

Lezing bestuursconferentie Veiligheidsregio Utrecht/Amersfoort.
Utrecht, 29 oktober 2008 te Hoevelaken - door Katinka Lünemann

Geen huisverbod zonder hulp: een nieuw instrument biedt nieuwe kansen

Inleiding

Voorafgaand aan de formulering van de Wet tijdelijk huisverbod heeft het Verwey-Jonker Instituut onderzoek gedaan naar de ervaringen in Oostenrijk met een huisverbod en we hebben een draagvlak onderzoek gedaan onder de politie en ketenpartners naar de wenselijkheid van een tijdelijk huisverbod voor Nederland.

Mijn stelling voor deze ochtend luidt: *Het huisverbod stimuleert preventie en voorkomt repressie.*

Vanuit de politie, is voorafgaand aan de wet wel verzucht: het huisverbod is een terugval naar bemiddelen. Hier ben ik het om twee redenen niet mee eens. Ten eerste is een huisverbod iets heel anders dan bemiddelen, want de pleger wordt tijdelijk verboden zijn huis te betreden en contact op te nemen met de achtergebleven bewoners, terwijl tegelijkertijd hulp wordt aangeboden. En dat laatste brengt me bij het tweede punt. Het is belangrijker dat betrokkenen - pleger, slachtoffer, aanwezige kinderen - de steun en hulp krijgen aangeboden om de agressie in huis te keren dan dat het aantal aangiften huiselijk geweld stijgt, het aantal inverzekeringstellingen toeneemt en het aantal veroordelingen stijgt. Het gaat er niet om dat het geweld in de thuissituatie steeds vaker strafrechtelijk wordt afgedaan, maar dat het geweld thuis stopt; dat is niet alleen in het belang van slachtoffers of kinderen die getuige zijn van agressie en geweld tussen ouders, maar het is ook in belang voor de plegers van agressie die vaak ook een prettige gezinsfeer prefereren boven agressie.

In de komende 20 minuten zal ik stilstaan bij het draagvlak voor een tijdelijk huisverbod, waarbij ik ook kort inga op de problematiek van huiselijk geweld. Daarna sta ik stil bij de hulpverlening; het huisverbod heeft alleen zin in combinatie met goede steun en hulp aan alle betrokkenen. Tot slot zal ik nog een aantal wensen voor de toekomst neerzetten.

1. Draagvlak voor een huisverbod

Huiselijk geweld is een maatschappelijke term, waarbij de kern is dat er in het gezin of de relatie sprake is van agressie en geweld. Het kan gaan om partnergeweld, kindermishandeling, oudermishandeling, en zelfs om geweld door huisvrienden. De politie wordt vooral geconfronteerd met partnergeweld, waarbij de man de pleger is en de vrouw het slachtoffer, maar het kan ook andersom of dat beide agressief zijn en ook kan sprake zijn van oudermishandeling of kindermishandeling.

Wat belangrijk is om voor ogen te houden is dat er zoveel verschillende situaties zijn, of zoals we dat tegenwoordig noemen, verschillende slachtoffer en plegerprofielen zijn. Een belangrijk onderscheid naar plegers is of plegers in het algemeen gewelddadig zijn of alleen thuis. Als mensen alleen thuis gewelddadig zijn, is er geen anti-sociale levensstijl, geen sprake van verslaving en doorgaans geremdheid ten aanzien van het gebruik van geweld. Er is een grote variatie aan opleiding en inkomensachtergrond. Zij functioneren gewoon, maar in hun relatie lossen zij onmacht en frustratiegevoelens op met geweld. Hier schamen ze zich voor. Zij zijn meer ontvankelijk voor hulp dan mensen die ook buitenshuis gewelddadig zijn of criminele activiteiten verrichten.

