

Vergaderjaar 2007–2008

30 657

Regels strekkende tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod aan personen van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat (Wet tijdelijk huisverbod)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 20 november 2007

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

Deze leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling dit wetsvoorstel en hetgeen daaromtrent bij de schriftelijke en mondelinge voorbereiding is verhandeld gelezen. Zij delen de diepe verontrusting over het verschijnsel van het huiselijk geweld en de vaak verwoestende uitwerking dat daarvan uitgaat op partners en opgroeiende kinderen. Het is vanwege deze bedreiging van deze persoonlijke veiligheid en vanwege de uitstraling die van huiselijk geweld op het maatschappelijk klimaat uitgaat dat overheidsinterventie achter de voordeur gerechtvaardigd is. Zelfs preventief. Mits uiteraard dat ingrijpen zorgvuldig, proportioneel en niet in strijd met de grondrechten en dus overeenkomstig de clausulering daarvan is en onder erkenning van de eigen verantwoordelijkheid van verbanden zoals het gezin.

De **VVD**-fractie heeft kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel en is gematigd positief over dit wetsvoorstel. Geweld in de privésfeer is een maatschappelijk probleem geworden. Geschat wordt dat er zich jaarlijks zo'n 450 000 incidenten voordoen. Het is goed dat dit maatschappelijk probleem wordt aangepakt. Het onderhavige wetsvoorstel biedt een instrument aan burgemeesters om geweld in de privésfeer te bestrijden, zonder dat er sprake is van strafbare feiten. De overheid komt met deze maatregel achter de voordeur van burgers. Nu de maatregel rechtstreeks ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen is het van belang dat de maatregel voldoet aan de criteria van proportionaliteit en subsidiariteit en zeer zorgvuldig wordt toegepast. De VVD heeft het wetsvoorstel onder meer beoordeeld naar deze criteria en de verwachte effectiviteit van het op te leggen tijdelijk huisverbod. Zij heeft op grond daarvan de volgende kanttekeningen, opmerkingen en vragen.

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA) (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA) (vice-voorzitter), Russell (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij beschouwen huiselijk geweld als een belangrijk maatschappelijk probleem, waar momenteel onvoldoende tegen kan worden opgetreden. Het opleggen van een huisverbod kan in een noodsituatie escalatie helpen voorkomen.

De leden van de **SP**-fractie zijn gelukkig met het feit dat er nu een aanpak van huiselijk geweld buiten het strafrecht mogelijk wordt. Zij twijfelen echter ernstig aan de effectiviteit van de voorgestelde wet als niet aan de basisvoorwaarde van onmiddellijke beschikbaarheid van hulpverlening wordt voldaan. De minister heeft immers niet voor niets een vooronderzoek laten doen naar de werking van vergelijkbare wetgeving in het buitenland. Dit onderzoek wijst niet alleen ondubbelzinnig uit dat het na invoering welslagen van de aanpak afhankelijk is van de beschikbare hulp maar ook dat wanneer in een later stadium de hulp wel beschikbaar komt er van de wet slechts marginaal gebruik wordt gemaakt. Kennelijk moet het ijzer gesmeed worden als het heet is en lukt het daarna onvoldoende.

De leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. De in dit wetsvoorstel gecreëerde mogelijkheid om bij huiselijk geweld preventief te kunnen ingrijpen, kan op hun instemming rekenen. Deze leden zijn verheugd dat niet meer het slachtoffer de woning hoeft te ontvluchten, maar dat degene van wie de ernstige dreiging van geweld uitgaat, voor een bepaalde periode wordt gedwongen de woning te verlaten. De fracties hebben evenwel nog de enkele opmerkingen en vragen.

De leden van de fracties van **D66** en **OSF** hebben met belangstelling, maar ook met enige aarzeling kennis genomen van dit voorstel. Zij onderkennen dat huiselijk geweld een ernstig maatschappelijk probleem vormt en dat de van toepassing zijnde rechtsregels niet in alle opzichten aanknopingspunten bieden om dit verschijnsel afdoende te bestrijden. Deze leden hebben gezien dat met dit voorstel de invoering van een nieuwe, op zichzelf staande en bestuurlijke bevoegdheid voor de burgemeester wordt beoogd. Graag zouden zij nader in willen gaan op de gevolgen van deze voorgenomen uitbreiding van bevoegdheden voor de positie van de burgemeester.

