C. Fischer, I.W.M. Cleven, S. Struijk, *Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers*, WODC, Rotterdam: Erasmus Universiteit, 2019, p.19

⁶⁵ T.F.C. Fischer, I.W.M. Cleven, S. Struijk, *Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers*, WODC, Rotterdam: Erasmus Universiteit, 2019, p.227

van Hümeyra en het stoppen van de stalking door E.”⁶⁶ Het is belangrijk dat handhavende instanties meer kennis opbouwen over de invulling van de veiligheidsbeleving bij slachtoffers, zodat zij deze met voldoende gewicht mee kunnen wegen in hun beslissingen over proactieve signalering en handhavingsreacties.⁶⁷

Een goed voorbeeld hoe de veiligheidsbeleving van slachtoffers verhoogd kan worden is de proef met een slachtoffer-device dat gekoppeld is aan de elektronische monitoring (enkelband) van de verdachte of veroordeelde.⁶⁸ Deze proef wordt momenteel alleen binnen het strafrechtelijk kader uitgevoerd. Zodra het systeem opmerkt dat beide personen elkaar minder dan een kilometer naderen, slaat het alarm. Het verschil met de alarmknop (Aware) is dat de alarmknop niet voorkomt dat slachtoffer en pleger elkaar tegenkomen (met de knop kan iemand in geval van nood de politie alarmeren). Slachtoffers bepalen dan zelf in welke omgeving en op welk moment zij het wel/niet bedreigend vinden om in dezelfde omgeving als de pleger te komen.

4.4 Afronden van het tijdelijk huisverbod

Huidige werkwijze

Na tien of 28 dagen (bij verlenging) loopt het huisverbod af. Tijdens het huisverbod wordt gewerkt aan de veiligheid en na afloop van het huisverbod zijn er afspraken gemaakt hoe de veiligheid gewaarborgd kan blijven en hoe de hulpverlening wordt ingezet om dit te ondersteunen. Het op lange termijn stoppen van geweld moet door middel van hulpverleningstrajecten worden bereikt. Na afloop van het huisverbod vindt een warme overdracht plaats naar de hulpverleners die met de betrokkenen verder aan de slag gaan in het reguliere hulpverleningskader. Daarnaast wordt bepaald hoe en wanneer monitoring met de betrokkenen en de hulpverlening plaatsvindt en voor hoe lang (meestal een jaar).

Knelpunten bij ‘afronden van het tijdelijk huisverbod’

De volgende knelpunten worden ervaren bij het ‘afronden van het tijdelijk huisverbod’:

4.4.1 Langdurige inzet bij complexe problematiek

De inzet van het tijdelijk huisverbod is van korte duur (10 tot maximaal 28 dagen). Na afloop van het tijdelijk huisverbod worden de investeringen tijdens de periode van monitoring afgeschaald en enige tijd later wordt de casus afgesloten. Langdurige inzet van hulp is essentieel om duurzame veiligheid te realiseren. Er wordt te weinig tijd genomen om daadwerkelijk met directbetrokkenen in contact te komen om samen te werken aan duurzame oplossingen. Ook een warme overdracht is niet altijd mogelijk als hulp nog niet gestart kan worden vanwege wachtlijsten. In het huidige beleid wordt het tijdelijk huisverbod te veel gekoppeld aan de acute fase, terwijl duurzame veiligheid voor met name

⁶⁶ *Inspectieonderzoek naar de aanpak van de stalking door Bekir E.*; Inspectie Justitie en Veiligheid, september 2019. P.6

⁶⁷ *“Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers”* WODC, Erasmus Universiteit; T.F.C. Fischer, I.W.M. Cleven, S. Struijk; 2019. P.231

⁶⁸ https://vng.nl/sites/default/files/2023-11/factsheet_pilot_slachtofferdevice_professionals.pdf

complexe problematiek (psychiatrie, verslaving, schulden, etc.) vaak alleen gerealiseerd kan worden door systeemgerichte inzet met een lange adem en intensieve inzet van proces/casusregie met huiselijk geweld kennis (bijvoorbeeld inzet van MDA++). Na afloop van het tijdelijk huisverbod is het onduidelijk wie regie heeft en houdt, wie zorgdraagt voor de borging en uitvoering van het veiligheidsplan en wie het belang van het kind in de gaten houdt en de betrokkenen gemotiveerd houdt voor hulpverlening. Ook als dit tijdens de monitoring wordt geconstateerd is onduidelijk hoe hierop geacteerd en gehandeld moet worden.

Inzichten vanuit onderzoek

Bij de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling is het belangrijk te onderkennen dat vaak sprake is van langdurige problematiek met hoog risico op het voortduren van het geweld. In de tweede cohortstudie van het Verwey-Jonker Instituut⁶⁹ komt naar voren dat partnergeweld en kindermishandeling geen geïsoleerde, eenmalige gebeurtenissen zijn, maar het veelal lang voortduurt. Het geweld is vaak een uitingsvorm van meerdere problemen tegelijk. Dit vraagt om een langdurige aanpak waarin de verschillende factoren die bijdragen aan de onveilige situatie goed in beeld zijn. Maatwerk is nodig, alsook volhouden, opnieuw proberen, kleine stappen zetten en verschillende interventies toepassen.

Een aanpak die goed werkt voor gezinnen waarbij sprake is van structureel geweld en/of kindermishandeling is MDA++ (multidisciplinaire aanpak, intersectoraal (+) en specialistisch (+)). Organisaties werken integraal en systeemgericht samen op het gebied van zorg, hulpverlening, politie en justitie om structureel huiselijk geweld en kindermishandeling te kunnen doorbreken. De resultaten van het onderzoek door het Verwey-Jonker Instituut (2020) laten zien dat het geweld sterk afneemt of stopt in gezinnen als zij hulp of ondersteuning hebben ontvangen van instellingen die gespecialiseerd zijn in de aanpak van huiselijk geweld, zoals MDA++.

Inzichten vanuit onderzoek en praktijk

In Groningen is een evaluatie uitgevoerd op de Multifocus-aanpak bij inzet van huisverboden.⁷⁰ Daarin kwam naar voren dat de Multifocus-aanpak geschikt is om in een zware doelgroep, gekenmerkt door complexe en meervoudige problematiek, het geweld te doen laten afnemen en in staat is om de aanwezige risicofactoren aan te pakken. Na een aantal maanden wordt de inzet vanuit Multifocus overgedragen naar de lokale hulpverlening.

4.4.2 Borging veiligheidsplan

Het komt regelmatig voor dat een tijdelijk huisverbod eindigt en onvoldoende aandacht is voor de veiligheidsafspraken voor de langere termijn zónder tijdelijk huisverbod. Ook de terugkeer naar huis (van de uithuisgeplaatste) wordt niet altijd goed begeleid. Er vindt tevens nog onvoldoende monitoring voor de lange(re) termijn plaats op het effect van de hulpverlening op het stoppen van geweld. Het feit

⁶⁹ Steketee, M. J., Tierolf, B., Lünemann, K. D., & Lünemann, M. K. M., *Kwestie van lange adem. Kan huiselijk geweld en kindermishandeling echt stoppen?* Verwey-Jonker Instituut, 2020

⁷⁰ M. Steketee, B. Tierolf, E. Smits van Waesberghe, S. Andeweg. *De Multifocus aanpak in Groningen*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut (2021).

dat er hulpverlening in zit wil namelijk nog niet zeggen dat het ook veilig is en blijft. Na het aflopen van het tijdelijk huisverbod komt het ook voor dat de benodigde hulp niet ingezet kan worden vanwege wachtlijsten en deze hulp is vaak nodig om duurzame veiligheid te creëren. Het is belangrijk aandacht te hebben hoe het veiligheidsplan voor alle betrokkenen, waaronder ook de kinderen, ook na het tijdelijk huisverbod geborgd kan blijven.

Inzichten vanuit onderzoek

De **Visie Gefaseerd samenwerken voor veiligheid** (Vogtländer, Van Arum, 2016)⁷¹ wordt door de politie, de zorg- en justitiepartners omarmd en is een erkende, gedragen en geaccordeerde methodiek voor handelen om samen te werken aan directe en stabiele veiligheid in gezinnen. De Visie gefaseerd samenwerken voor veiligheid beschrijft een aanpak in drie fasen:

- 1) Samen werken aan de directe veiligheid
- 2) Dan risicogestuurde zorg inzetten om de risicofactoren voor herhaling van geweld en onveiligheid aan te pakken
- 3) Vervolgens ondersteuning of behandeling bieden voor herstel.

Daarbij is het nodig dat de problemen gezamenlijk worden geordend, geconcretiseerd, geprioriteerd en vervolgens aangepakt. Dat vraagt samenwerking over organisaties en over sectoren heen. Deze drie fasen hoeven overigens niet lineair te worden opgepakt, soms is acute traumazorg (herstel) nodig, alvorens ingezet kan worden op directe en stabiele veiligheid. Het stoppen van geweld is een belangrijke voorwaarde voor een gezonde ontwikkeling van het kind, de gehechtheid tussen ouder en kind en vermindering van trauma en stress bij slachtoffers. Over het algemeen is 1 tot 2 jaar nodig om stabiele veiligheid te kunnen realiseren, waarbij het van belang is om aandacht te blijven houden op de directe veiligheid in de volgende fasen van duurzame veiligheid en herstel, omdat terugval onderdeel is van het proces tot verandering.⁷²

4.4.3 Huisvesting

Als sprake is van langdurig geweld is het voor de betrokkenen beter als zij voor een langere periode apart gaan wonen, zeker in gevallen van een scheiding. Echter door huisvestingsproblemen is dat niet altijd mogelijk. Er zijn geen wettelijke mogelijkheden om specifiek voor dit soort situaties te zorgen voor bruikbare oplossingen. Een huisvestingsprobleem kan ook oorzaak zijn van het voortduren van geweld. Doordat betrokkenen niet de mogelijkheid hebben apart van elkaar te wonen, terwijl dit wel gewenst is, zijn ze tot elkaar veroordeeld en moeten zij in dezelfde woning verblijven. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor volwassen kinderen die geweld plegen richting hun ouders en thuis moeten blijven wonen omdat ze geen zelfstandige woning kunnen vinden. Spanningen en conflicten blijven dan voortduren, waardoor een onveilige (thuis)situatie blijft bestaan. Er zouden meer woonplekken beschikbaar moeten komen, bijvoorbeeld kleine woonunits voor een schappelijke huur, waar betrokkenen voor een langere tijd kunnen verblijven, totdat er een structurele oplossing voorhanden is.

⁷¹ www.civilcare.org

⁷² K.D. Lünemann, *Verskillend perspectief, samen kijken. Over kindermishandeling, geweld in relaties en systeemgerichte bescherming*. Utrecht: Hogeschool Utrecht, 2023.

Inzichten vanuit ontwikkelingen in de praktijk

Een voorbeeld waarin gericht wordt gekeken naar huisvesting is de aanpak 'Housing First'.⁷³ Bij Housing First kunnen dakloze mensen in aanmerking komen voor een zelfstandige woning met begeleiding. Het doel van Housing First is eerst een dak boven je hoofd en van daaruit bouwen aan kwaliteit van leven. Onderzoek wijst uit dat het een effectief model is om dakloosheid te beëindigen. Volgens Housing First is dakloosheid een ernstige schending van mensenrechten en staan mensen met een veelheid aan problemen (verslaving, geweld, problematische gedrag, psychotische symptomen, etc.) bovenaan de toelatingslijst. Ook dakloze gezinnen worden geholpen door Housing First. Met Housing First krijgt iedereen de kans op een eigen woning, maar als het enkel om een woonprobleem gaat komt er geen Housing First praktijk aan te pas. Deze komt pas in beeld als er ook ondersteuning nodig is om die woning te behouden.

5. Oorzaken van de knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen

In hoofdstuk 4 is uiteengezet waar de belangrijkste knelpunten liggen als het gaat om de Wet tijdelijk huisverbod en de uitvoeringspraktijk op de onderdelen: opstarten, beoordelen, uitvoeren en afronden van het tijdelijk huisverbod. In totaal zijn 15 knelpunten genoemd. Het is belangrijk om te achterhalen wat de (mogelijke) oorzaken zijn van deze knelpunten, zodat vervolgens gekeken kan worden wat nodig is voor een verbeterde inzet van het tijdelijk huisverbod. Door de knelpunten te analyseren komen we uit op vier belangrijke oorzaken:

- Ontbreken van kennis in relatie tot de huidige (invulling van de) rol en taken van de politie;
- Interpretatie en uitvoering van de Wet en het Besluit tijdelijk huisverbod;
- Onvoldoende inbedding van het tijdelijk huisverbod in de integrale aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling;
- Geen integrale visie op de inzet van het tijdelijk huisverbod voor bepaalde geweldsvormen als middel om geweld te doorbreken en betrokkenen te beschermen.

De vier genoemde oorzaken worden in de volgende paragrafen kort toegelicht.

5.1 De huidige (invulling van de) rol en taken van de politie

In de meeste gemeenten is de hofj van de politie door de burgemeester gemandateerd voor het opstarten en beoordelen van het tijdelijk huisverbod. Dit betekent dat in de huidige werkwijze van het tijdelijk huisverbod een belangrijke rol is weggelegd voor de politie. Als de politie bijvoorbeeld een melding ontvangt over een acuut incident van huiselijk geweld of kindermishandeling gaat de politie ter plaatse. Op basis van de situatie die de politie aantreft volgt eventueel een beoordeling voor het opleggen van een huisverbod. In sommige gemeenten is het mogelijk om middels een 'geplande screening' een tijdelijk huisverbod op te leggen, waarbij geen sprake is van een actueel politie-incident.

⁷³ <https://housingfirstnederland.nl/wp-content/uploads/2020/09/Housing-First-in-Nederland-feiten-en-fabels-.pdf>

Hulpverleners kunnen dan bij een ‘weegteam’ aangeven dat zij een tijdelijk huisverbod nodig achten. Momenteel worden er nauwelijks huisverboden opgelegd via deze route.⁷⁴ Bovendien wordt deze route niet in elke gemeente toegepast. Vaak ontbreekt het aan kennis bij partijen over de mogelijkheden voor inzet van een tijdelijk huisverbod.

