

Notitie

VEILIGHEID EN HANDHAVING

aan

team VHBOP

c.c.

steller Marije van Hal MSc.

van

doorkiesnummer 077 359 6227

e-mail m.vanhal@venlo.nl

datum 18 januari 2010

onderwerp Wet tijdelijk huisverbod 2009

Eén jaar wet tijdelijk huisverbod Venlo

Alle gemeenten van Noord- en Midden Limburg, met uitzondering van de gemeente Beesel¹, zijn vóór 1 juli gestart met de uitvoering van de wet tijdelijk huisverbod. Venlo is per 1 januari gestart met de uitvoering van de wet. Het veiligheidshuis Noord-Limburg heeft de coördinatie van de implementatie uitgevoerd voor de Noord-Limburgse gemeenten, in Midden-Limburg is deze neergelegd bij het veiligheidshuis Midden-Limburg. In de gehele regio Noord- en Midden-Limburg wordt dezelfde werkwijze gehanteerd waarbij een huisverbod gekoppeld wordt aan hulpverlening gericht op het systeem van het gezin (dader, slachtoffer en evt. kinderen). Wanneer er kinderen in het gezin aanwezig zijn, wordt een zorgmelding² gedaan bij Bureau Jeugdzorg (BJZ). De Horst verleent daderhulpverlening aan de uithuisgeplaatste en maatschappelijk werk (in Venlo Wel.kom) levert slachtofferhulpverlening aan het slachtoffer. Venlo maakt gebruik van intensief casemanagement bij de Mutsaersstichting die de hulpverlening binnen het gezin coördineert.

Casemanagers volgen het gezin 1 jaar nadat het huisverbod is afgelopen. Het veiligheidshuis monitort de voortgang in het casusoverleg. Een jaar na de invoering van de wet tijdelijk huisverbod kan voorzichtig gezegd worden dat de maatregel haar effecten sorteert. Bij de gezinnen waarbij het huisverbod is opgelegd en hulpverlening gecoördineerd op gang is gebracht zijn er nagenoeg geen meldingen meer binnengekomen bij de politie. Echter, er kan nog weinig gezegd worden over lange termijn effecten. Vanwege de ingesleten negatieve patronen kost het tijd om de balans terug in het gezin te krijgen.

Deze notitie geeft een eerste indruk van een jaar wet tijdelijk huisverbod in de gemeente Venlo. Hierbij worden Venlose resultaten zoveel als mogelijk vergeleken met die uit de regio Noord- en Midden-Limburg. Er zal een uitgebreidere evaluatie plaatsvinden onder regie van de tijdelijke stuurgroep huiselijk geweld.

Belangrijke conclusies:

1. Nagenoeg geen recidive (er is nog geen zicht op lange termijn effect)
2. De grote lijnen zijn goed neergezet, het is nu tijd voor fine-tuning
3. Een nieuwe wet vraagt tijd om te integreren en de mogelijkheden te verkennen
4. Het veiligheidshuis is een belangrijke spil in de aanpak van huiselijk geweld, maar heeft een capaciteitsprobleem;
5. Capaciteit van de politie blijft een probleem
6. Toename complexiteit van de zaken (Intensief casemanagement vraagt meer uren dan gedacht)

¹ De gemeente Beesel was eind november 2009 operationeel

² Zorgmelding: Bureau Jeugdzorg (BJZ) is verplicht om een casus binnen 24 uur op te pakken.

Cijfers 2009

Huiselijk geweld	Venlo	Noord-Limburg	Aandeel Venlo %	Midden-Limburg	Totaal	Aandeel Venlo van totaal	Aandeel Noord-Limburg van totaal	Aandeel Midden-Limburg van totaal
Meldingen huiselijk geweld (incl. huisverbod)	876	1710	51%	1530	3241	27%	53%	47%
Aantal casussen	410	882	46%	303	1185	35%	74%	26%
Huisverbod	Venlo	Noord-Limburg*	Aandeel Venlo %	Midden-Limburg**	Totaal	Aandeel Venlo van totaal	Aandeel Noord-Limburg van totaal	Aandeel Midden-Limburg van totaal
RIHG	59	81	73%	52	133	44%	61%	39%
Huisverbod	44	59	75%	46	105	42%	56%	44%
Strafrecht	12	18	67%	3	21	57%	86%	14%
Samenloop	40	53	75%	43	96	42%	55%	45%
Intrekking	11	12	92%	2	14	79%	86%	14%
Overtreding	3	4	75%	3	7	43%	57%	43%
Verlenging	9	9	100%	5	14	64%	64%	36%
Beroep	4	4	100%	2	6	67%	67%	33%