Preventieve maatregel, risicotaxatie en aansprakelijkheid

De burgemeester kan een huisverbod opleggen als er sprake is van acute dreiging of om in de termen van het wetsvoorstel te blijven wanneer er sprake is van ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van medebewoners of een ernstig vermoeden dat dit gevaar bestaat. De minister heeft aangegeven dat een risicotaxatie-instrument aan burgemeesters ter beschikking wordt gesteld, om te kunnen beoordelen of daadwerkelijk sprake is van zo'n situatie. Moet zo'n instrument zo worden opgevat, vragen de leden van de **VVD**-fractie, dat aan de hand van verschillende geobjectiveerde vragen en stappen een burgemeester zijn afweging kan objectiveren en vastleggen? Werkt dit geen bureaucratie in de hand? Wordt het gebruik van zo'n instrument inderdaad niet verplicht gesteld?

Wordt de burgemeester niet een schemergebied ingestuurd, vragen de leden van de **PvdA**-fractie? De regering wijst er ook zelf op dat het toepassen van het risicotaxatie-instrument nog relatief veel tijd kost. Het instrument wordt momenteel getest in de pilots huisverbod. Geeft het risicotaxatie-instrument de burgemeester na inwerkingtreding van de wet meteen al voldoende houvast bij het nemen van zijn beslissing?

De VNG heeft haar zorgen geuit over de aansprakelijkheid van de burgemeester. Er zal reden voor schadevergoeding kunnen zijn als de bestuursrechter de oplegging van een huisverbod onrechtmatig heeft bevonden. Volgens de regering zullen bij zorgvuldige toepassing van het risicotaxatie-instrument aansprakelijkheidsrisico's zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen. Mag ervan uit worden gegaan, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, dat de burgemeester niet aansprakelijk kan worden gesteld, indien hij de aan hem voorgelegde risico-taxatie heeft overgenomen?

Het feit dat preventief kan worden ingegrepen, brengt het risico met zich dat de huiselijke situatie verkeerd wordt ingeschat, in die zin dat er überhaupt geen sprake is van een dreiging van geweld. Vanuit het strafrecht weten we dat er soms sprake is van een valse aangifte van huiselijk geweld. In dit wetsvoorstel gaat het om situaties waarin niet slechts sprake is van huiselijk geweld, maar reeds van dreiging hiervan. Dat impliceert dat het nog lastiger is om de juiste inschatting te maken of er inderdaad sprake is van een reële dreiging of van een situatie waarin ten onrechte melding wordt gedaan van een dreiging van geweld, zo stellen de leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP**. Kan de minister inzicht verschaffen op welke wijze de risicotaxatie-instrumenten dusdanig worden ingericht, dat het hiergenoemde risico zo klein mogelijk wordt gehouden?

De leden van de **D66**-fractie en **OSF**-fractie hebben begrepen dat er een rechterlijke toets kan plaatsvinden van het besluit van de burgemeester tot de bedoelde vrijheidsbeperkende maatregel. Daarnaast is het mogelijk dat er een rechterlijk oordeel wordt gevraagd in het geval dat de burgemeester besluit geen tijdelijk huisverbod op te leggen. Uit deze rechtmatigheidsoordelen kunnen in termen van schadevergoedingseisen juridische gevolgen voortvloeien voor de burgemeester c.q. de gemeente als rechtspersoon. Er is in het kader van de toepassing van de beoogde maatregel met andere woorden sprake van een juridische risicoaansprakelijkheid. In dat verband is uit de stukken (nr. 6, p. 6) niet geheel duidelijk geworden in hoeverre naar het oordeel van de regering nu de burgemeester dan wel de gemeente aansprakelijk is voor het vergoeden van geleden schade als gevolg van door de rechter als onrechtmatig aangemerkt handelen van de burgemeester. Graag ontvangen deze leden een verduidelijking op dat punt.

Delegatiebepaling

De vaststelling van de gronden waarop uithuisplaatsing plaatsvindt werpt vragen op. Die vindt niet, of hooguit nominaal plaats via de formulering van een algemeen doelcriterium, door de wetgever in formele zin maar materieel door het bestuur in of krachtens een algemene maatregel van bestuur.

In dit wetsvoorstel zo constateren de leden van de **CDA**-fractie is cruciaal het criterium op grond waarvan iemand (preventief) uit huis kan worden geplaatst.

Het moet gaan om «feiten of omstandigheden waaruit blijkt dat diens aanwezigheid in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van een of meer personen die met hem de woning delen». De «feiten en omstandigheden» die vrucht zullen zijn van risicoanalyse worden bij of zelfs krachtens amvb vastgesteld. Aandrag deze bij wet te noemen houdt de regering af met onder andere het argument dat vaststelling bij amvb flexibeler is en dus geschikter voor bijstelling. Dat is zonder meer waar maar zo vragen deze leden zich af: is dat wenselijk? Het gaat, het zij herhaald, bij uithuisplaatsing om inperking van grondrechten. Het is opmerkelijk dat dit wetsvoorstel die inperking in de hoofdzaak afhankelijk wil maken van normen die worden geformuleerd in amvb

en zelfs («krachtens») ministeriële verordeningen. Waarom acht de regering het belang van flexibiliteit in deze sfeer hoger dan dat van rechtszekerheid? Waarom vindt de regering zelfs subdelegatie nodig?

