

Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4

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

Samenvatting

Katinka Lünemann
Mathilde Compagner
Lisanne Drost
Bas Tierolf

Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4

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

Samenvatting

Auteurs:

Katinka Lünemann
Mathilde Compagner
Lisanne Drost
Bas Tierolf

Utrecht, januari 2020

Samenvatting

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

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

Na een stijgende lijn van het aantal tijdelijke huisverboden in de G4 vanaf 2009, trad rond 2013 een daling op, gevolgd door een recente stijging. Rotterdam is de eerste jaren absoluut en relatief koploper. Na de dalende tendens loopt Rotterdam

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

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

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

denteel in de woning verblijven. Hierdoor is het huisverbod in geval van ex-relaties en stalking niet (makkelijk) op te leggen.

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

COLOFON

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

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

ISBN 978-90-5830-976-1

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2020.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

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

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

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