Bron: veiligheidshuis Noord-Limburg en Midden-Limburg, politie Limburg-Noord, gemeente Venlo

Toelichting schema:

Onderstaande cijfers zijn opgesplitst in algemene cijfers over huiselijk geweld en cijfers over opgelegde huisverboden. Uitgangspunt voor het huisverbod is een ingevulde RIHG, omdat van daaruit een actie wordt ondernomen. Bijvoorbeeld: van de 59 RIHG's in Venlo zijn 44 huisverboden opgelegd. Van de overige RIHG's is in 12 gevallen een strafrechtelijke procedure gestart en in 3 gevallen geen actie ondernomen. Wel zijn alle gevallen waar een RIHG is ingevuld besproken in de briefing van het veiligheidshuis. Wanneer er sprake is van samenloop, intrekking, overtreding, verlenging en beroep is het aantal huisverboden leidend.

Aandeel Venlo per kwartaal	Noord-Limburg	Noord-en Midden-Limburg
Kwartaal 1	100%	65%
Kwartaal 2	78%	33%
Kwartaal 3	63%	39%
Kwartaal 4	67%	44%
Totaal 2009	75%	44%

Ten opzichte van de regio Noord- en Midden-Limburg zijn in de gemeente Venlo de meeste huisverboden opgelegd (44 waarvan bij een persoon 2 keer een huisverbod is opgelegd). Ondanks de lichte stijging van het aantal huisverboden in Venlo ten opzichte van andere gemeenten in deze regio, blijft het aandeel in 2009 relatief hoog. Dit verschil is grotendeels verklaarbaar omdat Venlo 1) als pilotgemeente reeds ervaring had met de uitvoering van de wet (en dus ook de lokale politie en hulpverlening), 2) Venlo als een van de eerste gemeenten in Nederland per 1 januari is gestart met de uitvoering van de wet en 3) het aantal inwoners van de gemeente Venlo ten opzichte van de andere gemeenten hoger ligt. Het integratieproces van de wet binnen het politieapparaat (waaronder ook capaciteit) draagt bij aan het relatief kleine aantal huisverboden in de regio. Immers, de politie is de partij die het proces m.b.t. een huisverbod opstart aangezien zij aan de hand van een melding ter plaatse gaat en een risicotaxatie doet. Daarnaast zijn de meeste gemeenten halverwege

Notitie

2009 gestart met de uitvoering van de wet. De politie regio Limburg-Noord staat echter landelijk op de 6^e plek van het aantal opgelegde huisverboden in 2009.

De uitvoering van de wet tijdelijk huisverbod vraagt enige fine tuning. Door middel van ervaringen uit de praktijk worden knelpunten gesignaleerd en processen inzichtelijker gemaakt. Momenteel voert het veiligheidshuis de regie op operationeel niveau. De regie voor het opleggen ligt lokaal bij de gemeenten, terwijl er regionale afspraken zijn gemaakt. Vanaf 2010 zal de tijdelijke stuurgroep huiselijk geweld hier net zoals de stuurgroep tijdelijk huisverbod meer regie in nemen.

Samenloop

Er zijn in Venlo 59 RIHG's ingevuld, welke in 44 gevallen hebben geleid tot het opleggen van een huisverbod. In 12 gevallen is er geen huisverbod opgelegd, maar is er een strafrechtelijk traject gestart. In 90% van de huisverboden is er sprake van samenloop met het strafrecht.³ Hoewel aanvankelijk het huisverbod als een preventief middel gezien wordt, scoren Venlo en de regio Noord en Midden-Limburg niet extreem hoger met samenloopzaken t.o.v. andere regio's in Nederland. Een mogelijke oorzaak ligt voornamelijk in training en capaciteit. Daarnaast zijn de huisverboden opgelegd bij personen met relatief zware problematiek. Deze gezinnen waren al lange tijd in beeld, maar het ontbrak steeds aan onvoldoende geschikt aanbod om huiselijk geweld in het gezin te stoppen. Het huisverbod is een nieuw middel dat bij deze gezinnen tot op heden wel effect sorteert.

Een gebrek aan capaciteit van de politie speelt een belangrijke rol bij het integreren van de bestuursrechtelijke aanpak. Vanwege de hoge werkdruk wordt de hulpofficier gedwongen om te prioriteren. Dit leidt ertoe dat met name de zwaardere casussen worden opgepakt. Daarnaast is er behoefte aan richtlijnen en het verder uitkristalliseren van de (on)mogelijkheden van de wet. Deze ingrediënten kunnen het preventieve karakter van de wet bevorderen. Dit is echter een langdurig proces omdat dit ook om cultuurverandering vraagt binnen met name het politieapparaat.