De leden van de **PvdA**-fractie nodigen de regering uit in de memorie van antwoord nadere invulling te geven aan de onrechtmatige omstandigheden die bij de oplegging van een huisverbod aan de orde kunnen zijn. Zij menen dat deze invulling niet pas in de algemene maatregel van bestuur kan plaatsvinden danwel in belangrijke mate aan de bestuursrechter kan worden overgelaten.

In het verlengde van de hiervoor aangesneden kwestie van de beoordeling van de feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot een tijdelijk huisverbod hebben de leden van de **D66**-fractie en **OSF**-fractie begrepen dat er over de aard van deze feiten en omstandigheden bij amvb nadere regels zullen worden gesteld met behulp van een zogeheten risicotaxatie-instrument. Deze nadere regels zullen zich, zo begrijpen deze leden de regering, met name richten op een nadere invulling van het begrip «ernstig en onmiddellijk gevaar». Deze leden vragen zich af in hoeverre met deze vorm van materiële wetgeving een onevenredige aantasting van het grondwettelijk recht op de persoonlijke levenssfeer in voldoende mate is afgegrensd. De tekst van artikel 10 Grondwet lijkt op zichzelf genomen vrijheidsbeperkende maatregelen anders dan bij formele wet toe te staan. Deze leden zijn vooralsnog niet overtuigd dat vastlegging van deze regels in een amvb in plaats van de in wet de beste optie is. Zij vragen zich af waarom niet wordt aangesloten bij de algemene grondwettelijke benadering dat beperkingen van grondrechten door de formele wetgever zijn voorzien. De argumentatie dat deze regels bij amvb voldoende kenbaar en duidelijk zouden zijn, dat zij daarnaast te specifiek zouden zijn om expliciet in de wet op te nemen en dat er na vastlegging van deze regels in de wet te weinig ruimte zou zijn om bij onvoorziene omstandigheden tijdig tot een aanpassing daarvan te komen (nr. 6, p. 12) spreekt deze leden niet erg aan. Zij vragen zich af of voor dit type problemen op formeelwettelijk niveau geen adequate wetstechnische oplossingen gevonden kunnen worden. Graag nodigen zij de ministers uit op dit punt met een nadere uiteenzetting te komen.

Keuze voor bestuurlijke maatregel, bevoegdheid van de burgemeester

De leden van de **CDA**-fractie houden een aantal vragen over in verband met de vormgeving van de interventie in dit wetsvoorstel. Beantwoording daarvan is voor deze leden wezenlijk om tot een verantwoorde afweging te kunnen komen met betrekking tot de vraag of zij dit wetsvoorstel wel of niet kunnen steunen. Deze vragen hebben deels te maken met het specifieke karakter van de uithuisplaatsing. Deze uithuisplaatsing wordt nadrukkelijk geïntroduceerd als een *bestuurlijke* maatregel *niet* als een bevoegdheid die wordt verstrekt in verband met het belang van de openbare orde. In dat laatste geval zou overigens die bevoegdheid ook beter via de Gemeentewet kunnen worden geattribueerd, evenals dat eerder het geval was met de bevoegdheden van de burgemeester ter zake van kraken, drugsbestrijding, veiligheidsrisicogebieden, brandweer e.d. Betreft de toegedeelde bevoegdheid naar het oordeel van de regering: «de huishouding van de gemeente»?

Uithuisplaatsing kan ook – en dat is in de meeste andere EU-staten ook praktijk – via de strafrechtelijke weg worden gerealiseerd. De regering heeft – zo hebben deze leden van de CDA-fractie met waardering ervaren – die middelen, waarvan binnenkort nog een aanzienlijke uitbreiding op stapel lijkt te staan, opgesomd in de memorie van toelichting.

Nu nadrukkelijk een nieuwe, op zichzelf staande bevoegdheid voor een van de centrale bestuursorganen van de lokale overheid, en wel de burgemeester, is gekozen mag ook hieruit worden afgeleid dat volgens de regering deze bevoegdheid preventief is bedoeld en dat daarin overigens de door de Raad van State betwijfelde meerwaarde zou zitten. Zien deze leden van de CDA-fractie dat juist?

Kan de regering een land noemen in Europa waar dit type bevoegdheid buiten de justitiële (en politionele) keten is gelegd en aan de burgemeester is opgedragen?