De huidige (wettelijke) invulling van de rol van de politie bij het tijdelijk huisverbod maakt dat bepaalde knelpunten in stand blijven, zoals:

- onvoldoende vroegtijdige inzet van een tijdelijk huisverbod in gevallen waarbij geen sprake is van een acuut incident (paragraaf 4.1.1);
- onduidelijkheid over rollen en taken bij samenloop van bestuursrecht en strafrecht (paragraaf 4.2.3);
- de onderbouwing voor vroegtijdige inzet van een tijdelijk huisverbod bij structureel geweld (en geen acuut incident) wordt veelal vanuit strafrechtelijk perspectief benaderd (paragraaf 4.2.2);
- en het mandaat voor het opstarten en beoordelen van het tijdelijk huisverbod is belegd bij de politie (paragraaf 4.1.3).

Het is belangrijk om de invulling van de huidige rol en taken van de politie in het tijdelijk huisverbod te herzien en te onderzoeken op welke wijze de politie een effectieve rol kan hebben in het tijdelijk huisverbod. De politie speelt namelijk een belangrijke rol, het is vaak dé plek waar eerst zicht is op huiselijk geweldsituaties. Direct doorpakken geeft daarom grote meerwaarde. Echter, er moet kritisch gekeken worden naar de wijze waarop de invulling van de politie het meest tot zijn recht kan komen.

5.2 Interpretatie en uitvoering van de Wet en het Besluit tijdelijk huisverbod

De Wet tijdelijk huisverbod en het Besluit tijdelijk huisverbod zijn in 2009 in werking getreden. Sindsdien heeft er geen herijking plaatsgevonden. De (uitleg van de) wettekst met criteria voor het opleggen van het tijdelijk huisverbod sluit onvoldoende aan op de nieuwe inzichten over huiselijk geweld en kindermishandeling. Zo wordt door het ‘anders dan incidenteel-criterium’ het tijdelijk huisverbod voornamelijk gekoppeld aan een specifieke woning in plaats van een persoon (paragraaf 4.1.2), is het RiHG voornamelijk gericht op een geweldincident (paragraaf 4.2.1), is er meer tijd nodig voor onderzoek en analyse naar de dynamiek en patronen van geweld om passende hulp te kunnen bieden (paragraaf 4.3.4) en wordt er onvoldoende rekening gehouden met de bescherming van betrokkenen bij stalking en intieme terreur (paragraaf 4.1.2).

De Wet en het Besluit tijdelijk huisverbod moet worden aangepast zodat deze beter overeenkomt met de nieuwe inzichten en ontwikkelingen over de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling (zie ook deel II).

⁷⁴ K. Lünemann, M. Compagner, L. Drost en B. Tierolf, *Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4. Verklaringen voor daling aantal tijdelijke huisverboden in de G4 en inzichten voor de toekomst*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2020, p. 39

5.3 Geen inbedding in integrale en systeemgerichte aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling

In de analyse van de knelpunten valt het op dat het tijdelijk huisverbod nog onvoldoende is ingebed in de integrale aanpak van huiselijk geweld gericht op directe en duurzame veiligheid. Het tijdelijk huisverbod wordt onvoldoende in samenhang met andere interventies en maatregelen benut, waardoor het een 'eigenstandige' procedure wordt. Het is onduidelijk hoe de integrale aanpak en de plaats van het huisverbod hierin eruit moet zien op landelijk, regionaal en gemeentelijk niveau. De vraag óf het huisverbod moet worden ingezet zou onderdeel moeten zijn van een integrale afweging op veiligheidsmaatregelen om te beoordelen welke interventie meest passend is om geweld te stoppen en veiligheid te waarborgen voor alle betrokkenen. Daarnaast wordt onvoldoende rekening gehouden met de ontwikkelingen en samenwerking binnen de aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling en binnen de aanpak van Veiligheid Voorop en de vroegtijdige afstemming tussen zorg en straf.

De beoordeling voor het opleggen van een tijdelijk huisverbod zou meer integraal moeten gebeuren, waarbij specifieke expertise ingezet dient te worden om te beoordelen welke interventie en hulp passend is, ook voor de lange(re) termijn (paragraaf 4.3.1) en hoe het huisverbod meer kan worden ingezet bij kindermishandeling (paragraaf 4.1.4). Ook is er onvoldoende aandacht voor het perspectief van de pleger, waardoor de pleger zich niet gehoord voelt en/of open staat voor hulp (paragraaf 4.3.2). Er wordt onvoldoende gehandhaafd bij overtreding van het tijdelijk huisverbod, wat maakt dat slachtoffers zich onveilig (blijven) voelen en de pleger de mogelijkheid krijgt controle te blijven uitoefenen op het slachtoffer, met name als sprake is van stalking of intieme terreur (paragraaf 4.3.5).

Het maken van veiligheidsafspraken en een duidelijk veiligheidsplan is essentieel bij een tijdelijk huisverbod. Echter, er is onduidelijkheid over de regie en de borging van het veiligheidsplan na afloop van het tijdelijk huisverbod (paragraaf 4.4.2). Tot slot is het niet kunnen vinden van huisvesting een groot probleem voor het in stand houden van het geweld. Betrokkenen moeten vaak bij elkaar in de woning verblijven (denk aan een scheiding of meerderjarige kinderen die genoodzaakt zijn bij hun ouders te wonen), terwijl een andere woning gewenst is om de conflicten en onveilige situaties te kunnen opheffen (paragraaf 4.4.3).

Het tijdelijk huisverbod zou veel meer moeten aansluiten bij de ontwikkelingen en samenwerking binnen de integrale aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Het werken volgens de breed omarmde Visie gefaseerd samenwerken voor veiligheid (zie ook bij paragraaf 4.2.2 bij 'inzichten vanuit onderzoek') is onder meer helpend om hier beter invulling aan te kunnen geven.⁷⁵ Ook met betrekking tot de ontwikkelingen van het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming is het gewenst dat het tijdelijk huisverbod integraal wordt meegenomen als (juridische) interventie voor het doorbreken van onveilige situaties (zie ook deel II).

⁷⁵ [20210125-visie-gefaseerd-samenwerken-aan-veiligheid-def.pdf \(vng.nl\)](https://www.vng.nl/20210125-visie-gefaseerd-samenwerken-aan-veiligheid-def.pdf)

5.4 Geen integrale visie op de inzet van het tijdelijk huisverbod voor bepaalde geweldsvormen

Het tijdelijk huisverbod is een middel/ instrument dat bij ernstig en onmiddellijk gevaar van huiselijk geweld of kindermishandeling kan worden ingezet om directe veiligheid te garanderen en de noodzakelijke hulp en zorg op gang te brengen voor het realiseren van duurzame veiligheid. Dat is het doel geweest ten tijde van de invoering van de Wet tijdelijk huisverbod. Inmiddels weten we dat er verschillende vormen zijn van geweld en dat dit om passende maatregelen en interventies vraagt. Een integrale afweging is nodig (zie paragraaf 5.3) om te beoordelen welke interventies of maatregelen meest passend zijn. Een tijdelijk huisverbod kan één van deze interventies zijn, maar de wijze waarop deze nu is ingericht kan deze niet effectief worden toegepast voor alle geweldsvormen van huiselijk geweld of kindermishandeling. Een duidelijke en integrale visie is nodig om te onderzoeken op welke wijze het tijdelijk huisverbod (of een variant daarop) kan bijdragen aan het doorbreken van (verschillende vormen van) huiselijk geweld en kindermishandeling.

Zo wordt er onvoldoende rekening gehouden met de gevolgen voor de kinderen (paragraaf 4.3.3). Indien sprake is van een omgangsregeling gedurende een tijdelijk huisverbod is het wenselijk te onderzoeken in hoeverre het kind op een veilige manier contact kan hebben met de (uithuisgeplaatste) ouder. Ondanks het feit dat aan huiselijk geweld en kindermishandeling een belangrijke plaats is toegekend in diverse mensenrechtenverdragen⁷⁶ lijkt binnen het familierecht onvoldoende kennis te zijn van huiselijk geweld (bijvoorbeeld intieme terreur), wat gevolgen heeft voor het in stand houden van het geweld door tegenstrijdige rechterlijke uitspraken (omgangsregeling versus huis-/contactverbod), ook richting de slachtoffer-ouder (verplichte deelname aan bemiddelingstrajecten). We weten ook uit onderzoek dat het doorbreken van huiselijk geweld en kindermishandeling om een lange adem vraagt. Langdurige inzet van hulp in combinatie met een veiligheidsplan is nodig om de verschillende factoren die bijdragen aan de onveilige situatie goed aan te kunnen pakken, met name als het gaat om complexe problematiek (langdurig structureel geweld in combinatie met verslaving, psychiatrie, schulden, etc.) (paragraaf 4.4.1).

Een integrale visie op de inzet van het tijdelijk huisverbod (of een variant daarop) is nodig om ervoor te zorgen dat deze ook effectief kan worden toegepast voor alle geweldsvormen van huiselijk geweld of kindermishandeling (zie ook deel II).

⁷⁶ Het Verdrag van Istanbul (voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld); 1 maart 2016, het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK); 18 november 2002 en het Verdrag inzake de uitbanning van discriminatie van vrouwen (CEDAW); 22 augustus 1991.

DEEL II

WERKWIJZE TIJDELIJK HUISVERBOD | CONCRETE VERBETEROORSTELLEN

6. Het is van belang te investeren in de verbetering van de Wet tijdelijk huisverbod

Huiselijk geweld en kindermishandeling heeft grote gevolgen voor de maatschappij. Naast de directe fysieke en mentale gevolgen heeft het geweld ook langetermijngevolgen voor de slachtoffers en de kinderen. De gevolgen van kindermishandeling en partnergeweld zijn ernstig. De impact is soms zo groot dat er sprake is van intergenerationele overdracht van geweld: volwassen plegers en slachtoffers zijn als kind zelf slachtoffer geweest van huiselijk geweld. Het kan op zowel de korte als de lange termijn nadelige effecten hebben, zoals een verhoogd risico op lichamelijke en mentale gezondheidsproblemen, maar ook leer- en gedragsproblemen, traumatische klachten, hechtingsproblemen en een hoog risico op crimineel en gewelddadig gedrag.⁷⁷ Daarmee heeft huiselijk geweld en kindermishandeling op zowel korte als lange termijn ingrijpende gevolgen voor de gehele samenleving.

En dan zijn er nog de financiële gevolgen. Denk aan kosten voor het zorgstelsel (ziekenhuizen, huisartsen, GGZ, maatschappelijk werk), de kinderbescherming, vrouwenopvang en het strafrecht, zoals politie en OM. De kosten komen overigens niet alleen bij de slachtoffers en/of plegers terecht, maar ook bij hun werkgevers, de overheid en de gehele maatschappij. Uit onderzoek van het Trimbos-Instituut blijkt dat de extra kosten veroorzaakt door kindermishandeling jaarlijks uitkomen op een bedrag van 10,9 miljard euro in Nederland (2016).⁷⁸

Het is daarom cruciaal dat we kinderen, ouders en volwassenen beschermen en ook kunnen ingrijpen om de negatieve gevolgen ervan te beperken of te herstellen.

Het tijdelijk huisverbod is een belangrijk bestuursrechtelijke interventie die kan worden toegepast om direct bescherming en systeemgerichte hulp te bieden aan betrokkenen om het geweld en/of kindermishandeling te kunnen doorbreken. Zowel vanuit de ervaringen uit de praktijk als vanuit de verschillende studies over het tijdelijk huisverbod komt naar voren dat het tijdelijk huisverbod een effectief middel is om geweld terug te dringen.

De Wet tijdelijk huisverbod bestaat inmiddels ruim 15 jaar. In de afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de Wet tijdelijk huisverbod. In deel I komt (vanuit onderzoek én praktijk) duidelijk naar voren dat er knelpunten zijn in de toepassing van de Wet tijdelijk huisverbod. Niet alle slachtoffers konden worden beschermd, waar dat wel nodig was geweest. Het is daarom van groot

⁷⁷ M. Steketeer, L. van Loon-Dijkers, M. Lünemann, Y. Dusault, *Huiselijk geweld: een complex en hardnekkig probleem Derde Cohortstudie: Resultaten van de aanpak partnergeweld en kindermishandeling*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2023

⁷⁸ <https://www.trimbos.nl/actueel/nieuws/kindermishandeling-kost-jaarlijks-miljarden/?bericht=2171>

belang om te investeren in het verbeteren van de Wet tijdelijk huisverbod en de concrete voorstellen die hieruit voortkomen. In hoofdstuk 7 worden deze concrete voorstellen uitgelicht.

7. Vijf voorstellen die bijdragen aan een verbeterde werkwijze van het tijdelijk huisverbod

In de analyse van de knelpunten over de huidige werkwijze van het tijdelijk huisverbod is een aantal mogelijke oorzaken genoemd die de knelpunten in stand houden (hoofdstuk 5). Aan de hand hiervan zijn de volgende vijf voorstellen uitgewerkt die bijdragen aan een verbeterde werkwijze van het tijdelijk huisverbod. Deze vijf voorstellen moeten in samenhang worden gezien en kunnen niet als losstaand voorstel doorgevoerd worden, omdat daarmee de kans bestaat dat bepaalde knelpunten blijven bestaan.