Er zijn gezinnen waar van alles mis is, zoals schulden, werkeloosheid, ziekten en handicaps, alcoholverslaving, en waar ook agressie een rol speelt (multiprobleemgezinnen) of allochtone gezinnen waar de vader (of zoon) zijn wil met geweld oplegt. Er zijn relaties waar beide partners agressief zijn. Er zijn sterk getraumatiseerde slachtoffers, maar ook slachtoffers die een zekere weerbaarheid hebben behouden. Er zijn allochtone vrouwen die de taal niet beheersen en geïsoleerd leven.

Huiselijk geweld is geen incident, maar er is een geschiedenis van geweld. Dreigen met huiselijk geweld, zoals zo vaak wordt gezegd, kan dus eigenlijk niet; er is sprake van geweld in de thuissituatie, en er is een dreiging van ernstig gevaar voor de veiligheid. Gezinnen en relaties kennen goede en slechte tijden, waarbij de toename van agressie en vernedering een langzaam proces is. Na een uitbarsting komt de schaamte, het goedmaken geeft weer hoop op een betere toekomst (spanningsopbouw, ontlading, verzoening). De hand die slaat is ook de hand die liefheeft.

In het onderzoek voorafgaand aan de ontwikkeling van de wet tijdelijk huisverbod kwam naar voren dat het huidige recht te kort schiet als het gaat om dat moment van crisis: voor een kort geding moet het slachtoffer voldoende weerbaar zijn en het kort geding kan weliswaar op zeer korte termijn plaatsvinden, maar doorgaans gaat er toch een week, tien dagen overheen. Dat duurt te lang. Voor gehuwden en partnergeregistreerden kan bij een (echt)scheiding per voorlopige voorziening een woningtoewijzing worden gevraagd, maar lang niet iedereen wil dat de relatie wordt beëindigd (het geweld moet stoppen).

De strafrechtelijke mogelijkheden zijn eveneens beperkt. Op het moment van een crisis waar de politie van op de hoogte is, kan de politie bij een vermoeden van strafbare feiten aanhouden en ev. in verzekering stellen en uiteindelijk kan veroordeling volgen, waar bij in alle fasen van de strafprocedure aandacht is voor daderhulp. Maar wat vooral mist is op het moment van crisis is het daadwerkelijke hulp verlenen aan alle partijen; slachtoffer, pleger en aanwezige kinderen.

Het huisverbod is juist voor dit crisismoment ontwikkeld; bij een gevaar voor de veiligheid van medebewoners kan een huisverbod worden opgelegd door de hulpofficier van justitie namens de burgemeester en tegelijkertijd wordt de hulp aan alle betrokkenen in gang gezet.

Draagvlak bij politie en ketenpartners

In 2002 hebben we in vijf politieregio's semi-gestructureerde interviews afgenomen op het politiebureau bij 41 agenten werkzaam bij de basispolitiezorg. In een deel van de regio's was een aanpak huiselijk geweld ontwikkeld. Uit dit onderzoek kwam een groot draagvlak voor een huisverbod naar voren. 38 van de 41 geïnterviewde agenten zei het huisverbod als een welkome aanvulling op hun bestaande bevoegdheden te beschouwen; het gaf hun het gevoel dat zij dan echt iets kunnen doen.

Zij verwachtten dat door het huisverbod rust en veiligheid wordt gecreëerd voor slachtoffer en kinderen en het slachtoffer de tijd krijgt om te beslissen wat ze wil. Het biedt zowel slachtoffer als pleger de gelegenheid te zoeken naar effectieve oplossingen. Ook achten zij het rechtvaardiger dat de pleger het huis verlaat dan dat het slachtoffer, vaak met de kinderen, moeten vluchten en uit hun sociale omgeving worden gehaald. De politie achtte het opleggen van een huisverbod als een positieve manier om in een crisissituatie te handelen; er kan een noodmaatregel worden opgelegd waardoor de rust kan weerkeren en een huisverbod van 10 dagen biedt voldoende tijd om de hulp op gang te krijgen.