Nu de burgemeester voor al zijn handelen, zowel in autonomie als in medebewind, zich sinds 1969 dient te verantwoorden tegenover de gemeenteraad betekent dat toch – zo vragen deze leden van de CDA-fractie – dat dit ook geldt voor de uitoefening van deze bevoegdheid tot (preventieve) uithuisplaatsing. Dit betekent dan toch – zo vragen deze leden verder – dat, uiteraard binnen het kader dat hogere regelgeving stelt, de gemeenteraden in Nederland in kaderstellende besluiten invloed kunnen uitoefenen op die uitoefening van deze nieuwe bevoegdheid door de burgemeester? Bij wie ligt overigens die bevoegdheid indien de burgemeester (en wethouder eventueel) afwezig is?

Hoewel het punt wel ter sprake is geweest in hoeverre de gemeente aansprakelijk kan worden gesteld voor huiselijk geweld is de beantwoording daarvan deze leden nog niet geheel duidelijk. Wanneer een bevoegdheid tot uithuisplaatsing aan het gemeentelijk bestuursorgaan, de burgemeester, wordt verleend ontstaat toch ook minstens de civielrechtelijke aansprakelijkheid voor het (niet-) gebruik maken daarvan door de burgemeester voor de rechtspersoon gemeente. Huiselijk geweld is, zo begrijpen ook deze leden van de CDA-fractie uit ter beschikking gesteld materiaal, een massaal voorkomend verschijnsel (45% van de Nederlanders zou er mee te maken hebben gehad) en zal dus in sommige gemeenten vele tienduizenden malen plaatsvinden.

De uithuisplaatsing kent ook duidelijk een pedagogisch-therapeutische strekking. Het dient afkoeling te bevorderen, rust te scheppen, een hulpverleningstraject te entameren, en het bevat een ophoudverbod (in de buurt van de woning) en een contactverbod. Het behelst ook de verplichting tot constante bereikbaarheid en een meewerkingsverplichting als bedoeld in de slotzin van art. 2 lid 9.

Nu de regering – kennelijk anders dan de Raad van State – noodzaak en belang van deze bestuurlijke uithuisplaatsing naast «het rijk gesorteerde strafrechtelijke instrumentarium dat ter beschikking komt voor de bestrijding van huiselijk geweld» wel aanwezig acht gaan de leden van de CDA-fractie ervan uit dat die meerwaarde zit in het preventieve karakter. Maar dan is de vraag of die uithuisplaatsing – en Nederland is daar uniek in voor zo ver deze leden weten – bij de burgemeester moet worden neergelegd. Deze leden van het CDA zijn daarvan nog niet zo overtuigd.

De burgemeester is immers vanouds primair belast met de handhaving van de openbare orde en daarover gaat het juist niet in dit wetsvoorstel. De maatregel van het tijdelijke huisverbod heeft wel veel karaktertrekken van de politie en justitie keten in zich. Er worden bepalingen vanuit het Wetboek van Strafrecht van overeenkomstige toepassing verklaard, er is de gehoudenheid van de burgemeester voor een raadsman te zorgen.

De burgemeester is politiek verantwoordelijk tegenover de Raad en het is, naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie, de vraag of dat bij deze materie gelukkig is. Die laatste kan in notities of anderszins zijn inzichten over de wijze waarop de burgemeester in het algemeen de bewuste

bevoegdheid dient uit te voeren debatteren en wellicht sturen. De gemeente wordt hierdoor bovendien aanspreekbaar voor allerlei claims hiervoor beschreven.

De burgemeesters zelf leken dan ook begrijpelijkerwijs gereserveerd te staan tegen over deze nieuwe taak. Dat gold ook voor de VNG die later mede onder invloed van de burgemeesters van de grootste steden dit standpunt nuanceerde.

De nieuwe taak vergt waar het gaat om de oplegging van specifieke verplichtingen en het beoordelen van de psychische dispositie van de uithuisplaatsing een expertise die eerder ligt in het justitiële apparaat dan bij burgemeesters.

Nu een deel van het huiselijk geweld wortelt in specifieke(sub)culturen zoals bijvoorbeeld de eervraak cultuur is een goede kennis daarvan nodig. Juist ook om te voorkomen dat een bepaalde wijze van bevoegdheidsuitoefening averechts uitwerkt waardoor de veiligheid van huisgenoten juist ernstig wordt bedreigd. Ook die kennis ligt vooral in de justitiële en politieke keten.

Kan de regering daarom nog eens goed uitleggen waarom wij hier deze unieke weg, namelijk via de burgemeester, zouden moeten gaan? Het feit dat de hulpverleningsketen over het algemeen gemeentelijk is gebaseerd kan hier niet het hele antwoord zijn. Het gaat wel degelijk bij uithuisplaatsing, ook al is deze tijdelijk, om (al dan niet gerechtvaardigde) inbreuken in de sfeer van de grondrechten door een decentraal bestuursorgaan in een sfeer die niet tot de gemeentelijke huishouding hoort, althans niet tot het domein van de openbare orde.