7.1 Voorstel 1: Pas de Wet en het Besluit tijdelijk huisverbod aan

De (interpretatie van de) Wet tijdelijk huisverbod sluit onvoldoende aan op de gewenste praktijk, waardoor betrokkenen onvoldoende beschermd kunnen worden. Een aantal aspecten uit de huidige Wet tijdelijk huisverbod en het daarbij behorende Besluit tijdelijk huisverbod vraagt om aanpassing:

7.1.1. Anders dan incidenteel verblijven

Het ‘anders dan incidenteel’-criterium in de Wet tijdelijk huisverbod levert verschillende interpretatieproblemen op. Het is onduidelijk op wie het criterium van toepassing is, de achterblijver, de uithuisgeplaatste of beide. Bovendien is de invulling van dit onderdeel van het wetsartikel niet duidelijk. Kan een persoon die elke week bij zijn ex-partner in huis op de kinderen past wel of niet een tijdelijk huisverbod krijgen? De rechtspraak doet hier verschillende uitspraken over. Zoals het WODC⁷⁹ al heeft aanbevolen is het helpend voor de praktijk wanneer een kader wordt geschetst hoe deze situaties, waarin de personen niet continue bij elkaar wonen of verblijven, moeten worden ingeschat.

Om het huisverbod werkbaarder te maken, dient het ‘anders dan incidenteel verblijven’-criterium verduidelijkt te worden. Het gaat onder meer om de vraag wanneer een verblijf ‘anders dan incidenteel’ is, en waar de grens ligt. Het huisverbod moet ook kunnen worden toegepast op iemand die niet in de woning woont, maar daar ‘anders dan incidenteel’ verblijft. Een mogelijke oplossing is een handelings- of toetsingskader waarmee het ‘anders dan incidenteel-criterium nader wordt ingevuld, waarbij (in samenhang) de elementen aard, frequentie en duur de benodigde handvatten kan bieden voor de praktijk.

⁷⁹ J. uit Beijerse, C. Turfboer, *Anders dan incidenteel-criterium in de Wet tijdelijk huisverbod*, Rotterdam: Erasmus School of Law, in opdracht van het WODC, 2023

Duidelijk is dat het beschermen van slachtoffers aanvullende regelingen vergt, bijvoorbeeld door het creëren van een bestuursrechtelijk gebieds-, locatie en contactverbod ter voorkoming van huiselijk geweld en kindermishandeling. Daar waar het gaat om situaties waarbij de woning of verblijfplaats van betrokkene niet of minder relevant is, maar wanneer de bescherming van personen wel (hoog) nodig wordt geacht, zou een gebieds-, locatie- en contactverbod in bestuursrechtelijk kader een oplossing kunnen zijn (zie paragraaf 7.4). Dit verbod zou bijvoorbeeld opgelegd kunnen worden in situaties waarin iemand beschermd moet worden nadat een tijdelijk huisverbod is afgelopen (en er nog steeds bescherming en hulp nodig is), in situaties waarin een groot risico bestaat op geweldsescalatie (bijvoorbeeld als de relatie verbroken wordt/dreigt te worden) en voor situaties waarin iemand beschermd moet worden tegen een (ex-)partner die elders woont of verblijft.

1. Aanbeveling aan de Minister voor Rechtsbescherming

Ontwikkel een handelings- of toetsingskader waarbij (in samenhang) de elementen aard, frequentie en duur nader kunnen worden ingevuld en getoetst, zodat duidelijk is waarvoor en in welke situaties het 'anders dan incidenteel'-criterium geldt.

2. Aanbeveling aan de Minister voor Rechtsbescherming

Creëer in aanvulling op de Wet tijdelijk huisverbod één of meer wettelijke regelingen voor een bestuursrechtelijk gebieds-, locatie- en contactverbod ter voorkoming van huiselijk geweld en kindermishandeling.

7.1.2 Onmiddellijk gevaar

Wanneer er geen recent incident bekend is bij de betrokken instanties (i.c. de politie), maar er wel een dreiging van geweld is geconstateerd (bijvoorbeeld op basis van meldingsinformatie van Veilig Thuis), is het door de interpretatie van 'ernstig en onmiddellijk gevaar' lastig een tijdelijk huisverbod te onderbouwen. Er moet worden bewerkstelligd dat de beschrijving van de historie of het patroon van huiselijk geweld of kindermishandeling de vereiste actuele dreiging kan onderbouwen. Als bijvoorbeeld bekend is dat een pleger eerder in de relatie (of in vorige relaties) geweld heeft gebruikt, kan dit in combinatie met recentere signalen het bestaan van de actuele dreiging onderbouwen. Dit is wenselijk nu uit onderzoek naar situaties van huiselijk geweld en kindermishandeling duidelijk is dat periodes van rust worden afgewisseld met incidenten en het tijdelijk huisverbod een succesvolle interventie kan zijn om hulp in te zetten.

Om duidelijker te maken dat de dreiging van geweld aanleiding kan zijn voor een huisverbod (ook zonder bekend recent incident) kan het RiHG worden aangepast door een vraag op te nemen over het

geweldspatroon in de bestaande situatie van het gezin of huishouden en over het gebruik van geweld of kindermishandeling in voorgaande relaties. Daarbij kan gedacht worden aan vragen over het meest recente incident, het eerste incident en het ergste incident en welke impact dat heeft gehad op het slachtoffer/kind.

Behalve een ernstig vermoeden van gevaar, zou bijvoorbeeld ook gedacht kunnen worden aan een ‘vermoedelijke dreiging gebaseerd op een historie van geweld en/of kindermishandeling of al langer bestaande spanningen’.

Op de overheid rust de fundamentele verplichting ex artikel 2 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (‘EVRM’).⁸⁰ In die bepaling is het recht op leven neergelegd. Uit deze bepaling volgt dat de staat (maar i.c. ook de gemeente) de positieve verplichting heeft om geschikte stappen te nemen om het recht op leven van individuen binnen zijn rechtsmacht te beschermen. Daartoe behoren verplichtingen om preventieve maatregelen te nemen ter bescherming van het leven van individuele personen indien zij het gevaar lopen slachtoffer te worden van (strafbare) handelingen van anderen of indien er een concrete indicatie bestaat van een risico voor een levensbedreigende situatie waarmee een inbreuk ontstaat op het recht op leven. Anders gezegd; de overheid (en dus ook de gemeente) is gehouden om de noodzakelijke maatregelen te nemen ter waarborging van de veiligheid van haar inwoners.

3. Aanbeveling aan de Minister voor Rechtsbescherming

Pas het ‘onmiddellijkheids criterium’ in de wetstekst aan, zodat deze meer recht doet aan ‘de vermoedelijke dreiging gebaseerd op een historie van geweld en/of kindermishandeling of al langer bestaande spanningen’ en het tijdelijk huisverbod ook ‘vroegtijdig’ kan worden ingezet bij ‘ernstige vrees voor het ontstaan van ernstig en onmiddellijk gevaar’. Pas de verwijzing naar een incident in het Besluit tijdelijk huisverbod aan. Ook deze draagt bij aan het niet of moeilijker vroegtijdig in kunnen zetten van het tijdelijk huisverbod. Daarnaast zou in de bijlage bij de feiten en omstandigheden van het recente incident “indien van toepassing” vermeld kunnen worden, of een gelijkaardige aanpassing waaruit blijkt dat een recent incident niet voorwaardelijk is.

7.1.3 Termijnen

De eerste termijn van tien dagen wordt als ontoereikend ervaren en is eerder als knelpunt benoemd in de procesevaluatie van het tijdelijk huisverbod.⁸¹ In de brief van de minister van Veiligheid en Justitie (14 februari 2011⁸²) aan de Eerste en Tweede Kamer is daarbij het volgende aangegeven:

⁸⁰ Het recht om gevrijwaard te zijn van en beschermd te worden tegen geweld is o.a. vastgelegd in het Verdrag van Istanbul.

⁸¹ A. Schreijenberg, K.B.M. de Vaan, M.C. Vanoni en G.H.J. Homburg (2010), Procesevaluatie Wet tijdelijk huisverbod

⁸² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30657-N.html>

“Van diverse kanten wordt aangegeven dat de termijn van tien dagen van het huisverbod te kort is om het hulpverleningstraject op te starten. Dat dit toch zo vaak lukt is te danken aan een buitengewone inspanning van alle betrokken partijen. Enkele jaren geleden is men in Oostenrijk – waar een vergelijkbaar instrument bestaat – tot dezelfde conclusie gekomen; daar is de termijn van het huisverbod inmiddels veranderd in veertien dagen. Naar mijn mening is de ervaring die nu met het huisverbod is opgedaan nog te kort om de periode van tien dagen van het huisverbod nu al te verlengen tot veertien dagen. In de effectevaluatie zal ik echter uitdrukkelijk de wenselijkheid en mogelijkheid van verlenging van de termijn meenemen”.

Uit de analyse van de knelpunten is gebleken dat de termijn van tien dagen nog altijd als te kort wordt ervaren. Het verlengen van de eerste termijn van tien dagen naar veertien dagen is ook in het belang van de betrokkenen, en wel om de volgende redenen:

- Er zijn verschillende vormen van geweld die vragen om een passende aanpak. Op voorhand is (nog) niet altijd duidelijk wat voorliggend zit. Hebben we te maken met intiem terreur, dan vraagt dit een geheel andere aanpak, bescherming en inzet van hulp, dan als het gaat om situationeel of wederkerig geweld. Bovendien is bij betrokkenen vaak sprake van psychiatrische of verslavingsproblematiek, waardoor het essentieel is dat in de eerste termijn voldoende tijd is voor een goede analyse, zodat maatwerk geleverd kan worden aan de betrokkenen.
- Bij het verruimen van de eerste termijn is de kans groter dat het tijdelijk huisverbod niet hoeft te worden verlengd naar 28 dagen. Vanuit de praktijk is veelvuldig aangegeven dat die extra paar dagen een groot verschil kunnen uitmaken om de dreiging tijds af te kunnen wenden.
- Bij een termijn van tien dagen geven diverse hulpverleners aan dat zij in die periode al stappen moeten maken in het verlengen van het huisverbod. Dit gaat ten koste van het opstarten van de hulp.

Het advies is om de eerste termijn van tien dagen van het tijdelijk huisverbod aan te passen naar veertien dagen. Daarbij is het van belang om te vermelden dat een huisverbod altijd tussentijds, op grond van het negende lid van artikel 2 Wth, kan worden ingetrokken.

4. Aanbeveling aan de Minister voor Rechtsbescherming

Pas de duur van de eerste termijn van het tijdelijk huisverbod in de wetstekst aan van tien dagen naar veertien dagen.

7.1.4 Handhaven

Overtreding van de Wet tijdelijk huisverbod is een strafbaar feit. Er dreigt een groot risico op geweld en direct optreden is hierbij van belang. De politie is echter niet bevoegd om *tijdens* een tijdelijk huisverbod zonder toestemming van de bewoner een woning binnen te treden (dit geldt alleen bij *het opleggen* van een tijdelijk huisverbod). Indien geen gevolg wordt gegeven aan de overtreding, werkt

dat het voortbestaan van het geweld in de hand en wordt het patroon van geweld niet doorbroken. Het kan zelfs betekenen dat de pleger hierdoor nog meer ‘grip op zijn/haar slachtoffer’ krijgt.

Wanneer in de periode van de verlenging het tijdelijk huisverbod wordt overtreden ziet het OM vaak af van vervolging, omdat het bewijs ontbreekt dat de uithuisgeplaatste wist van (de verlenging van) het tijdelijk huisverbod.⁸³

De Wet tijdelijk huisverbod moet op dit punt aangepast worden. Er kan bijvoorbeeld een artikel worden toegevoegd waarin staat dat een verlenging in werking treedt, ingeval van overtreding van het eerder opgelegde huisverbod, ook als er geen contact met de uithuisgeplaatste is geweest hierover en alle inspanningen wel zijn gepleegd om met de uithuisgeplaatste in contact te komen. Er kan mogelijk ook een koppeling worden gemaakt met MijnOverheid, waardoor de betrokkenen automatisch bericht hierover krijgen, waarna de bekendheid met het besluit vaststaat. Daarnaast moet ook de politie in kennis gesteld worden over de verlenging, zodat de politie kan handhaven. Deze laatste afspraak hoeft niet wettelijk te worden vastgelegd.

Daarnaast moet artikel 4 lid 1 worden aangevuld met de mogelijkheid dat de politie ook *tijdens* het tijdelijk huisverbod zonder toestemming van de bewoner de woning kan binnentreden, mits zorgvuldig afgewogen. Dit gelet op het feit dat de uithuisgeplaatste gedurende het huisverbod de achterblijver zodanig onder druk kan zetten om hem/haar in de woning binnen te laten en slachtoffer niet bij machte is om hem/haar daarbij tegen te kunnen houden en uit angst ook geen toestemming geeft aan de politie om binnen te treden.

5. Aanbevelingen aan de Minister voor Rechtsbescherming en Openbaar Ministerie

- Ga juridisch na wat nodig is om de bestuursrechtelijke regels voor bewijslast dat de uithuisgeplaatste wist van (de verlenging van) het tijdelijk huisverbod overeenkomt met de regels die gelden vanuit het strafrecht, zodat gehandhaafd kan worden bij overtreding van het tijdelijk huisverbod.
- Wijzig artikel 4 lid 1 Wet tijdelijk huisverbod door het toevoegen van de mogelijkheid dat de politie ook *tijdens* het tijdelijk huisverbod zonder toestemming van de bewoner de woning kan binnentreden, mits zorgvuldig afgewogen.

7.1.5 Rol van de politie

In veel regio's is het mandaat voor het opleggen van het tijdelijk huisverbod belegd bij de hulpofficier van justitie die werkzaam is bij de politie. De huidige invulling van de rol van de politie maakt dat bepaalde knelpunten in stand blijven. De politie speelt een belangrijke rol in de aanpak van huiselijk

⁸³ Hier lopen de bestuursrechtelijke betekenis van de verlenging en de bewijslast van het strafrecht uiteen. Voor het bewijzen van een strafbaar feit moet duidelijk zijn dat de uithuisgeplaatste op de hoogte was van de verlenging.

geweld en kindermishandeling: men kan bij de politie melding of aangifte doen, de politie komt ter plaatse na een incident, de politie stemt af met onder meer Veilig Thuis over de in te zetten interventies (waaronder de inzet van het tijdelijk huisverbod), de politie maakt onderdeel uit van de integrale aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, de politie doet onder leiding van het OM strafrechtelijk onderzoek en de politie handhaaft bij opgelegde (bestuursrechtelijke en strafrechtelijke) maatregelen. Echter, er moet kritisch gekeken worden naar de wijze waarop de politie/hovj een rol speelt in het opleggen van het tijdelijk huisverbod. Bovendien komt in de analyse van de knelpunten naar voren dat vroegtijdige inzet van het tijdelijk huisverbod wordt bemoeilijkt doordat de toepassing van het huisverbod veelal beperkt blijft tot situaties waar sprake is van een acuut of recent incident gemeld bij de politie (paragraaf 4.1.1).