Naast de vele positieve punten, worden ook **mogelijke knelpunten** naar voren gebracht. Het huisverbod heeft alleen zin als tegelijkertijd de infrastructuur van de hulp en opvang op orde is. Er moeten sluitende afspraken zijn tussen de politie en de hulpverlening. Daarnaast is de handhaving een punt van zorg; er moet een sanctie staan op overtreding en het toezicht moet intensief.

Naast de politie zijn ook ketenpartners geïnterviewd (18 personen en nog 4 deskundigen bij de politie). Alle ketenpartners staan in principe positief tegenover een tijdelijk huisverbod. Soms moet het huisrecht van het slachtoffer voorgaan op de bewegingsvrijheid en huisrecht van de pleger. Rust voor het slachtoffer, en aanwezige kinderen, is noodzakelijk om te kunnen beslissen wat nodig is om de agressie te keren. Als punt van zorg komt naar voren dat wel moet zijn gewaarborgd dat de achterblijvers veilig zijn. Ook wordt erop gewezen dat de tien dagen alleen geschikt zijn om de hulpverlening op gang te krijgen, maar in zo'n korte tijd kan geen daadwerkelijke hulp met blijvende effecten worden geboden. Vanuit de vrouwenopvang wordt erop gewezen dat met deze maatregel het slachtoffer echt wordt ondersteund. Maar het is niet zo dat daardoor de vrouwenopvang zich kan opheffen. Sommige vrouwen zijn te getraumatiseerd om thuis te kunnen blijven, en sommige plegers zijn te gevaarlijk om enkel een huisverbod op te leggen.

Dat brengt me bij het volgende punt: het huisverbod is lang niet voor elke situatie van huishoudelijk geweld geschikt.

Mede op grond van de ervaringen in Oostenrijk (huisverbod vanaf 1997) en in Duitsland (huisverbod vanaf 2002) kan worden gesteld dat bij zeer ernstig geweld en /of een gevaar van belaging het huisverbod geen goed instrument is. De groep die alleen geweld thuis pleegt (en niet in het algemeen agressief of crimineel) lijkt het meest ontvankelijk voor de maatregel. Plegers met een ernstige psychiatrische achtergrond of een ernstige verslaving lijken ook niet direct geschikt voor deze maatregel. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat deze groep geen hulp behoeft, maar de vraag is of een huisverbod voldoende veiligheid biedt voor de achterblijvers en of de pleger een opvangplek kan vinden. Dit zijn ervaringen uit Oostenrijk, maar in Nederland kan juist voor deze groep een specifiek hulpaanbod worden gecreëerd naar aanleiding een huisverbod. Dit zelfde geldt voor verslaving. Ernstig verslaafden zullen zich niet makkelijk aan een huisverbod houden, dus ook hier eist de veiligheid voor de achterblijvers bijzondere aandacht.

Dan is er nog een groep die bijzondere aandacht vraagt; de allochtone vrouwen (en mannen). De agressie in het gezin wordt niet alleen als een zaak tussen man en vrouw gezien, maar de gemeenschap speelt daarin ook een rol. Deze vrouwen willen vaak liever weg, tijdelijk naar een opvangadres en vanaf daar (met praktische hulp) weer in een ander deel van Nederland opnieuw beginnen om aan de invloed van de gemeenschap te ontsnappen. (Ook kan hier het gevaar van een gerelateerde dreiging spelen). Het is daarom van belang oog te hebben voor gevallen waarin een huisverbod escalatie kan bevorderen en slachtoffer en kinderen absoluut niet veilig zijn.

2. Hulpverlening op orde

De belangrijkste voorwaarde voor de effectiviteit van het huisverbod is dat de hulpverlening aan betrokkenen op het moment van crisis wordt geboden. Ten tijde van crisis is even het systeem opengebroken en is er kwetsbaarheid; men is ontvankelijk voor hulp. Dit moment kan heel snel weer voorbij zijn, dan sluiten de rijen zich weer en schaamt men zich voor wat er is gebeurd. Dit is wat de politie en andere professionals ook zo moeilijk vinden: op het moment van crisis is er openheid, maar een dag daarna lopen ze weer hand in hand (en steken hun kop weer in het zand).