Duidelijke vraagtekens zijn gezet bij de rol die op dit terrein aan de burgemeester wordt verleend. Dit is onder andere door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gebeurd. Enigszins verbaasd zijn de leden van de **PvdA**-fractie over een opmerking van de kant van de regering, dat het Nederlands Genootschap van Burgemeesters geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om advies uit te brengen over het wetsvoorstel. De bewindslieden kunnen toch op de hoogte zijn van de opvatting van het NGB, waarbij de ontwikkeling wordt betreurd dat telkens specifieke bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid aan de burgemeester worden toegekend. Het NGB bepleit eerst met een bredere visie op de openbare ordeportefeuille van de burgemeester te komen. Ook bij de behandeling van wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn vragen gesteld over de nu toe te kennen bevoegdheid aan de burgemeester.

Ten aanzien van het wetsvoorstel aanwijzingen ernstige overlast heeft het NGB aan de regering gevraagd om de behandeling daarvan niet door te zetten, totdat een bredere visie is verschenen. Mag uit opmerkingen die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tijdelijk huisverbod in de Tweede Kamer heeft gemaakt, worden afgeleid dat het NGB dit niet bij onderhavig wetsvoorstel verlangt?

De leden van de **D66**-fractie en de **OSF**-fractie hanteren met betrekking tot de politieke en staatsrechtelijke waardering van de positie van ambten en organen als invalshoek dat er een bepaald evenwicht behoort te zijn in de verhouding tussen enerzijds de aanstellingswijze en anderzijds de aard en omvang van de bevoegdheden. Hoe zwaarder en omvangrijker de bevoegdheden, hoe indringender de vraag naar de democratische legitimatie van het bevoegde orgaan of het ambt. Deze leden hebben de observatie dat in de afgelopen jaren de bevoegdheden van de burgemeester, met name op het terrein van de openbare en veiligheid, beduidend zijn toegenomen. Ook de betekenis van die bevoegdheden is gestegen. In die

context rijst de vraag hoe deze ontwikkeling gewaardeerd moet worden, zeker ook in toekomstig perspectief. Indien aard en omvang van de bevoegdheden van de burgemeester verder toenemen ontstaat een stijgende spanning met de democratische grondslag van dit ambt. In de trits benoeming, indirecte verkiezing en directe verkiezing heeft de eerste aanstellingsmodaliteit in termen van staatsrechtelijke legitimatie de zwakste betekenis en staat de tweede (immers monistische) figuur op gespannen voet met het gemeentelijke dualistische bestuursstelsel. Graag zouden deze leden van de ministers vernemen in hoeverre de voortgaande ontwikkeling van de burgemeesterlijke bevoegdheidsuitbreiding aanleiding geeft tot een meer democratische en in het dualistische gemeentebestuur passende aanstellingswijze.

De leden van de fracties van D66 en OSF hebben gezien dat de beoogde bestuurlijke maatregel bedoeld is in noodsituaties, waarin het strafrecht nog niet toepasbaar is, escalatie te voorkomen en hulp te bieden. De toebedeling van de bevoegdheid tot tijdelijke «uithuisplaatsing» aan de burgemeester houdt blijkbaar verband met de hoedanigheid van de burgemeester als eenhoofdig gezag, de behoefte aan snel ingrijpen, het reeds bestaande gezag van de burgemeester op grond van artikel 12 van de Politiewet en andere reeds bestaande bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van de openbare orde en de veiligheidszorg. Deze leden kunnen zich voorstellen dat het niet direct voor de hand ligt een niet rechtstreeks op het terrein van het strafrecht liggende bevoegdheid aan de Officier van Justitie toe te kennen. Intussen moet worden vastgesteld dat hier van de burgemeester een complexe en indringende beslissing zal worden gevraagd. Een beslissing immers die snel moet worden genomen, die fundamentele en in juridisch opzicht ingewikkelde afwegingen vraagt in de sfeer van de grondrechtenbescherming van burgers (met name op het punt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer) en die (bij wijze van risicoanalyse) een nauwkeurig beoordeling vergt van de feiten en omstandigheden die uit een oogpunt van dreigend gevaar voor of ernstige aantasting van de veiligheid van personen aanleiding kunnen zijn voor een tijdelijk huisverbod. Hiermee wordt echter opnieuw een substantiële verantwoordelijkheid voor de burgemeester in het leven wordt geroepen. Graag vernemen deze leden van de ministers in hoeverre zij dit in het licht van eerdere bevoegdheidsuitbreidingen een aanvaardbare verzwaaring van het burgemeestersambt achten en in hoeverre dit nog past binnen een redelijke taakomvang.