Het is belangrijk dat een huisverbod-procedure kan worden opgestart door hulpverlenende instanties, crisisteam, Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming en/of Gecertificeerde Instellingen.

6. Aanbevelingen aan de Minister voor Rechtsbescherming, de Staatssecretaris van VWS en de VNG/gemeenten (bestuurlijk traject tijdelijk huisverbod)⁸⁴

- Zorg ervoor dat een huisverbod-procedure wordt opgestart door hulpverlenende instanties, Veilig Thuis en/of crisisteam, Raad voor de Kinderbescherming en/of Gecertificeerde Instellingen en pas de Wet of het Besluit tijdelijk huisverbod daarop aan.
- Voor het *opleggen van een tijdelijk huisverbod* moet met de betrokken partijen worden onderzocht hoe het opleggen van het tijdelijk huisverbod moet worden georganiseerd en wat dat betekent voor het mandaat. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende situaties en moet worden gekeken wat de juridische implicaties hiervan zijn (zie ook hoofdstuk 8).

7.1.6 Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld (RiHG)

Het RiHG is gebaseerd op de feiten en omstandigheden genoemd in het Besluit tijdelijk huisverbod en dateert uit 2008. Het RiHG zou op een aantal punten moeten worden aangepast. Vragen zijn momenteel voornamelijk gericht op een geweldsincident en gaan niet over het geweldspatroon. Daarnaast is het wenselijk om het RiHG nader te bezien naast andere veiligheids- en risicotaxatie-instrumenten, zoals die bij Veilig Thuis, de politie, de drie reclasseringsorganisaties (3RO) en de vrouwenopvang worden gehanteerd, zodat deze instrumenten meer in samenhang worden ingezet en vervolgens integraal kan worden afgewogen welke hulpverlening, (bestuursrechtelijke, civielrechtelijke

⁸⁴ Aan de hand van de analyse van de knelpunten en de concrete voorstellen voor een verbeterde werkwijze van het tijdelijk huisverbod volgt een bestuurlijk traject samen met de betrokken partners, waaronder politie, OM, gemeenten, Veilig Thuis en gemeenten om tot overeenstemming te komen over de door te voeren verbeteringen in zowel de uitvoeringspraktijk als in het betreffende wettelijk kader.

of strafrechtelijke) interventies of veiligheidsmaatregelen nodig zijn ter bescherming van de betrokkenen (zie ook paragraaf 7.3).

7. Aanbeveling aan de Minister voor Rechtsbescherming

Pas de feiten en omstandigheden genoemd in (de bijlage van) het Besluit tijdelijk huisverbod aan, zodat deze meer recht doet aan het patroon van geweld. Zorg dat het formulier hanteerbaar is (geen onnodige administratie vergt) en aansluit bij de vereisten van het tijdelijk huisverbod.

8. Aanbevelingen aan de Staatsecretaris van VWS, de Minister voor Rechtsbescherming en Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)

Breng meer samenhang aan in de verschillende veiligheids- en risicotaxatie-instrumenten die kunnen worden ingezet, zodat interventies en maatregelen integraal kunnen worden afgewogen. Houd hierbij rekening met signalen over o.a. dierengeweld, eengerelateerd geweld, intieme terreur, ouderenmishandeling en met schadelijke gedrags- en geweldspatronen. Het is belangrijk de samenloop van de verschillende taxatie- en screeningsinstrumenten te stroomlijnen, zoals het Veiligheidstaxatie-instrument van Veilig Thuis en de MASIC voor het screenen en beoordelen van (ex)partnergeweld. Ook de vijf gezinsprofielen zijn helpend bij het herkennen van geweld in gezinnen en vormt momenteel geen onderdeel van een screening. Het is essentieel dat bepaalde signalen vroegtijdig worden herkend (zoals intieme terreur) zodat passende interventies en maatregelen getroffen worden. Met de kennis van nu zijn bepaalde signalen niet als zodanig opgenomen in het RiHG.⁸⁵ Belangrijk is dat er zowel aandacht is voor situaties waarbij acuut ingrijpen nodig is als bij vroegtijdige interventies.

7.1.7 Onderbouwing voor vroegtijdige inzet tijdelijk huisverbod als er geen sprake is van een acuut incident

Het is belangrijk om in de aanpassing van de Wet tijdelijk huisverbod oog te hebben voor het patroon van geweld en/of kindermishandeling, zodat ook *vroegtijdig* een tijdelijk huisverbod ingezet kan worden om te voorkomen dat de situatie escaleert of erger wordt. Een tijdelijk huisverbod is momenteel moeilijker op te leggen (of in stand te houden) wanneer er geen sprake is van een (recent) incident. Dat betekent niet dat de oplegging van het tijdelijk huisverbod niet goed onderbouwd kan worden. Met de gecombineerde informatie van onder andere Veilig Thuis en de politie kunnen geweldspatronen en (toenemende) structurele onveiligheid inzichtelijk worden en als onderbouwing voor een tijdelijk huisverbod gebruikt worden. In Rotterdam wordt gebruik gemaakt van de geplande

⁸⁵ Zie ook deel I, analyse van de knelpunten, paragraaf 4.2.1, waarbij onder meer dierenmishandeling wordt genoemd als belangrijk signaal voor onderliggend geweld.

huisverbodscreening.⁸⁶ Er zijn twee uitspraken van de rechtbank Rotterdam waarin de werkwijze van de geplande screening werd beoordeeld en beide huisverboden in stand bleven.⁸⁷ Maar ook in Rotterdam wordt de totstandkoming en onderbouwing van een tijdelijk huisverbod bij geen acuut incident niet altijd als gemakkelijk ervaren. Om de wijze van totstandkoming van een dergelijk tijdelijk huisverbod gemakkelijker (en sneller) te laten verlopen zou de wetstekst aangepast kunnen worden (zie paragraaf 7.1.2 bij onderdeel ‘onmiddellijk gevaar’, aanbeveling 3).

7.1.8 Randvoorwaarden

Bij dit concrete voorstel voor aanpassing van de Wet en Besluit tijdelijk huisverbod zijn twee randvoorwaardelijke aanbevelingen essentieel: rechtsbescherming en gegevensdeling.

9. Aanbeveling aan de Minister voor Rechtsbescherming

Houd rekening met rechtsbescherming van betrokkenen. Bij het wijzigen van de Wet is het van belang aandacht te hebben voor de internationale verdragen (zoals de bescherming van slachtoffers) en de fundamentele rechten van de mens (zoals het recht op privacy en het woonrecht) en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Ook moet bij het wijzigen van de Wet erop worden toegezien dat er bezwaarmogelijkheden zijn voor de uithuisgeplaatste en besluitvorming gebaseerd is op gedegen veiligheids- en risicotaxatie en feiten(onderzoek).

10. Aanbevelingen aan de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van VWS

Maak gegevensdeling en -verwerking mogelijk tussen betrokken partners. Het uitwisselen van informatie tussen de betrokken partners is cruciaal om integraal huiselijk geweld en kindermishandeling aan te kunnen pakken. Dit vraagt dus ook om deling van gegevens met dit doel. Zorg dat bij aanpassing van de Wet tijdelijk huisverbod hiervoor aandacht is.

7.2 Voorstel 2: Verbeter op onderdelen de werkwijze bij de inzet van het tijdelijk huisverbod

Uit de analyse van de knelpunten over de huidige werkwijze van het tijdelijk huisverbod kwam ook een aantal knelpunten naar voren waar verbeteringen nodig zijn voor een betere invulling en toepassing van het tijdelijk huisverbod. Deze verbeteringen zijn als volgt:

⁸⁶ Daar zijn weegteams 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.

⁸⁷ ECLI:NL:RBROT:2012:BY4170 & ECLI:NL:RVS:2018:4183

7.2.1 Draag zorg voor beschikbaarheid en toegankelijkheid van hulp en specialistische expertise

Er zijn grote regionale verschillen met betrekking tot de inzet van zorg- en hulpverlening bij een tijdelijk huisverbod. Zo zijn er Veilig Thuis-organisaties die regie voeren in huisverbodzaken maar ook regio's waar zij geen expliciete rol hebben gedurende het tijdelijk huisverbod. In sommige regio's is ervoor gekozen dat elke betrokkene (uithuisgeplaatste, achterblijver, kind) een eigen hulpverlener krijgt, in andere regio's is wordt één partij aangewezen die voor alle betrokkenen de hulp en regie voert gedurende het tijdelijk huisverbod én na afloop van het tijdelijk huisverbod. Ook de inzet van jeugdzorg-expertise en de vrouwenopvang wordt wisselend ingezet. In alle regio's is structurele beschikbaarheid vanuit expertise verslavingszorg, forensische expertise en volwassen-GGZ zeer zeldzaam. Terwijl psychiatrische en verslavingsproblematiek vaak voorkomt bij de doelgroep die een huisverbod krijgt opgelegd.⁸⁸

Het is belangrijk dat (specialistische) hulp beschikbaar is, toegankelijk blijft en ingezet kan worden als er sprake is van een tijdelijk huisverbod. Alleen deze combinatie (huisverbod én hulp) maakt dat de maatregel effectief is. Bovendien is in sommige gevallen specialistische expertise (jeugdzorg, GGZ, verslaving) nodig bij de screening en besluitvorming over de eventuele inzet van het tijdelijk huisverbod, zodat gezamenlijk kan worden afgestemd en beoordeeld of het tijdelijk huisverbod een effectieve maatregel is of dat er alternatieven nodig zijn. Het toevoegen van deze expertise, kan het best onderdeel van een standaardprocedure/-aanbod zijn en zou niet afhankelijk gemaakt moeten worden van hulpvraag of motivatie van betrokkenen.

Tot slot zijn diverse culturele achtergronden in grote steden vaak oververtegenwoordigd in huisverbodzaken.⁸⁹ Hulpverleners werken met gezinnen met zeer diverse achtergronden, wat om cultuursensitief werken vraagt. Voor de kwaliteit en inzet van hulp is in sommige gevallen een tolk nodig. Er is een regeling voor compensatie van tolkkosten in de hulpverlening, echter deze regeling komt bij gemeenten niet altijd goed tot stand. Het is belangrijk dat de hulpverleners met tolken kunnen werken, daar waar dat nodig wordt geacht.

11. Aanbevelingen aan VNG/gemeenten:

- Voor een goede uitvoering van het tijdelijk huisverbod is een stevig netwerk en infrastructuur van hulpverlening nodig, zodat directe opvolging plaatsvindt om hulp in te zetten. Zorg dat specialistische expertise (jeugdzorg, GGZ, verslavingszorg, vrouwenopvang) beschikbaar en bereikbaar is voor besluitvorming over de inzet van het tijdelijk huisverbod en zorg dat deze (specialistische) hulp ingezet wordt gedurende het tijdelijk huisverbod en na afloop van het tijdelijk huisverbod. Maak de inzet van het tijdelijk huisverbod onderdeel van de integrale samenwerking aan huiselijk geweld en kindermishandeling.

⁸⁸ K. Lünemann, M. Compagner, L. Drost en B. Tierolf, *Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4. Verklaringen voor daling aantal tijdelijke huisverboden in de G4 en inzichten voor de toekomst*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2020, & C. Hoogeveen, *Inzet van het tijdelijk huisverbod in Amsterdam Amstelland. In hoeverre worden de doelen van het tijdelijk huisverbod bereikt?*, Woerden: Van Montfoort, 2022

⁸⁹ In Den Haag was in 2022 83% van alle kinderen in huisverbod afkomstig uit een gezin met minimaal één ouder met een niet West-Europese culturele achtergrond (bron: cijfers crisisinterventieteam Jeugdbescherming)

- Maak het toevoegen van bovenstaande specialistische expertise een standaardprocedure, en maak dit niet afhankelijk van de hulpvraag of motivatie van betrokkenen, maar van de professionele inschattingen van de experts (die daarbij de directbetrokkenen uit het gezin of huishouden uiteraard grondig betrekken).
- Zorg dat tolken ingezet kunnen worden daar waar dat nodig wordt geacht om de kwaliteit van hulp te kunnen waarborgen.
- Maak afspraken met zorgaanbieders om aan bovenstaande te kunnen voldoen.

7.2.2 Maak langdurige inzet van hulp bij complexe problematiek mogelijk en realiseer een veiligheidsplan ook ná het huisverbod

Ongeacht de regionale verschillen in de aanpak van huisverboden (ieder betrokkene een hulpverlener of één hulpverlener voor alle betrokkenen) is langdurige inzet bij meervoudige en complexe problematiek noodzakelijk, dus ook ná afloop van het huisverbod. Complex wil zeggen dat sprake is van meerdere problemen tegelijk, zoals armoede, werkloosheid, drankgebruik, psychiatrie, etc. Daarbij is het belangrijk goed aan te sluiten bij de draagkracht en het tempo van het gezin, zodat inzet van hulp niet stress verhogend werkt. Om duurzame veiligheid te kunnen realiseren is, naast een goede probleemanalyse, langdurige, systeemgerichte en intensieve inzet van casusregie nodig, met oog voor de veiligheid van alle betrokkenen (voeren van aparte gesprekken). In Groningen is een evaluatie uitgevoerd op de Multifocus-aanpak bij inzet van huisverboden.⁹⁰ Daarin kwam naar voren dat de Multifocus-aanpak geschikt is om in een zware doelgroep, gekenmerkt door complexe en meervoudige problematiek, het geweld te doen laten afnemen en in staat is om de aanwezige risicofactoren aan te pakken. Na een aantal maanden wordt de inzet vanuit Multifocus overgedragen naar de lokale hulpverlening.