Het huisverbod biedt nieuwe kansen om de hulp aan slachtoffer, pleger en kinderen van de grond te krijgen. Deze systeemaanpak gaat verder dan de daderhulp die in alle fasen van het strafproces prioriteit hebben bij huiselijk geweld. Een huisverbod opleggen zonder dat de hulp op orde is, is in feite onverantwoord omdat een huisverbod an sich geen verandering brengt, behalve dat de achterblijvers tot rust kunnen komen. Als er geen hulp wordt geboden, komen slachtoffers in een vacuüm terecht en is de kans groot dat het huisverbod eerder averechts werkt. Door de agressie en dreiging met geweld verkeren de achterblijvers vaak in een shock en is hulp van buitenaf noodzakelijk om de chaos van emoties te ordenen en te kennen bedenken wat belangrijk is voor de toekomst. Ook de dader moet snel worden benaderd. Zeker de plegers zijn een niet makkelijk te benaderen groep die geneigd zijn het geweld te bagatelliseren en niet direct de verantwoordelijkheid voor hun deel pakken. Uit de pilots komt dit ook naar voren; het kost veel tijd en energie om hen te bereiken, maar als die tijd erin wordt gestoken, levert dit uiteindelijk wel contact op.

Dit betekent dat beter kan worden ingezet op voorzichtig beginnen en langzaam uitbreiden met het opleggen van huisverboden, dan veel huisverboden opleggen maar geen hulp kunnen bieden. In Venlo bleek het groeimodel een succesfactor. Men begon beperkt en met duidelijke afspraken met de betrokken ketenpartners. In de praktijk bleek dat het huisverbod de bestaande verhoudingen binnen gezinnen wist te doorbreken en concrete hulp kon worden ingezet. Dit resultaat enthousiasmeerde dermate dat de hulpverlening ook buiten een huisverbod om de nieuwe aanpak toepaste.

Het is een proces van vallen, opstaan en vertrouwen. Dit geldt voor de professionals, maar ook voor de gezinsleden zelf. Het huisverbod biedt een nieuwe kans om daadwerkelijk hulp te bieden aan het systeem en op die manier het patroon van agressie en geweld te doorbreken. Soms betekent dit een definitieve scheiding, maar ook kan er een ander levenspatroon ontstaan. Vertrouwen, ook in tijden van terugval is belangrijk.

Op een moment dat het geweld in huis nog niet ernstig is geëscaleerd, en mensen enigszins open staan voor hulp, kan het huisverbod worden ingezet. De politie hoeft niet te sussen en bemiddelen, maar kan concreet iets doen: de burgemeester vragen een huisverbod op te leggen waarmee ook de hulpverlening in gang wordt gezet. Ook in die gevallen waar strafrechtelijk optreden mogelijk, maar de ernst van de zaak niet toelaat dat de verdachte voor langere tijd vast komt te zitten, biedt het huisverbod een uitkomst. In dat geval kan inverzekeringstelling worden voorkomen, en als de hulp aan slaat zou dit reden kunnen zijn voor het Openbaar Ministerie om tot sepot over te gaan. In die zin leidt de inzet van het huisverbod tot een minder repressief optreden. Het gaat er tenslotte om dat het geweld stopt, niet dat het aantal aangiften toeneemt, of het aantal veroordelingen stijgt.

Hoe de strafrechtelijke route zich verhoudt tot de bestuurlijke route is nog niet geheel uitgekristalliseerd. De wet zegt hier niets over, behalve dat bij een vermoeden van strafbare feiten de strafrechtelijke procedure voorgaat. In de praktijk betekent dit echter dat na aanhouding een RIHG wordt afgenomen en alsnog een huisverbod wordt opgelegd (versta me niet verkeerd, ik zie dit als een winstpunt t.o.v. puur strafrechtelijk optreden).