In het verlengde van de hiervoor aangesneden kwestie van de juridische aansprakelijkheid vragen de leden van de fractie van D66 en OSF zich af in hoeverre op dit punt op een bijzondere wijze naar de politieke verantwoordelijkheid van de burgemeester moet worden gekeken. Artikel 180 Gemeentewet legt de burgemeester een actieve en passieve inlichtingplicht op jegens de gemeenteraad. Artikel 61b, lid 2 impliceert tot op zekere hoogte een sanctiebevoegdheid voor de raad, in die zin dat politiek vertrouwensverlies kan leiden tot een aanbeveling tot ontslag. Graag vernemen deze leden hoe nu precies de aard en omvang van de politieke verantwoordelijkheid van de burgemeester op het punt van de toepassing van een tijdelijk huisverbod moet worden gezien en hoe de ministers aankijken tegen de mogelijke consequentie van een ontslaaanbeveling.

Mandatering

Is mandaat van de bevoegdheid tot uithuisplaatsing onbeperkt of kan de regering zich situaties voorstellen, en zo ja welke, waarbij de burgemeester niet mag mandateren, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie? Kan de regering een voorbeeld geven van een situatie waarin een situatie dermate spoedeisend is dat een huisverbod mondeling en in mandaat

moet worden opgelegd omdat in die situatie het strafrecht geen mogelijkheden biedt?

Bij het tijdelijk huisverbod is niet sprake van een taak voor de burgemeester op het terrein van de openbare orde, maar van een op zichzelf staande bevoegdheid. Er behoeft zich nog geen strafbaar feit te hebben voorgedaan. Als dit de reden is om de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod niet aan de hulpofficier van justitie toe te kennen, waarom kan de burgemeester zijn bevoegdheid vervolgens wel mandateren aan de hulpofficier van justitie dan wel hem machtiging verlenen, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie?

Binnentreden woning

Artikel 4 lid 3 van het wetsvoorstel geeft als uitzonderingsmogelijkheid op het binnentreden van politiebeambten ter controle op de uithuisplaatsing, de woning zonder toestemming van de bewoner. De leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** hebben uit de toelichting van de ministers begrepen dat deze uitzondering is opgenomen voor de mogelijkheid dat de uithuisgeplaatste zich bevindt in een andere woning dan de woning waarvoor het huisverbod geldt.

Waarom heeft de Minister dit niet expliciet in de tekst van het wetsvoorstel opgenomen, bij voorbeeld door de woorden «waarvoor niet het huisverbod geldt» na «woning» op te nemen (er komt dan te staan: «met uitzondering van een woning waarvoor niet het huisverbod geldt zonder toestemming van de bewoner»)?

Hulpverlening

De hulpverlening vindt plaats door middel van zogenaamde ketensamenwerking. Hierbij zijn veel verschillende instanties betrokken. Gemeenten krijgen een regierol. Het advies- en steunpunt huiselijk geweld krijgt een coördinerende rol. Verder hebben politie, het openbaar ministerie, vrouwenopvang, instellingen voor maatschappelijk werk, advies- en meldpunten kinderopvang, de GGZ-instellingen, jeugdzorginstellingen, slachtofferhulp, scholen en huisartsen een rol in de ketensamenwerking. Welke maatregelen heeft de minister getroffen om bureaucratie bij de uitvoering van dit wetsvoorstel te voorkomen, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie? Hoe wordt de ketensamenwerking gefaciliteerd en geoptimaliseerd en hoe wordt een effectieve en efficiënte informatie-uitwisseling gewaarborgd, waarbij tegelijkertijd voldoende maatregelen zijn getroffen om informatie te beveiligen en de persoonlijke levenssfeer van geregistreerden te garanderen? Hoe wordt bijvoorbeeld de volledigheid en juistheid van de gegevens gewaarborgd, zowel in eventuele gemeenschappelijke geautomatiseerde systemen als in de geautomatiseerde systemen van de individuele ketenpartners? Zijn er inderdaad gemeenschappelijke geautomatiseerde systemen waarvan gebruik wordt gemaakt? En kunnen ketenpartners gebruik maken van gemeenschappelijke dossiers, en deze onder voorwaarden ook muteren?

Voor het succes van de maatregel is het van belang dat in geval van acute dreiging van huiselijk geweld, de burgemeester of politie onmiddellijk optreedt en direct een hulpverleningstraject aanbiedt. Als er te veel tijd zit tussen het moment waarop de acute dreiging zich voordoet en het ingrijpen door de burgemeester of politie, zal de acceptatie en bereidheid van «de dader» om aan een hulpverleningstraject deel te nemen, minder groot zijn. Het is dus belangrijk, zo stellen de leden van de **VVD**-fractie dat de tijdsspanne tussen het incident en het ingrijpen van de burgemeester of politie en tussen het ingrijpen van de burgemeester of politie en het aanbieden van het hulpverleningstraject zo beperkt mogelijk is. Welke

maatregelen heeft de minister getroffen om er voor te zorgen dat onmiddellijk of zo snel mogelijk na het incident de burgemeester of politie kan ingrijpen? En welke maatregelen heeft de minister getroffen om er voor te zorgen dat zo snel mogelijk na het opleggen van het tijdelijk huisverbod een hulpverleningstraject wordt aangeboden?