Tot slot is het belangrijk dat de focus van de professionals die het huisverbod uitvoeren gericht blijft op het realiseren en borgen van een veiligheidsplan. Het veiligheidsplan is onder meer gericht op de terugkeer van de pleger in het gezin (of het verbreken van de relatie) met inzet van passende vervolghulp of behandeling op het structureel doorbreken van in standhoudende factoren, geweldspatronen en/of verwerken van eerder opgelopen schade of trauma's. Belangrijk hierbij is dat bijvoorbeeld Veilig Thuis aandacht besteedt aan het monitoren van de veiligheid en getoetst wordt in hoeverre de hulp ook daadwerkelijk bijdraagt/ heeft bijgedragen aan de veiligheid in het gezin/huishouden. Indien dit niet het geval is kan Veilig Thuis ambtshalve melden of aangifte doen bij de politie.

⁹⁰ M. Steketee, B. Tierolf, E. Smits van Waesberghe, S. Andeweg. *De Multifocus aanpak in Groningen*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut (2021).

12. Aanbevelingen aan gemeenten / uitvoerende hulpinstanties

Zorg dat langdurige inzet bij meervoudige en complexe problematiek mogelijk wordt gemaakt, vooral na afloop van het huisverbod. Maak het mogelijk dat een hulpverlenende instantie, na afloop van een huisverbod, betrokken blijft en verantwoordelijk is voor de veiligheid in het gezin, zodat langdurig aandacht is voor de betrokkenen om duurzame veiligheid te kunnen realiseren.

13. Aanbeveling aan Veilig Thuis

Maak het tijdelijk huisverbod onderdeel van het handelingsprotocol en zorg dat bij ieder tijdelijk huisverbod na afloop minimaal een jaar tot anderhalf jaar gemonitord wordt. Indien tijdens de monitoring sprake is van onveilige situaties overweeg dan ambtshalve te melden.

14. Aanbevelingen aan partijen die door gemeenten zijn aangewezen om het huisverbod uit te voeren

- Zet de veiligheid altijd voorop. Benut hiervoor de Visie Gefaseerd Samenwerken aan Veiligheid (Vogtländer, van Arum; 2016) en werk integraal.
- Maak altijd een veiligheidsplan (periode tijdens en na tijdelijk huisverbod).
- De aanpak is systeemgericht, maar voer altijd gesprekken met alle gezinsleden apart.
- Maak een goede probleemanalyse, verdiep je in de verschillende gezinsprofielen. Houd rekening met de draagkracht van het gezin/huishouden en sluit aan op het niveau en tempo van de betrokkenen.

7.2.3 Besteed extra aandacht aan hulp en opvang voor uithuisgeplaatsten

Het opleggen van het tijdelijk huisverbod biedt de uitgelezen mogelijkheid om zowel het slachtoffer (slachtoffers) als de pleger inzicht te geven in de situatie en hulp te accepteren, waar dat eerder niet gelukt is. Daarbij is het belangrijk dat de pleger zich gehoord voelt en met respect wordt behandeld. Dat wil niet zeggen dat hij/zij niet aangesproken mag worden op zijn/haar gedrag. Het gaat erom dat ook de pleger kansen krijgt geboden om te kiezen voor verandering. Bij het voeren van motiverende gesprekken met de pleger kan eventueel gebruik worden gemaakt van de expertise van bijvoorbeeld diverse organisaties voor vrouwenopvang of de reclassering of de forensische zorg. Daarnaast is het belangrijk dat er opvang is voor de uithuisgeplaatste⁹¹ en dat de locatie bekend is bij de hulpverlening, zodat ook gericht hulp kan worden geboden.

⁹¹ Dit zal zich met name voordoen wanneer de uithuisgeplaatste geen solide sociaal netwerk heeft.

15. Aanbevelingen aan partijen die het huisverbod uitvoeren

Investeer in interventies voor plegers en zorg dat je hen betreft bij de hulp. Benut de expertise die bij diverse vrouwenopvang-organisaties of de reclassering of De Waag aanwezig is, als het bijvoorbeeld gaat om het voeren van motiverende gesprekken. Investeer ook in het bekender maken van het aanbod voor plegers en kijk ook naar de inzet van ervaringsdeskundigheid. Zet in op het doorbreken van gevoelens van schaamte en taboe.

16. Aanbevelingen aan VNG/ Gemeenten

Faciliteer en draag zorg voor goede interventies en opvang voor plegers, zodat zij gemotiveerd blijven om hulp te accepteren en hun gedrag te veranderen.

7.2.4 Houd het perspectief van het kind voor ogen

Het is van groot belang dat de kinderen goed worden meegenomen in alle stappen van het huisverbod. Dat betekent dat kinderen, waar de leeftijd het toelaat, vanaf het allereerste begin van de procedure tot en met de terugkeer van de ouder na afloop van het huisverbod overal bij betrokken moeten worden. Om met kinderen, op hun niveau in gesprek te gaan en veiligheidsrisico's te kunnen duiden is het beschikbaar hebben van jeugdzorgexpertise (gedragsdeskundigen) tijdens de risico-inventarisatie noodzakelijk. Maar ook later in het traject bij bijvoorbeeld het beoordelen of kinderen ook zelf hulp en (trauma)behandeling nodig hebben en bij het voorbereiden van de terugkeer van de plegger na beëindiging van het huisverbod, is aandacht voor de kinderen belangrijk. Geef het kind een stem over zijn of haar (ervaren) veiligheid en behoeften, een vertrouwenspersoon kan daarbij uitkomst bieden om de positie van de kinderen te verbeteren. Het stappenplan van de Kinderombudsman om te bepalen wat het beste besluit is voor het kind kan daarbij helpend zijn. Houd ook rekening met eventuele omgang met de uithuisgeplaatste, onderzoek in hoeverre dit contact mogelijk is (indien de veiligheid dat toelaat) middels begeleide omgang of middels andere vormen van begeleid contact (bijvoorbeeld door telefonisch contact).

17. Aanbevelingen aan partijen die door de gemeenten zijn aangewezen om het huisverbod uit te voeren

- Kinderen hebben volgens artikel 12 van het Kinderrechtenverdrag het recht om hun mening te geven over beslissingen die hen aangaan. Hoe groter de impact van een besluit op het leven van het kind, hoe belangrijker het is dat passend gewicht wordt gehecht aan de mening van het kind. Betrek het kind dus in alle stappen van het tijdelijk huisverbod.

- Organiseer begeleide omgang en/of telefooncontact met de uithuisgeplaatste, indien de veiligheid dat toelaat, en stel hierbij het belang van het kind voorop (artikel 3, Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind).⁹²
- Heb oog voor het kind en geef een passend gewicht aan de mening van het kind in de besluitvorming.

7.3 Voorstel 3: Maak het tijdelijk huisverbod onderdeel van de integrale afweging op veiligheidsmaatregelen en -interventies

Het tijdelijk huisverbod is een interventie en geen doel op zich. Het is een bestuursrechtelijke maatregel die voorziet in het bieden van directe veiligheid door bescherming van betrokkenen, die een afkoelingsperiode biedt en die de mogelijkheid biedt hulpverlening in te zetten voor álle betrokkenen zodat duurzame veiligheid kan worden gerealiseerd.

7.3.1 Gezamenlijk kijken vanuit verschillend perspectief maar met dezelfde visie

Het stoppen van geweld en kindermishandeling en het doorbreken van structurele geweldspatronen en onveilige situaties vergt niet alleen specialistische kennis maar ook samenwerking vanuit een gezamenlijke visie; door vanuit verschillende perspectieven de feitelijke onveilige gebeurtenissen en zorgen om de veiligheid bij elkaar brengen.⁹³ Dat kan alleen als integraal wordt samengewerkt en gezamenlijk wordt afgewogen op basis van gecombineerde informatie welke interventies en/of (veiligheids)maatregelen nodig zijn voor directe veiligheid, en in hoeverre een tijdelijk huisverbod daaraan kan bijdragen.

De visie Gefaseerd samenwerken aan veiligheid (Vögtlander, Van Arum, 2016) is hierbij helpend en wordt door de betrokken partners breed omarmd. Volgens deze visie dient eerst gekeken te worden naar wat nodig is voor de directe veiligheid. Vervolgens dient er dan op basis van de aanwezige risicofactoren passende risicogestuurde zorg ingezet te worden om duurzame veiligheid te verkrijgen. Als het vervolgens veilig genoeg is, dient passende hulp ingezet te worden voor herstelgerichte zorg. Deze drie fasen hoeven overigens niet lineair te worden opgepakt, soms is acute traumazorg (herstel) nodig, alvorens ingezet kan worden op directe en stabiele veiligheid. De directe veiligheid moet ook in de volgende fasen onder de aandacht blijven, omdat terugval onderdeel is van het proces tot verandering.

⁹² Ter inspiratie: het Verwey-Jonker Instituut heeft in februari 2024 een afwegingskader gemaakt voor professionals in de vrouwenopvang waarin criteria zijn geformuleerd die je weegt om te bepalen of (in-)direct contact veilig mogelijk is. Zie: <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/vadercontact-in-de-opvang/>

⁹³ K.D. Lünemann, *Verscheidend perspectief, samen kijken. Over kindermishandeling, geweld in relaties en systeemgerichte bescherming*. Utrecht: Hogeschool Utrecht, 2023.

18. Aanbevelingen aan partijen die door de gemeenten zijn aangewezen om het huisverbod uit te voeren

- Breng verschillende perspectieven op de feitelijke onveilige gebeurtenissen bij elkaar om een afgewogen oordeel te maken welke interventies nodig zijn.
- Werk volgens de visie Gefaseerd samenwerken aan veiligheid.
- Heb oog voor alle betrokkenen binnen een onveilige situatie, zowel volwassenen als kinderen.

7.3.2 Één integrale veiligheids- en risicobeoordeling

Het is wenselijk dat toegewerkt wordt naar één integrale veiligheids- en risicobeoordeling die richting geeft aan de te nemen veiligheidsmaatregelen en interventies. Door gelijktijdig informatie bij elkaar te leggen (in plaats van ná elkaar) wordt voorkomen dat beschikbare kennis onbenut blijft op het moment dat cruciale beslissingen worden genomen over de veiligheid. Het vanaf de start gezamenlijk beoordelen en interveniëren kan meerdere doeleinden dienen. Extra vragen van experts (GGZ, verslaving, jeugdzorg, eengerelateerd geweld, etc.) kunnen worden benut voor verdere verdieping. Het RiHG moet integraal meegenomen worden in de integrale veiligheidsbeoordeling.⁹⁴

Het is belangrijk dat specifieke expertise bereikbaar is, zodat gezamenlijk beoordeeld kan worden welke interventie passend is voor de veiligheid van de betrokkenen. Een betere inschatting en screening van het soort geweld en de problematiek in het gezin is nodig om gericht maatwerk te bieden. In een onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut in Zaanstreek-Waterland hebben betrokkenen aangegeven soms van incident naar incident te leven, omdat de hulp onvoldoende aansloot en/of niet werd gecombineerd met beschermingsmaatregelen.⁹⁵

7.3.3 Het tijdelijk huisverbod integraal afwegen bij bescherming van kinderen

Kinderen hebben het recht om op te groeien in een veilige, vertrouwde omgeving. In gevallen van kindermishandeling is het op deze gronden zaak het tijdelijk huisverbod [vaker] in te zetten. Op deze manier verlaat de pleger de vertrouwde omgeving en niet het slachtoffer. Artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) geeft ook aan dat het kind het recht heeft om vrij van geweld op te kunnen groeien. Om die reden is het wenselijk dat het tijdelijk huisverbod ook in die situaties door (hulpverlenende) instanties wordt afgewogen waarbij sprake is van een ontwikkelingsbedreiging of kindermishandeling. Dat is ook juridisch relevant omdat een uithuisplaatsing een ultimum remedium is, en het van belang is of andere, voor het kind minder ingrijpende maatregelen, getroffen hadden kunnen worden. Dit vraagt om een weloverwogen analyse en besluit, waar de Raad voor de Kinderbescherming en de Gecertificeerde Instellingen binnen het

⁹⁴ Ook hier is het werken volgens de visie Gefaseerd samenwerken aan veiligheid helpend.

⁹⁵ K. Lünemann, M. Compagner, M. Stekete, R. de Wildt. *Op zoek naar beschermingsarrangementen bij huiselijk geweld*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut (2023).

huidige stelsel een belangrijke rol hebben, als het gaat om het beschermen van kinderen. Dit vraagt om voldoende kennis, expertise en deskundigheid op het gebied van huiselijk geweld en kindermishandeling, zodat integraal kan worden afgewogen in hoeverre het tijdelijk huisverbod kan bijdragen aan het doorbreken van een onveilige (thuis)situatie.

Uit onderzoek⁹⁶ blijkt dat wanneer er sprake is van huiselijk geweld binnen een gezin, de combinatie van jeugdbescherming en specialistische kennis op het terrein van huiselijk geweld een goede combinatie is als het gaat om de afname van het geweld en het verbeteren van het welzijn van zowel het kind als de ouders. Binnen deze (integrale) samenwerking kan het inzetten van het tijdelijk huisverbod een passende interventie zijn.

Integraal afgewegen van interventies, een aantal voorbeelden en ontwikkelingen in de praktijk

Er zijn verschillende voorbeelden in de praktijk waar interventies en maatregelen integraal worden afgewogen. In deze paragraaf wordt alleen een aantal landelijke ontwikkelingen uitgelicht die hebben bijgedragen aan de implementatie van het integraal afgewegen van interventies en maatregelen in de regio's.

Actieoverleg

Binnen de aanpak van Veiligheid Voorop⁹⁷ van het Landelijk Netwerk Zorg-Straf wordt in verschillende regio's samengewerkt in het 'Actieoverleg' waar Veilig Thuis, de politie en het Openbaar Ministerie aan deelnemen. Het doel is dat vroegtijdige afstemming plaatsvindt tussen deze organisaties en dat interventies worden ingezet die bijdragen aan de directe veiligheid. Het tijdelijk huisverbod zou hieraan kunnen bijdragen als deze vroegtijdig wordt ingezet (het bieden van directe veiligheid en het voorkomen van een volgende escalatie of dreiging van gevaar). Een tijdelijk huisverbod wordt in het Actieoverleg wel overwogen als mogelijkheid, maar vaak wordt de afspraak gemaakt om na *een volgend incident* een huisverbod te overwegen.

