



Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 69 73
Fax (070) 3 70 79 75
www.justitie.nl

Datum 13 december 2007
Ons kenmerk 5518423/07/DJJ
Bijlage(n) 2.
Onderwerp Aanbieding evaluatierapporten pilots huisverbod en
risicotaxatie-instrument

Bij beantwoording de
datum en ons kenmerk
vermelden. Wilt u slechts
één zaak in uw brief
behandelen.

Hierbij doe ik u toekomen het rapport "*Evaluatie pilots huisverbod*" opgesteld door Research voor Beleid (RvB), alsmede het daarmee samenhangende evaluatierapport "*Bruikbaarheid van het risicotaxatie-instrument huiselijk geweld. Een eerste evaluatie*", opgesteld door onderzoeksbureau IVA. Ik zend u deze brief mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Achtergrond

Bij de behandeling van het Wetsvoorstel tijdelijk huisverbod door uw Kamer op 20 september 2007 heb ik u toegezegd, dat ik u voor het komende Algemeen Overleg over huiselijk geweld (thans gepland op 19 december a.s.) zal informeren over de resultaten van de pilots Huisverbod. Met deze brief kom ik die toezegging na en geef ik u tevens mijn reactie op die resultaten. Met het oog op de complexiteit van de procedures rondom het huisverbod ben ik, samen met de betrokken andere departementen en de VNG, eind 2005 gestart met de voorbereiding van de implementatie: het ontwikkelen van alle benodigde instrumenten en opleidingen en het uittesten daarvan in pilotgebieden. Er is een half jaar lang (tot en met 31 oktober 2007) in het stadsdeel Amsterdam-Noord, Venlo en de regio Groningen proefgedraaid met het tijdelijk huisverbod (op vrijwillige basis). Gedurende die periode zijn de pilots gevolgd door onderzoekers van RvB en IVA.

Onderwerp onderzoeken

Het onderzoeksrapport van IVA richt zich op een specifiek voor het huisverbod ontwikkeld instrument, namelijk het risicotaxatie-instrument huiselijk geweld (RIHG). De reden voor een apart onderzoek naar dit instrument is gelegen in het grote belang dat wordt gehecht aan het gebruik van dit instrument. De burgemeester of, indien gemandateerd, de hulpofficier van justitie (HOvJ) gebruikt dit instrument om te beoordelen of het noodzakelijk is een huisverbod op te leggen. Het instrument is bedoeld om het eenduidig uitvoeren van het huisverbod te bevorderen. Bovendien is het instrument van belang voor de controleerbaarheid van de rechtmatigheid van een opgelegd huisverbod.

Omdat de pilots slechts een periode van zes maanden beslaan was het niet mogelijk het instrument nu reeds te valideren. Daarvoor moet het RIHG over een langere periode worden gevolgd en moeten aanzienlijk meer uitgevaardigde huisverboden worden onderzocht. Om die reden werd al aan het begin van het onderzoek de aanvankelijke doelstelling - nagaan of het RIHG voldoet aan de eisen van validiteit, betrouwbaarheid en praktische bruikbaarheid - veranderd in een toets op bruikbaarheid.

Het onderzoeksrapport van RvB betreft een procesevaluatie van de pilots huisverbod en biedt inzicht in de ketenaanpak en de toereikendheid van opleidingen, gebruikte instrumenten en materialen. Doel was het verzamelen van informatie over de praktijk van het huisverbod, het verkrijgen van zicht op zwakke plekken in de uitvoering daarvan en op de randvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor een geslaagde uitvoering van het tijdelijk huisverbod. Elke pilot heeft het proces van het huisverbod, binnen de daarvoor geboden kaders, op zijn eigen manier vormgegeven, waardoor het bij de evaluatie mogelijk is geweest om verschillende processuele aanpakken te vergelijken en tegen elkaar af te wegen.