Een vraag die hiermee samenhangt is de volgende. Het huisverbod geldt in principe voor 10 dagen en kan eventueel worden verlengd tot 4 weken. Het huisverbod heeft verder een verplichtend karakter, maar het hulpverleningstraject dat daarmee sterk samenhangt en een belangrijke invloed heeft op het – ook in de toekomst – voorkomen van huiselijk geweld, heeft geen verplichtend karakter. Het is voorstelbaar, dat wil het huisverbod effect hebben, ook het hulpverleningstraject daadwerkelijk wordt ingegaan. Weliswaar heeft de minister aangegeven dat de Memorie van Toelichting bij artikel 2 lid 8 zodanig mag worden gelezen dat «hulpverlening een bijdrage «moet» leveren aan het voorkomen van huiselijk geweld» in plaats van «kan» leveren, maar daarmee heeft het hulpverleningstraject nog steeds een vrijblijvend karakter. Hoe bevordert de minister dat een hulpverleningstraject daadwerkelijk wordt ingegaan en hoe is de nazorg van uithuisgeplaatsten georganiseerd?

De leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** begrijpen uit de toelichting op het wetsvoorstel dat de hulpverlening niet verplicht kan worden opgelegd. Zij betreuren dit, nu het succes van de uithuisplaatsing immers staat of valt met het gebruik maken van het hulpverleningsaanbod.

Een prikkel om gebruik te maken van het hulpverleningsaanbod ligt besloten in de mogelijkheid om het verbod in te trekken. Zij definiëren dit als een voorwaardelijke terugkeermogelijkheid.

Waarom heeft de minister er niet tevens voor gekozen in dit wetsvoorstel de mogelijkheid van voorwaardelijke uithuisplaatsing te regelen, waarbij verplichte hulpverlening een alternatief vormt voor vrijheidsbeperking?

Financiële en capacitaire consequenties

Moeten gemeenten niet extra ambtenaren aanstellen die in deze lastige en brisante materie zijn geveerd, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie?

Kan een en ander niet leiden, zo vragen deze leden de regering, tot een onevenredige financiële belasting van die gemeenten die veel huiselijk geweld kennen. Immers het voorkomen daarvan wordt een nieuwe zorgplicht en dientengevolge wordt de gemeente ook het adres voor alle claims van mensen (zowel uithuisgeplaatsten waarvan de rechter de uithuisplaatsing heeft «vernietigd» als ook van mensen die na weigering door de burgemeester van uithuisplaatsing toch mishandeld zijn). Het lijkt ook waarschijnlijk dat zowel de signalering als de uitvoering van de beschikking die daarvan het gevolg is, maar zeker ook de handhaving in gemeenten met veel huiselijk geweld een aanzienlijk beslag zal leggen op de politiecapaciteit.

Deelt de regering die verwachting en meent de regering dat dientengevolge extra middelen voor die gemeenten moeten worden vrijgemaakt. En hoe ziet de regering in dat laatste geval de realisering van die compensatie?

Er wordt geen aanleiding gezien om extra politiecapaciteit voor toepassing van het huisverbod ter beschikking te stellen. De verwachting van de leden van de **PvdA**-fractie is dat de inzet van hulpverlening na verloop van tijd zal leiden tot een vermindering van de taakbelasting van de politie. Is de regering bereid de Staten-Generaal, na bijvoorbeeld één tot

twee jaar, te informeren of deze vermindering van de taakbelasting inderdaad is opgetreden?

De leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** betreuren het feit dat de reclassering geen verplichte rol heeft gekregen in dit wetsvoorstel. De reclassering is immers bij uitstek de instantie die, gelet op zijn kennis en ervaring van soortgelijke situaties in het strafrecht, een belangrijke rol kan spelen ter voorkoming van verdere escalatie. De reclassering kan een passend hulpaanbod doen.

De minister heeft tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer gezegd dat het de gemeente vrij staat de reclassering in te schakelen, «hetgeen voor haar rekening komt». De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vrezen dat de gemeenten, gelet op de kosten die dit met zich brengt, hierin terughoudend zullen zijn.

Pilots

De ministers verwijzen trots naar de succesvolle samenwerking in Groningen. De leden van de **SP**-fractie merken echter op dat andere pilots moeizaam op gang komen, hetgeen erop wijst dat in elk geval het land nog niet klaar is voor invoering van de maatregel. Erger nog: nu het in Groningen goed loopt blijken de ter beschikking gestelde middelen volstrekt onvoldoende.

Volgens de brief van de minister van Justitie d.d. 10 september jl. (kamerstuk 30 657, 7) zou de testfase van de pilots momenteel afgelopen dienen te zijn. Kunnen de ministers in hun reactie al iets zeggen over de resultaten van deze pilots, zo vragen de leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP**?

Inwerkingtreding

Kan meer zicht op het moment van waarschijnlijke inwerkingtreding van de wet worden gegeven, vragen de leden van de **PvdA**-fractie, ook gelet op de eerdere vragen over het risicotaxatie-instrument?

De leden van de **SP**-fractie willen graag weten of de ministers bereid zijn om hetzij meer geld ter beschikking te stellen, hetzij de inwerkingtreding te bepalen op een tijdstip waarop er gerede kans is dat aan de basisvoorwaarden kan worden voldaan, dan wel een gefaseerde inwerkingtreding in overweging te willen nemen.

Mochten de ministers daartoe niet bereid zijn dan dringen ook de leden van de **SP**-fractie van de Eerste Kamer aan op een eerdere evaluatie van de wet. Indien de uitvoering niet goed loopt zal het zeer moeilijk worden om hier na 5 jaar nog schot in te krijgen.

Tenslotte

De leden van de **CDA**-fractie zouden graag de minister willen verzoeken een vergelijking te maken tussen de positie van de burgemeester op grond van het voorliggende wetsvoorstel enerzijds en de Wet bijzondere opnemings psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ) anderzijds, met name op het punt van de bevoegdheid van de burgemeester tot bewaringstelling. Daarbij gaat het om de aard van de door de burgemeester te nemen beslissing, de verhouding tot de rechter en de verhouding tot de gemeenteraad. Bestaat de kans naar het oordeel van de regering dat waar de politie in praktijk vaak de aanzet geeft voor een TBS deze bij terughoudend advies van de psychiater vervolgens het huisverbod zal «inzetten». Adviseert de regering het openbaar ministerie om hoewel dat formeel zijn

taak niet is toch ondersteuning te bieden aan de burgemeester bij deze nieuwe taak?

Art. 2 lid 4 onder a) schrijft voor dat het huisverbod de plaats omschrijft waarvoor het verbod geldt. Indien in verband met de dreiging huisgenoten tijdelijk elders intrekken zou het vanuit de strekking van dit wetsvoorstel logisch zijn dat het verbod zich daar ook toe uitstrekt. Is zulks mogelijk via de plaatsomschrijving in het besluit tot uithuisplaatsing? Hoe verhoudt zich in dat verband art 2 lid 4 onder a tot de namenlijst bedoeld onder art 2 lid 4 onder c?

Wat houdt het begrip «meewerken» in art. 2 lid 9 precies in? Een verplichting tot het volgen van een cursus bijvoorbeeld? Een verplichting tot het volgen van een ontwenningsskuur?

Blijft de bewaarplicht met betrekking tot de beschikking tot tijdelijke uithuisplaatsing en de documentatie die daarmee in verband staat ook na verhuizing van (een deel van de) betrokkenen (de uithuisgeplaatste en/of diens huisgenoten) bij de oorspronkelijke gemeente?

Uit de nota naar aanleiding van het verslag blijkt dat in Oostenrijk het probleem van het huiselijk geweld daar veel meer in de steden lijkt voor te komen dan op het platteland.

Deze leden van de CDA-fractie hebben begrepen dat dit volgens de Oostenrijkers te maken heeft met het feit dat de agenten de betrokkenen vaak persoonlijk kennen. Wat daar voorkomt zal waarschijnlijk ook hier kunnen voorkomen. Hoe wil de regering bereiken dat in steden en dorpen gelijke gevallen gelijk worden beoordeeld door de instantie die het dichtst bij de mensen staan (buurtagent, politie ten plattelande, enz).

Er loopt een wetenschappelijk effectonderzoek. Wanneer verwacht de minister de resultaten daarvan te kunnen presenteren, vragen de leden van de **VVD**-fractie? En, wat gaat de minister doen met deze resultaten? Kunnen deze resultaten nog invloed hebben op dit wetsvoorstel?

Dit wetsvoorstel handelt over een bestuursrechtelijk instrument. In de wetsgeschiedenis wordt een duidelijke afbakening ten opzichte van het strafrechtelijk optreden ten aanzien van huiselijk geweld gemaakt. De leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** zouden het dan ook zuiverder vinden dat in plaats van de term «hulpofficier van justitie» de term «inspecteur van politie» gebruikt wordt. De reactie van de minister op het advies van de Raad van State ten aanzien van dit punt, overtuigt onze fracties niet. Immers, van een inspecteur van politie mag verwacht worden dat hij aan dezelfde kwalificaties voldoet als een hulpofficier van justitie.

De voorzitter van de commissie voor Justitie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie voor Justitie,
Van Dooren