Geïntegreerde crisisinterventieteams 0-100 in de aanpak van acuut onveilig (Veiligheid voorop)

Ook tekent zich in de praktijk een beweging af naar een meer regionale geïntegreerde crisisinterventieteams van 0-100⁹⁸. Een belangrijk inzicht dat naar voren is gekomen is dat partners binnen het domein veiligheid onder een bestuurlijke opdracht in regionale, geïntegreerde crisisinterventieteams willen samenwerken in netwerkverband, onder andere Veilig Thuis, jeugdbescherming, GGZ, verslavingszorg en vrouwenopvang. Deze geïntegreerde crisisinterventieteams zijn goed vindbaar voor melders, verwijzers of directe samenwerkingspartners bij acuut, zoals politie en justitie. Die beschikbaarheid geldt ook voor een brede schil aan aanbieders van hulp en zorg, zoals de sociale wijkteams. Deze beweging biedt kansen voor het integraal afgewegen van veiligheidsmaatregelen en interventies, waaronder het tijdelijk huisverbod.

MDA++

Het programma Geweld hoort nergens thuis heeft flink geïnvesteerd in de intersectorale specialistische Multidisciplinaire Aanpak (MDA++). Dit is een veelbelovende werkwijze om in situaties waarbij sprake is van structureel huiselijk geweld en kindermishandeling, effectief aan te pakken door interventies en maatregelen

⁹⁶ M. Steketee, E. Doelman. *Hoe bescherm je kinderen als het thuis onveilig is? Een longitudinaal onderzoek naar de meerwaarde van de jeugdbescherming in gezinnen waar sprake is van kindermishandeling*. Verwey Jonker Instituut, 2022. p. 124

⁹⁷ Aanpak Veiligheid voorop (vng.nl)

⁹⁸ https://vng.nl/sites/default/files/2023-11/samenvatting_opbrengst_marathons_acuut_onveilig.pdf

gezamenlijk af te wegen.⁹⁹ Het tijdelijk huisverbod kan een veiligheidsmaatregel zijn om in te zetten, als onderdeel van andere (langdurige) interventies om geweld te kunnen doorbreken.

Regionaal Veiligheidsteam (Toekomstscenario)

In het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming¹⁰⁰ wordt toegewerkt naar Regionale Veiligheidsteams. In het nieuw te ontwikkelen Regionaal Veiligheidsteam is specialistische expertise op ontwikkelingsbedreiging en veiligheid beschikbaar om gezinnen te ondersteunen. Het Regionaal Veiligheidsteam voert daarnaast kindbeschermingsmaatregelen uit. Binnen dat kader is het interessant om ook het tijdelijk huisverbod toe te kunnen passen.¹⁰¹

ZSM

Tot slot is er een ZSM, een ketenoverleg van het Openbaar Ministerie waar door verschillende ketenpartners, zoals de reclassering, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, Slachtofferhulp Nederland en Veilig Thuis, wordt gewerkt in één ruimte om strafrechtelijke zaken betekenisvol en zorgvuldig af te doen. Het betreft hier zaken van aangehouden verdachten. Tot de inzet van het tijdelijk huisverbod wordt veelal voorafgaand aan de afdoeningsbeslissing op ZSM besloten. Uitgangspunt zou moeten zijn dat bij alle aangehouden verdachten van huiselijk geweld het besluit over een tijdelijk huisverbod in afstemming met ZSM wordt genomen. De informatie van de hulpofficier van justitie of Veilig Thuis over de acute veiligheid is van belang voor ZSM en omgekeerd zijn de bevindingen vanuit ZSM weer van belang voor de beslissing over een tijdelijk huisverbod. Op die manier kan worden afgewogen of het tijdelijk huisverbod het meest effectieve middel is of dat er andere (aanvullende)¹⁰² interventies vanuit het strafrecht nodig zijn.

19. Aanbevelingen aan partijen die integraal afgewogen

Het tijdelijk huisverbod moet integraal worden afgewogen samen met de betrokken partijen. Maak met elkaar afspraken hoe het tijdelijk huisverbod hierin kan worden afgewogen en opgestart.

7.4 Voorstel 4: Investeer in uitbreiding bestuursrechtelijke veiligheidsmaatregelen en -interventies

Uit verschillende onderzoeken weten we dat er verschillende vormen zijn van huiselijk geweld en dat deze om passende maatregelen en interventies vragen. Ook bij kindermishandeling zijn er verschillende vormen, zoals verwaarlozing, fysieke mishandeling of kindersmishandeling door falsificatie, waarbij het

⁹⁹ <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/werkzame-elementen-mda-aanpak/>

¹⁰⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/30/tk-bijlage-toekomstscenario-kind-en-gezinsbescherming>

¹⁰¹ Zowel in gevallen waarin sprake is van huiselijk geweld of kindermishandeling als in situaties waarin sprake is van (ex)partnergeweld.

¹⁰² Het bestuursrechtelijke tijdelijk huisverbod heeft een andere insteek dan strafrechtelijke interventies en kan daarmee heel goed aanvullend worden ingezet.

wenselijk is te onderzoeken welke bestuursrechtelijke maatregelen en/of interventies kunnen bijdragen aan het doorbreken van deze onveilige situaties.

Het tijdelijk huisverbod is één van de veiligheidsmaatregelen die kan worden ingezet, maar door de wijze waarop deze nu is ingericht kan deze niet effectief worden toegepast voor alle situaties waarbij sprake is van huiselijk geweld of kindermishandeling.

7.4.1 Reikwijdte tijdelijk huisverbod

De verschillende interpretaties van ‘anders dan incidenteel verblijven’ laten zien dat het lastig is om het tijdelijk huisverbod toe te passen wanneer er sprake is van ex-partners die niet in het huis van de ‘achterblijver’ verblijven of wonen. Dit geldt ook wanneer er sprake is van bijvoorbeeld meerderjarige kinderen die niet meer thuis wonen (of niet anders dan incidenteel in de woning verblijven). In de praktijk is er behoefte om bescherming te bieden aan slachtoffers van geweld die de plegers moeilijk buiten de deur kunnen houden.¹⁰³ Hier zou een uitbreiding van bestuursrechtelijke maatregelen op zijn plaats zijn, zoals een contact-, locatie- en/of gebiedsverbod. Ook internationale verdragen, zoals het Verdrag van Istanbul, dringt aan op een passend stelsel van bescherming tegen huiselijk geweld. Onderzoek wat nodig is voor uitbreiding van bestuursrechtelijke maatregelen en -interventies die ook toegepast kunnen worden voor situaties waarin het tijdelijk huisverbod niet voldoet. Zie ook aanbeveling 2.

7.4.2 Integrale analyse op juridische interventies huiselijk geweld en kindermishandeling

Voor een integrale en systeemgerichte aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling is het allereerst wenselijk te analyseren hoe de huidige bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke interventies worden ingezet bij huiselijk geweld en/of kindermishandeling. Daarbij moet rekening worden gehouden dat altijd het minst zware middel ingezet dient te worden om adequaat de veiligheid te waarborgen (proportionaliteitsbeginsel). Dit is ook juridisch relevant als het gaat om bijvoorbeeld een uithuisplaatsing van een kind, wat een ultimum remedium is, en er voor het kind minder ingrijpende maatregelen getroffen hadden kunnen worden. Het tijdelijk huisverbod als bestuursrechtelijke maatregel kan niet voor alle situaties van huiselijk geweld en kindermishandeling worden ingezet. Dit pleit, zoals hierboven vermeld, voor het uitbreiden van bestuursrechtelijke maatregelen en interventies die hieraan kunnen bijdragen.

Daarnaast is het van belang aandacht te hebben voor rechtelijke uitspraken (vanuit verschillende rechtsgebieden) die mogelijk tegenstrijdig kunnen zijn en daarmee de onveiligheid van betrokkenen in stand houden. Denk bijvoorbeeld aan ouders die in een conflictscheiding zitten en verplicht worden

¹⁰³ Wanneer iemand zonder toestemming een woning van iemand anders betreedt, valt dit onder huisvredebreuk. Daarmee bestaat er een strafrechtelijke basis om personen de toegang te weigeren. Inmiddels is duidelijk dat slachtoffers van geweld er niet in alle gevallen in slagen een persoon buiten de deur te houden. Een uitbreiding van de bestuursrechtelijke maatregelen kan hier helpen.

gesteld mee te doen aan bemiddelingstrajecten en met elkaar moeten blijven communiceren in het belang van het kind, terwijl er sprake is van intieme terreur. Dit houdt de onveiligheid in stand.

Het is belangrijk stil te staan bij de belangenafweging. De onderlinge belangen kunnen tegenstrijdig zijn (recht van het kind op omgang met beide ouders versus recht op een veilig gezinsleven), er kan bijvoorbeeld sprake zijn van botsende belangen binnen het gezinssysteem (ouders vs. kind, partner vs. partner). Een duidelijke belangenafweging van alle betrokkenen is nodig. Een afwegingskader zou hierin helpend kunnen zijn, waarbij gebruik wordt gemaakt van alle hiervoor relevante wet- en regelgeving en internationale verdragen.¹⁰⁴

Het moet voor alle betrokkenen (kind, ouder, volwassene) begrijpelijk zijn welke rechten zij hebben, zoals het recht op een belangenafweging, het recht om gehoord te worden en het recht op bescherming. Ook de rechten en veiligheid van volwassen slachtoffers moeten een nadrukkelijk punt van afweging worden.¹⁰⁵

7.4.3 Aspecten waarmee rekening gehouden moet worden

Indien gekeken wordt naar uitbreiding van bestuursrechtelijke maatregelen en interventies is het wenselijk om met een aantal aspecten rekening te houden.

Mensenrechtenverdragen

Er zijn verschillende mensenrechtenverdragen waarmee rekening gehouden moet worden bij de uitbreiding van bestuursrechtelijke interventies, bijvoorbeeld het Verdrag van Istanbul inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (1 maart 2016), het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK, 18 november 2002) en het Verdrag inzake de uitbanning van discriminatie van vrouwen (CEDAW, 22 augustus 1991).

Gendersensitieve aanpak

Een gendersensitieve aanpak wordt in de verschillende verdragen specifiek genoemd en is uitgangspunt. Een gendersensitieve aanpak betekent overigens niet dat het uitsluitend moet gaan om het ondersteunen van vrouwelijke slachtoffers en het veroordelen van mannelijke plegers. Rekening houden met gender betekent rekening houden met de verschillen in macht, gelijkheid, afhankelijkheid en verwachtingen ten aanzien van gedrag die uit deze rollen voortvloeien. Bij alle vormen van geweld gaat het erom alert te zijn op de rol die gender speelt in de onderliggende relatiedynamiek.¹⁰⁶

¹⁰⁴ De meest fundamentele verplichting die op een overheid rust is ex artikel 2 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens ('EVRM'). In die bepaling is het recht op leven neergelegd. Uit deze bepaling volgt dat de staat (i.c. ook de gemeente) de positieve verplichting heeft om geschikte stappen te nemen om het recht op leven van individuen binnen zijn rechtsmacht te beschermen.

¹⁰⁵ Artikel 31 Verdrag van Istanbul: *de partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat de uitvoering van een omgangsregeling of de voogdij niet ten koste gaat van de rechten en de veiligheid van het slachtoffer of de kinderen*

¹⁰⁶ K. de Vaan, H. Harthoorn, K. Martina. De relatie tussen gender en geweld tegen vrouwen & huiselijk geweld: een analyse. Regioplan 2021.

De bescherming en veiligheidsbeleving van slachtoffers verhogen

Slachtoffers geven aan dat zij een sterke behoefte hebben aan zowel veiligheid als rust. Voor hen is het vaak belangrijk dat *elke* vorm van ongewenste confrontatie met de verdachte of pleger wordt voorkomen. De gedachte op confrontatie met verdachte of pleger kan slachtoffers in hun dagelijkse bezigheden zodanig in de greep houden dat daarmee het veiligheidsgevoel in het algemeen teniet wordt gedaan.¹⁰⁷

Het is belangrijk om bij uitbreiding van de bestuursrechtelijke interventies rekening te houden met de bescherming en veiligheidsbeleving van slachtoffers. Denk bijvoorbeeld aan een slachtoffer-device dat gekoppeld is aan de elektronische monitoring (enkelband) van de verdachte of veroordeelde.¹⁰⁸ Deze proef wordt momenteel alleen binnen het strafrechtelijk kader uitgevoerd en zou wellicht kunnen worden uitgebreid in het bestuursrecht. Ook is het belangrijk dat gehandhaafd wordt als het verbod wordt overtreden. De handhavende instanties hebben nog onvoldoende aandacht voor de veiligheidsbeleving van slachtoffers.¹⁰⁹

Het gedrag van plegers veranderen/ hulp bieden aan plegers

Bij het recht gaat het om rechtvaardigheid en het stellen van een norm (aanspreken op gedrag om geweld te stoppen) en het recht kan bijdragen aan genoegdoening en herstel voor slachtoffers¹¹⁰. Normstelling hoeft overigens niet alleen plaats te vinden via vervolging en veroordeling, maar kan ook vorm krijgen in de gesprekken die bijvoorbeeld de politie met plegers voert (Stopgesprek) of gedragstrainingen om geweld te doen stoppen, zoals de BORG-training ('Beëindiging Onderling Relationeel Geweld' dat is ontwikkeld door reclassering met als doel het partnergeweld terug te dringen). De verschillende plegerinterventies kunnen ondersteunend zijn in het stoppen van geweld en het versterken van de hulp. Echter het Stopgesprek wordt alleen toegepast bij stalking en BORG-training wordt (vooralsnog) alleen binnen het strafrechtelijk kader aangeboden. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken in hoeverre een Stopgesprek ook gevoerd kan worden bij andere vormen of situaties van huiselijk geweld en kindermishandeling en in hoeverre een BORG-training (of een andere gedragstraining) ook (verplicht) ingezet kan worden gesteld binnen een bestuursrechtelijk kader.