3. Toekomstmuziek

Ik heb nog een aantal wensen voor de toekomst. Tijdens de pilots is het huisverbod met name opgelegd in situaties van partnergeweld. Ook in geval van oudermishandeling is een paar keer een huisverbod opgelegd. Ik zie het huisverbod ook als een mogelijkheid om in geval van kindermishandeling de pleger aan te zetten tot het accepteren van hulp. Juist nu de bevoegdheid bij de burgemeester ligt is dit mogelijk, ook voor gevallen waar geen melding bij de politie aan vooraf is gegaan. Het tijdelijk uit huis plaatsen van de pleger, onder voorwaarde dat de zorg aan het kind en de veiligheid is gewaarborgd, kan een mooi instrument zijn tussen vrijwillige hulp/OTS en uithuis plaatsen van het kind. Het kan het besef bij de pleger te weeg brengen dat er iets moet gebeuren.

Wat ik node mis in deze regeling is niet alleen dat de aansluiting met het strafrecht niet is geregeld, maar er is helemaal niets geregeld t.a.v de civiele regelingen. In Oostenrijk is het aanvragen van een echtscheiding bijvoorbeeld grond om tot verlenging van het huisverbod over te gaan om te voorkomen dat de pleger enige tijd thuis is en vervolgens via een voorlopige voorziening weer het huis moet verlaten. De regeling tot verlenging is in Nederland geheel open: het gevaar van de veiligheid van de medebewoners moet nog bestaan maar waar dit uit wordt opgemaakt is niet helder.

Ik heb ook een zorg. In de discussie over het huisverbod is bescherming het uitgangspunt. Daarom is het de burgemeester die beslist of een huisverbod wordt opgelegd; het slachtoffer heeft hier niets over te zeggen. Dit komt voort uit de gedachte dat slachtoffers op dat moment in een shock leven en niet goed over de veiligheid van zichzelf en de kinderen kunnen beslissen. Bovendien zijn slachtoffers chantabel als zij kunnen beslissen over wel of geen huisverbod: de pleger kan het makkelijker onder druk zetten om van het vorderen van een huisverbod af te zien. Maar tegelijkertijd moeten we ons voor ogen houden dat een grote groep slachtoffers en plegers normaal functionerende mannen en vrouwen zijn, die alleen thuis hun gevoelens van machteloosheid omzetten in agressie. Uit de praktijk weten we, evenals uit onderzoek, dat voor een effectieve aanpak van geweld thuis een bottom-up benadering noodzakelijk is. Slachtoffers kunnen vaak het beste aangeven wat de mogelijkheden zijn en creatieve oplossingen zoeken. Uiteindelijk moeten zij het ook zelf doen, zij moeten hun leven leven. De situatie van betrokkenen moet daarom uitgangspunt zijn in het zoeken van oplossingen om de spiraal van agressie en geweld te keren. Dat betekent dat de hulp misschien niet altijd het resultaat oplevert dat vanuit hulpverleningscriteria gewenst is, maar dat voor betrokkenen wel het meest haalbare is. Vertrouwen in het kunnen van mensen sterkt mensen in hun kunnen.

Terug naar mijn stelling: *Het huisverbod stimuleert preventie en voorkomt repressie.*

Het opleggen van een huisverbod kan een patroon doorbreken, mits er tegelijkertijd hulp wordt geboden. Dit is een proces van vallen opstaan en vertrouwen. Hoe eerder signalen worden opgepakt hoe groter de kans dat de situatie niet ernstig escaleert. Door het huisverbod in te zetten kan een strafrechtelijke route worden voorkomen, of kan een ingezette strafrechtelijke route worden afgebroken door de zaak te seponeren. Reden: door de hulp is de spiraal van geweld doorbroken.

Katinka Lünemann, Verwey-Jonker Instituut, 2008.