Overtreding en recidive

In de regio Noord- en Midden-Limburg is er in 7 gevallen sprake geweest van overtreding van het huisverbod. Hiervan betroffen in 3 gevallen Venlose gezinnen. Nadat het huisverbod afloopt is er in een enkel geval sprake van recidive (=melding huiselijk geweld bij de politie). Uit ervaring van de Mutsaersstichting in de afgelopen jaren blijkt dat bij gemiddeld 15% van de intensief casmanagementzaken sprake is van terugval (recidive). Dit betreft voornamelijk personen met ernstige problematiek zoals een gedragsstoornis al dan niet in combinatie met verslavingsproblematiek.

Verlengen, intrekken en beroep

In totaal zijn 14 verlengingen opgelegd. Hiervan zijn er 9 in Venlo en 5 in Midden-Limburg opgelegd. Verlengingen worden opgelegd wanneer de dreigende situatie blijft bestaan en/of de dader geen hulpverlening heeft geaccepteerd binnen de eerste 10 dagen. De langere time-out periode wordt opgelegd wanneer redelijkerwijs kan worden verwacht dat daarmee hulpverlening wordt geaccepteerd en rust in het gezin terugkeert.

³ Deze samenloop is mogelijk wanneer deze zich beperkt tot de situatie waarin de pleger van het huiselijk geweld na een korte detentieperiode (verblijf in de politiecel of in verzekeringstelling) weer vrij komt én waarbij op dat moment het ernstige vermoeden van een dreiging tot huiselijk geweld (zoals bedoeld in artikel 2 wth) nog steeds aanwezig is.

Notitie

In de gehele regio is er in 14 gevallen een huisverbod ingetrokken. Redenen voor intrekkingen betroffen detentie, aanvaarding hulpverlening (vaak bij verlengingen), maar ook onvoldoende grond voor het huisverbod (onvoldoende dreiging, of geen bewijsbare samenwoonvorm) of een strafrechtelijk traject. De politie heeft eenmalig onrechtmatig een huisverbod opgelegd; hierbij heeft de hulp Officier van Justitie zelf het besluit tot het opleggen van een huisverbod genomen, terwijl deze bevoegdheid bewust bij burgemeester ligt (de politie heeft alleen ondertekeningmandaat). Dit huisverbod was ongeldig verklaard.

Er zijn 6 voorlopige voorzieningen aangevraagd, waarvan 4 in Venlo. In alle zaken is de gemeente in haar gelijk gesteld. De Venlose zaken betroffen voornamelijk een inhoudelijk bezwaar, welke door de voorzieningenrechter ongegrond is verklaard. Het verweer van de gemeente was echter voor een belangrijk deel gebaseerd op veel extra informatie die het huisverbod rechtvaardigde. Er zal kritisch moeten worden gekeken naar de aan te leveren informatie van de politie aan de gemeente.

Samenwerking

De uitvoering van de wet tijdelijk huisverbod is voornamelijk een lokale aangelegenheid (burgemeester legt het huisverbod op). Echter, vanwege de samenwerking met regionale partners is het van belang om een regionale werkwijze te hanteren. De coördinatie vanuit het veiligheidshuis speelt hierin een belangrijke rol.

De samenwerking loopt op veel onderdelen in de keten goed. De justitiële-, zorgpartners én gemeenten weten elkaar te vinden en komen tot gezamenlijke oplossingen. Een voorbeeld is de samenwerking tussen justitiële en niet-justitiële partners bij samenloopzaken.

Een belangrijk punt van aandacht blijft de korte doorlooptijd waarbij politie binnen 24 uur informatie moet aanleveren aan de gemeente, op de achtste dag een advies aan de gemeente moet worden gegeven ter besluitvorming voor eventuele verlenging en het organiseren van een verzoeningsgesprek. In de eerste 10 dagen van het huisverbod wordt veel verwacht van partners in zeer korte tijd. Hierin is de juridische procedure leidend. De hoeveelheid tijd die de partners nodig hebben om informatie te verzamelen, opstellen van een plan van aanpak en de hoeveelheid aan schakels leidt in de praktijk vaak tot frustratie: wanneer één partner niet op tijd is werkt dit door in de rest van de keten.

Een mogelijke oplossing is het digitaliseren van het proces (huisverbod online). Dit vormt een thema voor de tijdelijke stuurgroep Huiselijk geweld die in 2010 van start gaat.

Casemanagement

De gemeente maakt gebruik van intensief casemanagement bij de Mutsaersstichting. Deze trajecten starten *nadat* een huisverbod wordt opgelegd (de casemanager is binnen 1 uur ter plaatse). Gemiddeld bevat een traject 50 uur casemanagement. De casemanager volgt de casus maximaal 1 jaar nadat het huisverbod is afgelopen. De complexiteit van de casussen is echter toegenomen. Dit is inherent aan de prioriteiten die de politie stelt bij een huiselijk geweld melding; vooral de zware casussen worden opgepakt.

In sommige gezinnen, waarbij de situatie niet huisverbodwaardig is, is het wel wenselijk om ook een dergelijk intensief hulpverleningstraject te starten. Deze aantallen zijn aanzienlijk verminderd sinds de invoering van de wet, terwijl dergelijke trajecten wellicht verdere

Notitie

escalatie kunnen voorkomen (waardoor een huisverbod overbodig wordt). Het veiligheidshuis beslist samen met de gemeente of een dergelijk traject ingezet kan worden. Vaak vindt het veiligheidshuis via reguliere wegen andere oplossingen. Hierbij zal het veiligheidshuis steeds vaker samen moeten gaan werken met de lokale netwerken (speerpunt veiligheidshuis 2010).

Notitie

Effect

Het beoogde effect van de invoering van de wet is het stoppen van huiselijk geweld. Uit cijfers blijkt dat er nagenoeg geen recidive heeft plaatsgevonden, maar over lange termijneffecten kan nog weinig worden gezegd. In 15 % van de casussen waarbij de Mutsaersstichting intensief casemanagement uitvoert is er sprake van persoonlijkheidstoornissen al dan niet in combinatie met verslavingsproblematiek. Dit zijn tevens gezinnen waarbij een huisverbod en de daaraan gekoppelde hulpverlening vaak onvoldoende effect heeft. Hier zou mogelijk een ander aanbod voor moeten worden ontwikkeld. Dit zijn de personen waarbij de kans op recidive het hoogst lijkt te zijn. De GGZMML zou hier mogelijk daderhulpverlening in kunnen bieden (psychiatrie).

Een ander effect van het huisverbod is de bevordering van ketensamenwerking, waarbij een casus integraal aangepakt kan worden. Bijvoorbeeld, bij samenloopzaken is de casemanager vaak de eerste die de betrokkene heeft gesproken. De reclasseringswerker en de casemanager wisselen informatie uit om tot een sluitende aanpak te komen (basis is een toestemmingsverklaring). Het veiligheidshuis heeft hier een belangrijke rol in. De partners ervaren de samenwerking als prettig en zien samen met de gemeenten de rol van het veiligheidshuis als toegevoegde waarde.

Uit verschillende casussen blijkt dat de betrokkenen de casemanager benaderen wanneer zij dreigen terug te vallen in oude patronen. Dit duidt op vertrouwen in de coördinatie van de hulpverlening. Dit is een positief effect aangezien hulpverlening al vaak en veelvuldig in het gezin aanwezig was, maar hier (nog) onvoldoende of geen samenwerking of coördinatie aanwezig was.

Tijdelijke Stuurgroep Huiselijk geweld

Begin 2010 start de tijdelijk stuurgroep huiselijk geweld. Deze regionale stuurgroep zal voor een periode van één jaar sturen op een regionale aanpak voor *alle* vormen van huiselijk geweld. De stuurgroep richt zich onder meer op de monitoring van de gemaakte afspraken omtrent de wet tijdelijk huisverbod, herijking van het Steunpunt Huiselijk Geweld en waarborging van de kwaliteit van de aanpak van huiselijk geweld. Vanwege het integrale karakter van huiselijk geweld waarbij zowel strafrecht, bestuursrecht als hulpverlening ingezet kunnen worden, bestaat de stuurgroep uit justitiële- en zorgpartners, gemeente en politie.

Slotconclusie

De aanpak van huiselijk geweld met behulp van de wet tijdelijk huisverbod begint haar vruchten af te werpen. Er is (vooralsnog) nagenoeg geen sprake van recidive en de aanpak is in hoofdlijnen goed georganiseerd. Het is nu tijd voor fine-tuning. Belangrijke aspecten zijn daarbij capaciteit bij de politie en het veiligheidshuis, verder uitkristalliseren van de juridische (on)mogelijkheden van de wet (grenzen opzoeken) en het integreren van de wet als één middel in de aanpak van huiselijk geweld. Ook het afstemmen van een geschikt aanbod voor de zwaardere casussen is hier onderdeel van.