Extra aandacht en inzet richting plegers is nodig om ervoor te zorgen dat ook zij inzicht krijgen om hun gedrag te veranderen. De interventies moeten plegers bewust maken van hun gedrag (en de gevolgen die dat met zich meebrengt). Het is van belang hen met respect te behandelen en kansen te bieden om te kiezen voor verandering. Hier kan nog verder op worden geïnvesteerd.

Het is aan te bevelen om te kijken naar de zeven standaarden die in Engeland zijn ontwikkeld op basis van literatuuronderzoek en praktijkgericht bewijs voor interventies gericht op plegers van huiselijk geweld. Die standaarden zijn bedoeld voor een consistente kwaliteitsbepaling van interventies voor

¹⁰⁷ T.F.C. Fischer, I.W.M. Cleven, S. Struijk, *Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers*, WODC, Rotterdam: Erasmus Universiteit, 2019,

¹⁰⁸ https://vng.nl/sites/default/files/2023-11/factsheet_pilot_slachtofferdevice_professionals.pdf

¹⁰⁹ *“Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers”* WODC, Erasmus Universiteit; T.F.C. Fischer, I.W.M. Cleven, S. Struijk; 2019.

¹¹⁰ K.D. Lünemann, *Verschillend perspectief, samen kijken. Over kindermishandeling, geweld in relaties en systeemgerichte bescherming*. Utrecht: Hogeschool Utrecht, 2023.

plegers, met name op het gebied van bescherming en veiligheid van slachtoffers en nabestaanden.¹¹¹ Ook de bouwstenen plegeraanbod in het vrijwillig kader bieden handvatten voor hulp aan plegers.¹¹²

Voorkomen van een kindbeschermingsmaatregel en/of een uithuisplaatsing

Niet in alle gevallen is het mogelijk een kindbeschermingsmaatregel te voorkomen. Daar waar dat wél mogelijk is, moet in ieder geval alle middelen zijn aangewend om te voorkomen dat er voor het kind ingrijpende maatregelen getroffen moeten worden. Het verdient aanbeveling om in de uitbreiding van de bestuursrechtelijke interventies te bekijken in hoeverre dit ook ten goede komt aan de bescherming van kinderen. Duidelijk is dat het stoppen van onveiligheid in een gezin een aanzienlijk positief effect heeft op de ontwikkeling van een kind.¹¹³ Het inzetten van een tijdelijk huisverbod en/of andere bestuursrechtelijke interventies zouden een goede bijdrage kunnen leveren aan het stoppen van geweld of kindermishandeling en daarmee de ontwikkelingsbedreiging voor het kind kunnen verminderen of wegnemen.

7.5 Voorstel 5: Investeer in kennis, expertise en deskundigheid

Tot slot draagt het voorstel ‘investeren in kennis, expertise en deskundigheid’ bij aan een verbeterde werkwijze van het tijdelijk huisverbod. Uit zowel praktijk als onderzoek komt naar voren dat specifieke expertise nodig is om patronen van geweld en specifieke vormen van kindermishandeling te herkennen en te beoordelen. Het gaat niet alleen om kennis, maar ook om feeling met de problematiek waardoor de kwaliteit van het werk verbetert. Een specifiek team met gemotiveerde professionals kan helpend zijn om ervaringen en kennis te delen en deze up-to-date te houden. Er zijn continu nieuwe inzichten (wetenschappelijk en praktijkervaringen) die ons leren dat maatwerk nodig is en dat expertise essentieel is om te zorgen dat de aanpak ook werkt. Kennis over bijvoorbeeld de mogelijkheden voor inzet van het tijdelijk huisverbod is een pré, maar ook kennis over de werkwijze en taken van de samenwerkingspartners is nodig om het werk en logica van andere beroepsgroepen te kunnen begrijpen. Casusreviews, intervisie, bijscholing en bij elkaar in de keuken kijken kan daarin helpend zijn.¹¹⁴

Ook moet kennis over huiselijk geweld en kindermishandeling een belangrijke plaats toegekend krijgen binnen de rechtspraak. Dit betekent dat er geïnvesteerd moet worden in kennis en expertise op het gebied van huiselijk geweld en kindermishandeling en wat de gevolgen kunnen zijn, bijvoorbeeld bij intieme terreur, voor het in standhouden van onveilige (thuis)situaties bij bepaalde rechtelijke uitspraken (zoals bemiddelingstrajecten of omgangsregelingen). In Nederland krijg de implementatie van artikel 31 van het Verdrag van Istanbul onvoldoende prioriteit. Daarnaast wordt in de rechtspraak bij een beroepsmogelijkheid van een tijdelijk huisverbod nog onvoldoende rekening gehouden met

¹¹¹https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1127284/Domestic_Abuse_Perpetrator_Standards.pdf

¹¹² [Geweld hoort nergens thuis | Focus op de pleger \(vng.nl\)](#)

¹¹³ M. Steketee, E. Doelman. *Hoe bescherm je kinderen als het thuis onveilig is? Een longitudinaal onderzoek naar de meerwaarde van de jeugdbescherming in gezinnen waar sprake is van kindermishandeling*. Verwey Jonker Instituut, 2022.

¹¹⁴ K. Lünemann, M. Compagner, L. Drost en B. Tierolf, *Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4. Verklaringen voor daling aantal tijdelijke huisverboden in de G4 en inzichten voor de toekomst*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2020,

patronen van geweld en ontbreekt het soms aan noodzakelijke zicht op de breedte van de problematiek die speelt in een gezin of een relatie.

8. Het tijdelijk huisverbod opstarten, beoordelen en opleggen vanuit een nieuw perspectief

Gelet op de analyse van de knelpunten, de genoemde oorzaken en het voorstel om te investeren in de vijf genoemde voorstellen (aanpassen wet, verbeteren werkwijze op onderdelen, integraal afwegen, uitbreiden bestuursrechtelijke maatregelen, investeren in kennis en deskundigheid) rijst de vraag hoe de werkwijze voor het opstarten, beoordelen en opleggen van het tijdelijk huisverbod verbeterd kan worden vanuit een nieuw perspectief. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat hulpverlening direct wordt opgestart bij de uitvoering van het tijdelijk huisverbod en hiervoor een stevig infrastructuur van hulpverlenende instanties wordt gerealiseerd (paragraaf 7.2).

In onderstaand overzicht is een voorstel uitgewerkt voor een verbeterde werkwijze voor het opstarten, beoordelen en opleggen van het tijdelijk huisverbod. Daarbij wordt de werkwijze van het tijdelijk huisverbod vanuit het huidige en nieuwe perspectief gezien, inclusief (verwijzing naar) de aanbevelingen om tot het nieuwe perspectief te kunnen komen.

Het voorstel voor verbeterde werkwijze van het tijdelijk huisverbod wordt in de volgende fase, het traject voor bestuurlijk commitment, besproken met de betrokken partijen. Vervolgens vindt besluitvorming plaats over het te volgen traject ter verbetering van de inzet van het tijdelijk huisverbod.

Tabel: overzicht verbeterde werkwijze bij opstarten, beoordelen en opleggen van het tijdelijk huisverbod, inclusief aanbevelingen.

	Huidig perspectief	Nieuw perspectief	Aanbevelingen	
OPSTARTEN	<p>Wanneer? Wanneer is sprake van een huisverbodwaardige situatie?</p> <p>Wanneer is een bestuursrechtelijke maatregel nodig ter bescherming van slachtoffers bij HG/KM?</p>	<ol style="list-style-type: none"> Deze persoon woont of verblijft anders dan incidenteel in de woning Er is sprake van ernstig en onmiddellijk gevaar van HG/KM of dreiging daarvan Het geweld gaat uit van een meerderjarig persoon 	<ol style="list-style-type: none"> Deze persoon woont of verblijft anders dan incidenteel in de woning Het geweld gaat uit van een meerderjarig persoon Er is sprake van ernstig en onmiddellijk gevaar van HG/KM of dreiging daarvan 	<ol style="list-style-type: none"> Anders dan incidenteel-criterium verduidelijken; aanbeveling 1 Creëer één of meer wettelijke regelingen voor een bestuursrechtelijk gebieds-, locatie- en contactverbod; aanbeveling 2 Onmiddellijkheids-criterium aanpassen in de Wet; aanbeveling 3
	<p>Wie? Wie bepaalt of huisverbod procedure wordt opgestart?</p>	Hulpofficier van Justitie / politie	Politie, Veilig Thuis en/of het crisisteam, hulpverlening, RvdK, GI	Ook Veilig Thuis (en/of crisisteam, hulpverlening, RvdK, GI) zou een huisverbod-procedure moeten kunnen opstarten; aanbeveling 6
BEOORDELEN	<p>Hoe? Als er een huisverbodprocedure wordt opgestart, hoe vindt beoordeling plaats?</p>	<p>Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld (RiHG; 2008)</p> <p>Gebaseerd op het Uitvoeringsbesluit</p>	Eén integraal veiligheids- en risicobeoordeling	Eén integraal veiligheids- en risicobeoordeling die richting geeft aan de te nemen veiligheidsmaatregelen en interventies; aanbeveling 8
	<p>Wie? Wie doet de screening en beoordeling?</p>	<p>Hulpofficier van Justitie / politie*</p> <p>*in sommige regio's wordt dat samen met Veilig Thuis of het crisisteam gedaan</p>	Veilig Thuis en/of het crisisteam binnen een integraal overleg en in afstemming met de politie	De screening/beoordeling wordt voornamelijk door Veilig Thuis/crisisteam uitgevoerd en integraal overlegd, in afstemming met de politie (mutaties)
OPLEGGEN	<p>Wie is bevoegd? Wie is bevoegd om het tijdelijk huisverbod na beoordeling te kunnen opleggen?</p>	<p>Hulpofficier van Justitie*</p> <p>*in sommige gemeenten is de oplegging van het tijdelijk huisverbod <i>niet</i> gemandateerd en ligt de bevoegdheid bij de burgemeester</p>	<p>Vroegtijdige inzet huisverbod: Burgemeester</p> <p>Acuut huisverbod Hulpofficier van Justitie*</p> <p>* bevoegdheid kan ook bij de (bestuurder namens de) burgemeester, mits bereikbaar (piket)</p>	Veilig Thuis kan na screening/beoordeling het tijdelijk huisverbod adviseren aan de burgemeester (bij vroegtijdige inzet). Bij acuut kan dat bij de Hulpofficier van Justitie liggen. Zie ook aanbeveling 6 (tweede punt)

HG/KM: huiselijk geweld en kindermishandeling

9. Overzicht van de knelpunten en aanbevelingen voor een verbeterde werkwijze van het tijdelijk huisverbod

	Knelpunten werkwijze tijdelijk huisverbod	Aanbevelingen		
OPSTARTEN	Anders dan incidenteel verblijven-criterium [4.1.2, 5.2]	Het anders dan incidenteel-criterium in de Wet tijdelijk huisverbod levert verschillende interpretatieproblemen op	Ontwikkel een handelings- of toetsingskader waarbij (in samenhang) de elementen aard, frequentie en duur nader kunnen worden ingevuld en getoetst, zodat duidelijk is waarvoor en in welke situaties het ‘anders dan incidenteel’-criterium geldt. Creëer in aanvulling op de Wet tijdelijk huisverbod één of meer wettelijke regelingen voor een bestuursrechtelijk gebieds-, locatie- en contactverbod ter voorkoming van huiselijk geweld en kindermishandeling.	[7.1.1]
	Onmiddellijkheids criterium [4.1.2, 5.2]	Wanneer er geen recent incident bekend is bij de betrokken instanties, maar er is wel een dreiging van geweld, is het door de interpretatie van ‘onmiddellijk gevaar’ lastig een tijdelijk huisverbod te onderbouwen en vroegtijdig in te zetten	Pas het ‘onmiddellijkheids criterium’ in de wetstekst aan, zodat deze meer recht doet aan ‘de vermoedelijke dreiging gebaseerd op een historie van geweld en/of kindermishandeling of al langer bestaande spanningen’ en het tijdelijk huisverbod ‘vroegtijdig’ kan worden ingezet bij ‘ernstige vrees voor het ontstaan van ernstig en onmiddellijk gevaar’. Pas de verwijzing naar een incident in het Besluit tijdelijk huisverbod aan. Ook deze draagt bij aan het niet of moeilijker vroegtijdig in kunnen zetten van het tijdelijk huisverbod. Daarnaast zou in de bijlage bij de feiten en omstandigheden van het recente incident “indien van toepassing” vermeld kunnen worden, of een gelijkaardige aanpassing waaruit blijkt dat een recent incident niet voorwaardelijk is.	[7.1.2, 7.1.7]
	Rol van de politie [4.1.1, 4.1.3, 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3, 5.1]	De huidige invulling van de rol van de politie maakt dat bepaalde knelpunten in stand blijven, zoals: <ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende vroegtijdige inzet van het tijdelijk huisverbod bij geen acuut incident • Onduidelijkheid over rollen en taken bij samenloop bestuursrecht en strafrecht • Mandaat voor het opstarten en beoordelen ligt bij de politie. 	Zorg dat een huisverbod-procedure kan worden opgestart door hulpverlenende instanties, Veilig Thuis en/of crisisteam, Raad voor de Kinderbescherming en/of Gecertificeerde Instellingen en pas de Wet of het Besluit tijdelijk huisverbod daarop aan. Voor het <i>opleggen van een tijdelijk huisverbod</i> moet met de betrokken partijen worden onderzocht hoe het opleggen van het tijdelijk huisverbod moet worden georganiseerd en wat dat betekent voor het mandaat. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende situaties en moet worden gekeken wat de juridische implicaties hiervan zijn (zie ook hoofdstuk 8).	[7.1.5]
BEOORDELEN				