Belangrijkste bevindingen en reactie

Cijfers

Uit de pilots zijn onder meer de volgende cijfermatige resultaten naar voren gekomen:

- Gedurende de dataverzamelingsperiode zijn in de pilotgebieden ongeveer 570 meldingen van huiselijk geweld geregistreerd. Dit getal ziet onder meer ook op geweld van niet samenwonende ex-partners.
- Er zijn in totaal 83 risicotaxaties afgenomen.
- In 77 van de 83 gevallen waarin een risicotaxatie is afgenomen ging het om geweld op partnerniveau, in 6 gevallen om geweld tussen ouder en kind.

- In ongeveer 56 gevallen is op basis van de risicotaxatie een vrijwillig huisverbod opgelegd, in 11 gevallen werd het huisverbod geweigerd. Dit laatste was mogelijk omdat het huisverbod nog geen wet is en daarom niet formeel afdwingbaar.
- Het huisverbod is in de pilots meestal naast een strafrechtelijk traject opgelegd.
- Ongeveer 20% van de uithuisgeplaatsten heeft gebruik gemaakt van de in de pilotgebieden aangeboden opvang, maar in de regel slechts voor een zeer korte periode.
- De uithuisgeplaatsten hebben zich in het merendeel van de gevallen goed aan het huis- en contactverbod gehouden.
- In de meeste gevallen is de aangeboden hulpverlening door de betrokkenen aanvaard.

Onderzoek RIHG

Uit dit onderzoek komt naar voren dat het RIHG beperkt is gebruikt, waarbij de verschillen per pilot heel groot zijn. Ook blijkt de groep plegers waarbij een RIHG is afgenomen maar geen huisverbod werd opgelegd erg klein in vergelijking met de groep plegers waarbij een RIHG is afgenomen maar wél een huisverbod wel opgelegd. Het RIHG blijkt vooral te zijn gebruikt bij ernstiger zaken, waarbij vaak ook een strafrechtelijk traject werd ingezet. Dit was ook enigszins te verwachten, omdat de politie zich bij huiselijk geweldincidenten houdt aan de huiselijk geweldaanwijzing van de Procureurs-generaal waarbij de afspraak geldt dat er bij een strafbaar feit altijd wordt 'aangehouden tenzij...'.

Als zuiver preventief instrument (dus zonder samenloop met een strafrechtelijk traject) is het RIHG nog te weinig toegepast. Dit betekende echter niet dat het huisverbod bij toepassing in een strafrechtelijk traject zijn preventieve doel miste. Bij een groot aantal zogenaamde zes-uurszaken - waarna een verdachte wordt gehoord en na maximaal zes uur in vrijheid wordt gesteld- evenals na een(verlengde) in verzekeringstelling, had het huisverbod een preventieve werking. Het huisverbod kon als aanvullende maatregel worden gebruikt om verdere escalatie na vrijlating van de verdachte in het gezin te voorkomen; mede door ook aan deze verdachten, evenals aan hun gezinsleden, direct een hulpaanbod te doen.

Deze nieuwe taak was soms voor een HOvJ wel lastig in te passen in zijn of haar reguliere dienst. Dat heeft enerzijds te maken met de benodigde tijd die het invullen van het RIHG in de praktijk kost (gemiddeld anderhalf uur), anderzijds met het feit dat de politie toch voornamelijk gericht is op de aanpak van criminaliteit en handhaving van de openbare orde en minder op preventieve zaken (zeker als het gaat om zaken die in de huiselijke sfeer

liggen). Ook speelde mee dat de politie, omdat het wetsvoorstel nog niet in werking is getreden, afhankelijk was van de vrijwillige medewerking van plegers.

Uit het onderzoek komt tevens naar voren dat het RIHG in redactionele zin kan worden verbeterd; dat gaat nu gebeuren.

Daarnaast vertoont het instrument in de inhoudelijke opbouw en in de scoringsregels nog enkele onduidelijkheden. Gelet hierop en op het feit dat het RIHG tot nu toe te weinig is gebruikt om door middel van onderzoek een goed oordeel te kunnen vellen over de validiteit en de betrouwbaarheid van het instrument, wil ik het verder laten ontwikkelen en onderzoeken. Ik zal daar zo spoedig mogelijk de voorbereidingen voor treffen. Dit behoeft overigens het gebruik van het RIHG bij inwerkingtreding van de wet niet in de weg te staan. Een belangrijk punt hierbij is dat de 78% van de hulpofficieren van Justitie die met het instrument hebben gewerkt en het evaluatieformulier hebben ingevuld, het RIHG goed bruikbaar vonden om te beslissen over het al dan niet opleggen van het huisverbod.

Aanbevolen wordt voorts om in de opleiding van de politie meer aandacht te besteden aan het preventieve karakter van het huisverbod, waarbij het accent meer moet komen te liggen op zaken waar strafrecht nog niet aan de orde is. Ik neem deze aanbeveling graag over; de training van zowel de basispolitiezorg (BPZ) als de HOvJ's zal op dit punt worden aangepast. Ik vind het van groot belang dat de BPZ-functionarissen van de mogelijkheid van het huisverbod op de hoogte zijn en kunnen inschatten in welke gevallen dat wel of niet kan worden opgelegd. De HOvJ's moeten goed kunnen beoordelen of een dreigende huiselijk geweldsituatie waar zich nog geen strafbare feiten hebben voorgedaan, al dan niet huisverbod-waardig is.

Voorts worden er door de onderzoekers de volgende aanbevelingen gedaan met betrekking tot aansturing, registratie en landelijke consistentie:

- er is behoefte aan verheldering in de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de BPZ en HOvJ bij het maken van een risico-inschatting;
- wanneer er een samenloop is tussen het bestuursrechtelijke huisverbod- traject en een strafrechtelijk traject zou dit moeten worden geregistreerd;
- voor een landelijk consistente uitvoering is aansturing van de regiokorpsen van groot belang. Het verdient aanbeveling om dit te monitoren.

Deze aanbevelingen zal ik overbrengen aan de Minister van Binnenlandse Zaken, die hiervoor in eerste instantie verantwoordelijk is.

Onderzoek pilots

Het onderzoeksrapport van RvB geeft inzicht in knelpunten en succesfactoren in de procesuitvoering rondom het huisverbod. Daarnaast staat in het rapport een groot aantal aanbevelingen geformuleerd waarvan men op lokaal/regionaal niveau nuttig gebruik kan maken.

Voorts geeft het rapport op basis van de bevindingen enkele belangrijke aandachtspunten die de spil vormen voor de landelijke implementatie, te weten: (gedeelde) visie, hulpverlening, ketensamenwerking en ondersteuning. Daarbij is aangegeven dat het succes van de implementatie van de wet in hoge mate afhankelijk is van de mate waarin het lukt om tegemoet te komen aan deze aandachtspunten.

Op bovengenoemde aandachtspunten, vooral waar die van belang zijn voor de inzet van het Rijk bij de implementatie, ga ik hieronder nader in.

Visie

Voor wat betreft het aandachtspunt (gedeelde) visie hebben de pilots aanleiding gegeven tot een nadere vraag, namelijk of het huisverbod een preventieve aanvulling op de strafrechtelijke aanpak wordt of dat wordt ingezet op de preventieve functie van het huisverbod bij niet-strafrechtelijke zaken. Ten aanzien van deze vraag kan ik aangeven dat het huisverbod in het wetsvoorstel is aangemerkt als een *preventieve* maatregel die juist bedoeld is om in te zetten als er nog geen sprake is van aantoonbare strafbare feiten. Dat blijft voor mij dan ook het uitgangspunt.

Het feit dat het huisverbod in de pilots vooral gebruikt is als aanvulling op een strafrechtelijke aanpak heeft naar mijn mening een aantal oorzaken. In de eerste plaats is de politie vooral gericht geweest op het aanpakken van zodanig ernstige situaties dat de politie daarin ook kon optreden tegen de wil van de betrokkene(n). Voorts is de cultuur bij de politie meer gericht op een repressieve aanpak dan op een preventieve aanpak, waarbij men bij de pilots ook nog eens afhankelijk was van de vrijwillige medewerking van de plegers. Ten slotte meen ik dat het op de juiste wijze inzetten van een bestuursrechtelijk instrument in een situatie, waarvan alleen nog maar sprake is van ernstige dreiging, zodanig nieuw is dat daarvoor meer tijd nodig is dan een pilotperiode van een half jaar. Dat het huisverbod ook kan worden ingezet naast een strafrechtelijk traject, waarmee de werkwijze qua hulpverlening ook in die situaties wordt toegepast, doet niets af aan het primair preventieve karakter van de maatregel. Immers door de toepassing van het huisverbod wordt wellicht een volgend geweldincident in hetzelfde gezin voorkomen.

Hulpverlening

In het wetsvoorstel is aangegeven, dat snelle beschikbaarheid van hulp bij het

huisverbod cruciaal is; dit wordt in het onderzoek duidelijk bevestigd. In de pilots komen verschillende vormen van crisisinterventie naar voren. Ook de acceptatie van hulp verschilde tussen de pilotgebieden. Nader onderzoek dient, aldus de evaluatie van RvB, uit te wijzen wat de mogelijke oorzaken zijn van dit verschil (de aanwezigheid van 24-uurs of snelle hulpverlening, vasthoudendheid van hulpverleners, motivering van betrokkenen op het moment van crisis in combinatie met de bereikbaarheid van de uithuisgeplaatste of de intensiteit van de samenwerking tussen hulpverleners). Snelle hulpverlening, gericht op motivering ten tijde van de crisis lijkt in ieder geval van groot belang voor de acceptatie van hulpverleningstrajecten door uithuisgeplaatsten en achterblijvers, waaronder ook kinderen. Ook zijn er met een systeemgerichte hulpverlening zeer positieve ervaringen opgedaan. Dit betekent dat alle betrokkenen uit het gezin een aanbod moeten krijgen, waarbij het beter functioneren van het systeem centraal staat. Ten behoeve van deze afstemming is een goede regie op de verschillende vormen van hulpverlening van groot belang. In dit verband zal eveneens afstemming plaatsvinden met de aanpak van kindermishandeling zoals de minister voor Jeugd en Gezin en ik die voor ogen hebben. De Staatssecretaris van VWS zal u een dezer dagen nader inlichten over de inzet van extra middelen voor hulpverlening en opvang bij geweld in afhankelijkheidsrelaties.

Ketensamenwerking

Om het huisverbod succesvol in te kunnen zetten moet een groot aantal partijen (gemeente, politie, hulpverleningsinstanties) nauw met elkaar samenwerken. Dat vraagt veel van organisaties die dat niet gewend zijn. Het is aan de gemeente om dit proces te regisseren en alle betrokken partners samen te brengen. In het kader van het tussen Rijk en gemeenten gesloten Bestuursakkoord zijn hierover nadere afspraken gemaakt.

Volgens het onderzoek is het gezamenlijk volgen van de zgn. crosstrainingen (gezamenlijke trainingen van de ketenpartners over het huisverbod) een goede eerste stap om contact te leggen. De betrokken organisaties maken dan alvast kennis met elkaar en met ieders manier van werken, wat de latere samenwerking vergemakkelijkt.

Cruciaal bij samenwerking is het delen van kennis en informatie. Een belangrijke hinderpaal bij een goede samenwerking, die in een van de drie pilotgebieden naar voren kwam maar ook elders vaak wordt beluisterd, blijkt nog steeds de opvatting te zijn dat privacywetgeving aan de noodzakelijke uitwisseling van gegevens in de weg staat.

Het is van buitengewoon belang dat professionals goed weten welke privacyregels voor hen gelden en hoe zich dat verhoudt tot de mogelijkheid

om huiselijk geweld te melden. Juni jl. is er in mijn opdracht een publicatie over dit onderwerp verschenen: 'Horen, zien en zwijgplicht?'.¹ De publicatie is gekoppeld aan een website waarop voor alle beroepsgroepen de benodigde informatie is te vinden, onder meer in de vorm van een webapplicatie waarmee professionals in een paar stappen kunnen zien wat in het betreffende geval wel en niet mag. Daarnaast is een modelconvenant gegevensuitwisseling aanpak huiselijk geweld gepubliceerd. Al deze instrumenten zijn breed verspreid.

Maar het probleem is hardnekkig: nog steeds wordt het beroepsgeheim als een belangrijke hinderpaal voor het delen van informatie opgevoerd. In de komende periode ga ik daarom na of de ontwikkelde instrumenten voldoen, of dat aanpassing of aanvulling noodzakelijk is. Daarnaast zal ik niet nalaten om bij elke gelegenheid te benadrukken welke mogelijkheden de privacywetgeving wél biedt. Wellicht is ook een verder voorlichtingstraject noodzakelijk.

Bij het uitwisselen van gegevens is digitale ondersteuning ook belangrijk. Daarom heb ik een Informatieknoppunt Huiselijk geweld (IHG) laten ontwikkelen, dat in de gemeente Tilburg en in de pilots huisverbod is uitgetest. Dit IHG is een ICT-voorziening die de samenwerking ondersteunt van de organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van huiselijk geweld. Het is een gemeenschappelijke ICT-werkomgeving, waarmee alle bij de aanpak van huiselijk geweld betrokken partners op een veilige en efficiënte manier informatie met elkaar kunnen uitwisselen die voor de samenwerking op casusniveau relevant is.

Inmiddels heb ik een behoefteonderzoek laten uitvoeren. Hieruit blijkt dat er behoefte bestaat aan een digitaal informatiesysteem, onder bepaalde financiële- en gebruiksvoorwaarden. Op dit moment worden deze gegevens bestudeerd; op korte termijn zal hierover een beslissing worden genomen.

Ondersteuning

De aanbevelingen die in het bijzonder betrekking hebben op de ondersteunende rol die ik heb bij de verdere implementatie van het huisverbod neem ik zeer ter harte. Ik heb daartoe inmiddels het volgende in gang gezet:

- bij de VNG, MOVISIE en de politie komen helpdesks, die praktische vragen kunnen beantwoorden;
- er wordt een landelijk implementatieteam ingesteld, met vertegenwoordigers van de belangrijkste ketenpartners en de rijksoverheid, dat onder andere tot taak krijgt meer principiële vragen

¹ 'Horen, zien en zwijgplicht; Wegwijzer huiselijk geweld en beroepsgeheim', Ministerie van Justitie, juni 2007.

- te beantwoorden, knelpunten op te lossen en opleidingen te regisseren;
- de ontwikkelde instrumenten en opleidingen worden inmiddels aangepast aan de bevindingen uit het onderzoek en zullen, samen met een gedegen uitvoeringsadvies, worden aangeboden aan gemeenten wanneer de wet door de Eerste Kamer is aangenomen;
- er komt uitgebreide voorlichting over het huisverbod gericht op alle betrokken partijen.

Voorts heb ik bij de behandeling van het Wetsvoorstel met uw Kamer toegezegd dat ik de Wet tijdelijk huisverbod niet alleen na vijf jaar, maar ook halverwege die periode zal evalueren. Vanaf inwerkingtreding van de wet zal de implementatie daartoe nauwkeurig worden gevolgd.

De Minister van Justitie,