<p>Het Risicotaxatie instrument Huiselijk Geweld (RiHG) [4.2.1, 5.2]</p>	<p>Het RiHG dateert van 2008 en is sindsdien niet meer herijkt. Het RiHG is met name gericht op een geweldsincident. Daarnaast worden bepaalde signalen niet of met onvoldoende gewicht meegenomen, zoals non-fatale wurging, dierengeweld, eengerelateerd geweld, ouderenmishandeling, etc.</p>	<p>Pas de feiten en omstandigheden genoemd in (de bijlage van) het Besluit tijdelijk huisverbod aan, zodat deze meer recht doet aan het patroon van geweld. Zorg dat het formulier hanteerbaar is (geen onnodige administratie vergt) en aansluit bij de vereisten van het tijdelijk huisverbod.</p> <p>Breng meer samenhang aan in de verschillende veiligheids- en risicotaxatie-instrumenten die kunnen worden ingezet, zodat interventies en maatregelen integraal kunnen worden afgewogen. Houd hierbij rekening met signalen over dierengeweld, eengerelateerd geweld, intiem terreur, ouderenmishandeling, etc.</p>	<p>[7.1.6, 7.1.7]</p>
<p>Integraal beoordelen en afwegen [5.3]</p>	<p>Het tijdelijk huisverbod wordt onvoldoende in samenhang met andere interventies en maatregelen benut, waardoor het een ‘eigenstandige’ procedure wordt. De vraag óf het huisverbod moet worden ingezet moet onderdeel zijn van een integrale afweging op veiligheidsmaatregelen om te beoordelen welke interventie meest passend is om geweld te stoppen en veiligheid te waarborgen voor alle betrokkenen.</p>	<p>Breng verschillende perspectieven op de feitelijke onveilige gebeurtenissen bij elkaar om een afgewogen oordeel te maken welke interventies nodig zijn en werk volgens de visie Gefaseerd samenwerken aan veiligheid.</p> <p>Heb oog voor alle betrokkenen binnen een onveilige situatie, zowel volwassenen als kinderen. Het is belangrijk om de samenloop van de verschillende taxatie- en screeningsinstrumenten te stroomlijnen die zijn ontwikkeld, zoals het Veiligheidstaxatie-instrument van Veilig Thuis en de MASIC voor het screenen en beoordelen van (ex)partnergeweld. Ook de vijf gezinsprofielen zijn helpend bij het herkennen van geweld in gezinnen en vormt momenteel geen onderdeel van een screening. Het is essentieel dat bepaalde signalen vroegtijdig worden herkend (zoals intieme terreur) zodat passende interventies en maatregelen getroffen worden.</p>	<p>[7.3, 7.1.6]</p>
<p>Reikwijdte tijdelijk huisverbod [4.1.2, 5.4]</p>	<p>De wijze waarop het tijdelijk huisverbod nu is ingericht kan deze niet effectief worden toegepast voor bijvoorbeeld ex-partner geweld en/of stalking</p>	<p>Bij inzet van juridische interventies moet rekening worden gehouden dat altijd het minst zware middel ingezet dient te worden om adequaat de veiligheid te waarborgen (proportionaliteitsbeginsel). Het tijdelijk huisverbod als bestuursrechtelijke maatregel kan niet voor alle situaties van huiselijk geweld en kindermishandeling worden ingezet. Dit pleit voor het uitbreiden van bestuursrechtelijke maatregelen en interventies die hieraan kunnen bijdragen.</p>	<p>[7.4]</p>
<p>Termijnen [4.3.4]</p>	<p>Uit de analyse van de knelpunten is gebleken dat de termijn van tien dagen nog altijd als te kort wordt ervaren. Het verlengen van de eerste termijn van tien dagen naar veertien dagen is met name ook in het belang van de betrokkenen</p>	<p>Pas de eerste termijn in de wetstekst aan van tien dagen naar veertien dagen.</p>	<p>[7.1.3]</p>

<p>Handhaven [4.3.5]</p>	<p>Het OM ziet vaak af van vervolging, omdat de bewijslast dat de uithuisgeplaatste wist van (de verlenging van) het tijdelijk huisverbod niet voldoet aan de regels voor bewijslast vanuit strafrechtelijk perspectief. Indien geen gevolg wordt gegeven aan de overtreding van het huisverbod, werkt dat het voortbestaan van het geweld in de hand en wordt het patroon van geweld niet doorbroken. Het kan zelfs betekenen dat de pleger hierdoor nog meer 'grip op zijn/haar slachtoffer' krijgt</p>	<p>Ga juridisch na wat nodig is om de bestuursrechtelijke regels voor bewijslast dat de uithuisgeplaatste wist van (de verlenging van) het tijdelijk huisverbod overeenkomt met de regels die gelden vanuit het strafrecht, zodat gehandhaafd kan worden bij overtreding van het tijdelijk huisverbod.</p> <p>Wijzig artikel 4 lid 1 Wet tijdelijk huisverbod door het toevoegen van de mogelijkheid dat de politie ook <i>tijdens</i> het tijdelijk huisverbod zonder toestemming van de bewoner de woning kan binnentreden, mits zorgvuldig afgewogen.</p>	<p>[7.1.4]</p>
<p>Inzet hulp en specialistische expertise [4.3.1]</p>	<p>Toegankelijkheid van hulpverlening/behandeling tijdens en aansluitend aan een huisverbod kan beter. Door wachtlijstproblematiek is inzet van hulp niet altijd direct mogelijk, waardoor 'momentum' wordt gemist. Daarnaast werken hulpverleners vaak met gezinnen vanuit diverse achtergronden zonder inzet van een tolk, wat gevolgen kan hebben voor de analyse en inzet van passende hulp.</p>	<p>Zorg dat specifieke expertise (jeugdzorg, GGZ, verslavingszorg, vrouwenopvang) beschikbaar/bereikbaar is en zorg dat deze (specialistische) hulp ingezet wordt gedurende het tijdelijk huisverbod en na afloop van het tijdelijk huisverbod.</p> <p>Maak het toevoegen van bovenstaande specialistische expertise een standaardprocedure, en maak dit niet afhankelijk van de hulpvraag of motivatie van betrokkenen, maar van de professionele inschattingen van de experts (die daarbij de directbetrokkenen uit het gezin of huishouden uiteraard grondig betrekken).</p> <p>Zorg dat tolken ingezet kunnen worden daar waar dat nodig wordt geacht om de kwaliteit van hulp te kunnen waarborgen.</p> <p>Maak afspraken met zorgaanbieders om aan bovenstaande te kunnen voldoen</p>	<p>[7.2.1]</p>
<p>Plegeraanpak en -opvang [4.3.2]</p>	<p>In sommige regio's wordt specifieke expertise op gebied van plegerinterventie/-hulpverlening gemist en/of is opvang van uithuisgeplaatsten niet goed geregeld</p>	<p>Investeer in interventies voor plegers en zorg dat je hen betreft bij de hulp. Benut de expertise die bij diverse organisaties van vrouwenopvang of de reclassering of forensische zorg aanwezig is, als het bijvoorbeeld gaat om het voeren van motiverende gesprekken. Investeer ook in het bekender maken van het aanbod voor plegers en kijk ook naar de inzet van ervaringsdeskundigheid. Zet in op het doorbreken van gevoelens van schaamte en taboe. Faciliteer en draag zorg voor goede interventies en opvang voor plegers, zodat zij gemotiveerd blijven om hulp te accepteren en hun gedrag te veranderen</p>	<p>[7.2.3]</p>
<p>Perspectief van het kind [4.1.4, 4.3.3]</p>	<p>Het tijdelijk huisverbod wordt zelden ingezet bij kindermishandeling. Daarnaast komt de uitvoerbaarheid van het tijdelijk huisverbod in geding als tevens een beschikking ligt voor een omgangsregeling met de kinderen. Het recht op omgang lijkt dan te prevaleren</p>	<p>Kinderen hebben volgens artikel 12 van het Kinderrechtenverdrag het recht om hun mening te geven over beslissingen die hen aangaan. Hoe groter de impact van een besluit op het leven van het kind, hoe belangrijker het is dat passend gewicht wordt gehecht aan de mening van het kind</p>	<p>[7.2.4, 7.3.3]</p>

		vóór het recht van het kind op een veilige relatie met de ouder	in de besluitvorming. Betrek het kind dus in alle stappen van het tijdelijk huisverbod. Organiseer begeleide omgang en/of telefooncontact met de uithuisgeplaatste, indien de veiligheid dat toelaat, en stel hierbij het belang van het kind (en niet de ouder) voorop (artikel 3, Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind).	
AFRONDEN	Langdurige inzet bij complexe problematiek en borging veiligheidsplan [4.4.1, 4.4.2]	Er wordt te weinig tijd genomen om daadwerkelijk met directbetrokkenen in contact te komen om samen te werken aan duurzame oplossingen. Na afloop van het tijdelijk huisverbod is het onduidelijk wie regie heeft en houdt, wie zorgdraagt voor de borging en uitvoering van het veiligheidsplan en wie de betrokkenen gemotiveerd houdt voor hulpverlening.	Zorg dat langdurige inzet bij meervoudige en complexe problematiek mogelijk wordt gemaakt, vooral ná afloop van het huisverbod. Maak het mogelijk dat een hulpverlenende instantie betrokken blijft en verantwoordelijk is voor de veiligheid in het gezin (met aandacht voor ieder betrokkene) om duurzame veiligheid te kunnen realiseren. Maak het tijdelijk huisverbod onderdeel van het handelingsprotocol van Veilig Thuis en zorg dat bij ieder tijdelijk huisverbod na afloop minimaal een jaar tot anderhalf jaar gemonitord wordt.	[7.2.2]
	Randvoorwaarden	Kennis, expertise en deskundigheid Gegevensdeling en -verwerking Rechtsbescherming	Investeer in kennis, expertise en deskundigheid Uit zowel praktijk als onderzoek komt naar voren dat specifieke expertise nodig is om patronen van geweld en specifieke vormen van kindermishandeling te herkennen en te beoordelen. Het gaat niet alleen om kennis, maar ook om feeling met de problematiek waardoor de kwaliteit van het werk verbetert. Houd rekening met rechtsbescherming van betrokkenen. Met het wijzigen van de Wet en Besluit tijdelijk huisverbod is het van belang aandacht te hebben voor de internationale verdragen (zoals beschermen van slachtoffers) en de fundamentele rechten van de mens (zoals recht op privacy en woonrecht, lichamelijke integriteit) en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Maak gegevensdeling en -verwerking mogelijk tussen betrokken partners. Het uitwisselen van informatie tussen de betrokken partners is cruciaal om huiselijk geweld en kindermishandeling integraal aan te kunnen pakken. Dit vraagt dus ook om deling van gegevens met dit doel. Zorg dat bij aanpassing van de werkwijze en de Wet en het Besluit tijdelijk huisverbod hiervoor aandacht is.	[7.5, 7.1.8]
RANDVOORWAARDEN				

Bijlage: overzicht organisaties en gemeenten op de vragenlijst

Bijgaand een overzicht van de gemeenten en organisaties die gereageerd hebben op de vragenlijst.

1	Veilig Thuis Gelderland Midden	35	Veilig Thuis Groningen	69	Politie
2	Raad voor de Kinderbescherming	36	Gemeente Leiden	70	Gemeente Lingewaard
3	Raad voor de Kinderbescherming	37	Vrouwenopvang Kop van Noord-Holland	71	Gemeente Breda
4	Reclassering Nederland	38	Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond	72	Politie
5	Sterk Huis	39	Gemeente Enschede	73	Blijf Groep
6	Moviera	40	Ervaringsdeskundige	74	Gemeente Weststellingwerf
7	Raad voor de Kinderbescherming	41	Gemeente Hoogeveen	75	Gemeente Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel
8	Neos	42	gemeente Alphen aan de Rijn	76	Crisisdienst stichting Wijkz
9	Raad voor de Kinderbescherming	43	Systeemtherapeut	77	Crisisdienst stichting Wijkz
10	Gemeente Zoetermeer	44	Gemeente Leidschendam-Voorburg	78	Crisisdienst stichting Wijkz
11	Reclassering Nederland	45	Gemeente Utrecht	79	Gemeente Apeldoorn
12	Gemeente Leiden	46	Ervaringsdeskundige	80	Stichting Perspectief
13	Veilig Thuis Twente	47v	Emergis	81	Veilig Thuis Noordoost Gelderland
14	Gemeente Midden-Delfland	48	Politie	82	Gemeente Delft
15	Gemeente Leidschendam-Voorburg	49	Politie	83	Gemeente Tilburg
16	Jeugdbescherming Haaglanden	50	Politie	84	Blijf Groep
17	Reclassering SVG	51	Politie	85	Gemeente Rotterdam
18	Rosa Manus	52	Gemeente Rotterdam	86	Veilig Thuis Zeeland
19	Wender	53	Politie	87	Crisisdienst Xtra
20	Gemeente Geldrop Mierlo	54	Gemeente Hoogeveen	88	Blijf Groep
21	Veilig Thuis Hollands Midden	55	Crisisdienst CVD	89	Reclassering Nederland
22	Officier van justitie	56	Reclassering Nederland	90	Jeugdbescherming Amsterdam
23	Gemeente Krimpen aan den IJssel	57	Projectleider HGKM	91	Kwintes
24	Reclassering Nederland	58	Gemeente Hoogeveen	92	Blijf Groep
25	Gemeente Arnhem	59	Gemeente Venlo	93	Gemeente Groningen
26	Gemeente Gouda	60	Perspectief		
27	Kwintes	61	Gemeente Wassenaar		
28	Gemeente Almere	62	Gemeente Den Haag		
29	Gemeente Zeeuwse gemeenten (CZW)	63	Veilig Thuis Oost-Brabant		
30	Gemeente Putten	64	Officier van Justitie		
31	Gemeente Rijswijk	65	Gemeente Rotterdam		
32	Gemeente Dordrecht	66	Gemeente Vlaardingen		
33	Reclassering Nederland	67	Blijf Groep		
34	Gemeente Gorinchem	68	Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe		