

Vergaderjaar 2005–2006

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)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 24 mei 2006 en het nader rapport d.d. 11 juli 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 6 maart 2006, no. 06.000739, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels strekkende tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod aan personen van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat (Wet tijdelijk huisverbod), met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 maart 2006, nr. 06.000739, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 mei 2006, nr. W03.06.0059/I, bied ik U hierbij aan. Ik moge U, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband met deze opmerkingen deels nader dient te worden overwogen.

1. Nut en noodzaak

Het wetsvoorstel verschaft de burgemeester de bevoegdheid een huisverbod op te leggen aan degene van wie een dreiging van huiselijk geweld uitgaat. Het verbod strekt ertoe in een noodsituatie escalatie te voorkomen en hulp te bieden.² De bevoegdheid kan ook worden toegepast als zich nog geen strafbare feiten hebben voorgedaan.

Huiselijk geweld is een ernstig maatschappelijk probleem. Doordat het zich afspeelt in de beslotenheid van het gezin, is het in de praktijk moeilijk om dit probleem het hoofd te bieden. Tot voor kort waren de daartoe beschikbare, vooral strafrechtelijke bevoegdheden, beperkt: in geval van eenvoudige mishandeling was vrijheidsbeneming maar kortstondig mogelijk en dan nog slechts wanneer er sprake was van heterdaad. Sinds februari van dit jaar is het strafmaximum op mishandeling van familieleden verhoogd naar vier jaar, wat voorlopige hechtenis mogelijk maakt.³ In het kader van een schorsing daarvan kunnen ook voorwaarden worden opgelegd. Verder kan de rechter een

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Memorie van toelichting, par. 1 en 2.

³ Stb. 2006, 11.

huisverbod opleggen als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling.

Onlangs heeft de Minister van Justitie aangekondigd dat hij van plan is om, waarschijnlijk aan de officier van justitie, de bevoegdheid te geven om aan verdachten een straat- of contactverbod op te leggen.¹ De Raad constateert dat met deze wijzigingen in strafrechtelijk opzicht een rijk gesorteerd instrumentarium ter beschikking komt voor de bestrijding van huiselijk geweld. In de memorie van toelichting wordt bovendien opgemerkt dat wanneer bij huiselijk geweld strafrechtelijk optreden mogelijk is, strafrechtelijk zal worden opgetreden.² De Raad adviseert nader in te gaan op de noodzaak en het belang van de voorgestelde regeling van het huisverbod naast de uitbreiding van de strafrechtelijke mogelijkheden.

1. De Raad van State verwijst naar de brief van 10 april 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VI, nr. 133). In die brief is aangekondigd dat ter uitvoering van de motie van de leden Weekers, Van Haersma Buma en Wolfsen (Kamerstukken II 2005/06 30 300 VI, nr. 57), een wetsvoorstel zal worden voorbereid waarmee aan de daarvoor in aanmerking komende justitiële autoriteiten de bevoegdheid wordt verleend om jegens een verdachte een maatregel te bevelen, die een bevel kan inhouden om zich van bepaalde handelingen of gedragingen te onthouden (zoals een straat- of contactverbod) of juist om zich te houden aan aanwijzingen van het openbaar ministerie (bijvoorbeeld het ondergaan van een medische behandeling). Dit wetsvoorstel bevindt zich thans nog in de fase van voorbereiding. Daarnaast kan in dit verband worden verwezen naar de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Kamerstukken II 2005/06, 28 684, nr. 86) in reactie op de motie Van Schijndel over het verlenen van een bevoegdheid aan de burgemeester om een gedragsaanwijzing op te leggen aan «notoire lastpakken» (Kamerstukken II 2005/06, 28 684, nr. 76).

Bij de uitwerking van de moties Weekers en Van Schijndel wordt de omvang en aard van het reeds bestaande instrumentarium betrokken. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod aan de burgemeester verleend. In de motie Weekers gaat het om het opleggen van een maatregel aan iemand die reeds verdachte is van een strafbaar feit. Daarin zit een belangrijk onderscheid met het wetsvoorstel tijdelijk huisverbod, waarin wordt voorzien in een aanvulling van het instrumentarium om preventief op te treden tegen huiselijk geweld. Ook wanneer er nog geen sprake is van strafbare feiten, maar wel van dreiging daarvan, kan een huisverbod worden opgelegd. Het onderhavige wetsvoorstel onderscheidt zich daarentegen van de gedachte in de motie Van Schijndel omdat het bij het opleggen van een huisverbod niet gaat om een maatregel van openbare orde, omdat de huiselijke situatie daar niet onder valt.

2. Afweging van tegengestelde rechten en belangen

Het wetsvoorstel biedt door de oplegging van het huis- en contactverbod bescherming aan de rechten en belangen van degenen die samenleven met de huisgenoot die dreigt met geweld. Hun recht op lichamelijke integriteit, op eerbiediging van het privéleven, familie- en gezinsleven en hun huisrecht zijn in het geding. Daartegenover staan de rechten en belangen van de huisgenoot van wie de dreiging met geweld uitgaat. Enerzijds strekt het voorstel dus tot bescherming van in Grondwet en EVRM verankerde rechten van de andere huisgenoten, maar anderzijds stelt het beperkingen aan de rechten op eerbiediging van het familieen gezinsleven, het privéleven, het huisrecht en de bewegingsvrijheid door het huis- en contactverbod dat aan degene van wie de dreiging uitgaat, kan worden opgelegd. Die beperkingen worden door dit wetsvoorstel bij de wet voorzien, als bedoeld in artikel 8, tweede lid, EVRM. Zij dienen twee doelen, enerzijds crisisinterventie en het scheppen van een afkoelingsperiode en anderzijds het organiseren van de hulpverlening aan alle betrokkenen. Een dergelijke beperking moet voorts relevant, proportioneel en evenredig aan het te bereiken doel zijn om gerechtvaardigd te zijn. Daarbij worden de rechten en belangen van de in het huis achterblijvende huisgenoten betrokken. In het licht van hun rechten en belangen en de met de maatregel te bereiken doelen zal de Raad de evenredigheid en proportionaliteit van de voorgestelde maatregel afwegen. De Raad maakt daarbij onderscheid tussen het huisverbod en het contactverbod.

¹ Kamerstukken II 2006/06, 30 300, VI, nr. 57. Grondslag voor een dergelijke maatregel zou dienen te zijn dat tegen de verdachte ernstige bezwaren zijn gerezen en dat er een groot gevaar is voor herhaling of voortzetting van het strafbare feit. Nog bezien wordt aan welke autoriteit de bevoegdheid het best kan worden toebedeeld.

² Memorie van toelichting, par. 2.

a. De oplegging van het huisverbod (artikel 2)

Het huisverbod kan worden opgelegd voor een vaste termijn van tien dagen, met de mogelijkheid van verlenging tot maximaal vier weken.

Uithuisplaatsing ten behoeve van crisisinterventie door of namens de burgemeester kan onder omstandigheden noodzakelijk zijn. Een termijn van tien dagen is echter niet nodig om een crisis te bezweren.¹ Zodra de actuele crisis is bezworen, is het nodig de rechten en belangen van de huisgenoten bij voortzetting van de maatregel om hulpverlening te organiseren opnieuw af te wegen tegenover de vrijheidsbeperking die eventuele voortzetting van de maatregel impliceert. De toelichting merkt over vrijheidsbeperking en de daarbij in acht te nemen waarborgen in algemene zin op dat het verschil tussen vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking slechts gradueel is. Bij de beoordeling of een vrijheidsbeperking langer gerechtvaardigd is, zijn de aard, duur, gevolgen en uitvoeringswijze van de maatregel relevant.² Een maatregel die na de noodzakelijke crisisinterventie voortduurt en vervolgens door het bestuur kan worden verlengd tot maximaal vier weken en die naar zijn aard een ingrijpende vrijheidsbeperking oplevert, omdat de eigen woning en de eigen straat verboden terrein zijn en geen voorziening biedt voor het verblijf van de betrokkene gedurende deze periode, is naar het oordeel van de Raad, ook in het licht van de bescherming van de rechten en belangen van de bedreigde huisgenoten slechts evenredig aan het daarmee te bereiken doel als in toereikende waarborgen van processuele aard wordt voorzien. Hij adviseert dan ook in een zwaardere vorm van deze processuele waarborgen te voorzien, waarbij over de verlenging van de maatregel na de noodzakelijke crisisinterventie – in plaats van door een bestuursorgaan met toetsing door de rechter – door de rechter zal worden beslist. Naarmate een beperking op rechten als hier aan de orde groter is, zullen immers zwaardere processuele waarborgen moeten worden verlangd. Op grond van het voorgaande adviseert de Raad het volgende alternatief onder ogen te zien:

- uithuisplaatsing ten behoeve van crisisinterventie kan noodzakelijk zijn, maar een termijn van tien dagen om een crisis te bezweren is niet nodig. Die termijn zou beduidende bekorting behoeven;*
- na verloop van die kortere termijn dient in een zwaardere processuele waarborg te worden voorzien; dan zou de rechter beslissen over de verlenging van het huisverbod. Daarbij kan de aard van de maatregel bepalen welke rechter bevoegd is deze beslissing te nemen. De Raad wijst in dit verband op de overeenkomsten met de procedure voor opname van een psychiatrische patiënt na de inbewaringstelling door de burgemeester krachtens de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wbopz). Hiertoe is steeds een machtiging van de civiele rechter vereist.*

b. De omvang van het contactverbod

In de memorie van toelichting wordt niet specifiek ingegaan op het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven als neergelegd in artikel 8 EVRM, dat in het geding kan zijn. Volgens artikel 1, aanhef en onder b, van het voorstel, geldt het contactverbod ten aanzien van alle bewoners van de woning.

De omstandigheid dat de aanwezigheid van de ene ouder in huis een ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van de andere ouder zal, buiten de situatie van crisisinterventie, echter niet zonder meer ook een verbod om contact met de kinderen op te nemen kunnen rechtvaardigen. En wanneer het om kindermishandeling door een ouder gaat, is het niet vanzelfsprekend dat geen contact met de andere ouder mag plaatsvinden.

De Raad adviseert daarom om met betrekking tot het contactverbod, na de fase van crisisinterventie, te voorzien in de mogelijkheid het verbod te beperken tot bepaalde personen.

Het contactverbod zal bovendien vaak lastig zijn te handhaven, bijvoorbeeld een verbod om een kind te bellen. De Raad adviseert ook aan dit aspect aandacht te schenken.

¹ Zie bijvoorbeeld de regeling in de Wet bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen (artikelen 25, 27 en 29), waar over de voortzetting van de inbewaringstelling, die is gelast door de burgemeester binnen een beduidend kortere termijn dan tien dagen door de rechter moet worden beslist.

² Memorie van toelichting, par. 6.2.

2. a. Volgens de Raad is een termijn van tien dagen niet nodig om een crisis te bezweren. De Raad adviseert dan ook deze termijn te bekorten.

In dit verband valt ten eerste op te merken dat de termijn van tien dagen niet alleen is gekozen voor crisisinterventie, maar eveneens om ervoor zorg te dragen dat in een afkoelingsperiode wordt voorzien en dat in die periode hulpverlening op gang kan worden gebracht. Ook in andere landen, zoals

Oostenrijk en Duitsland, wordt een huisverbod opgelegd voor een periode van tien dagen. Wel is het zo dat, zodra hulpverlening op gang is gebracht en door de uithuisgeplaatste is geaccepteerd, dit voor de burgemeester een indicatie kan zijn om het huisverbod in te trekken of het huisverbod niet te verlengen. Deze overweging heeft ertoe geleid expliciet in het wetsvoorstel op te nemen dat de burgemeester het huisverbod kan intrekken wanneer de uithuisgeplaatste een hulpverleningsaanbod heeft geaccepteerd en dit door de instantie voor advies of hulpverlening, aangewezen door de burgemeester, is bevestigd. Daartoe is aan artikel 2 van het wetsvoorstel een negende lid toegevoegd.

De procedure in de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (verder: Wet Bopz), waarnaar de Raad verwijst, heeft betrekking op de besluitvorming omtrent het ontnemen van iemands vrijheid. Dergelijke beslissingen dienen in beginsel door de rechter te worden genomen, maar voor noodgevallen voorziet artikel 20 van de Wet Bopz erin dat de burgemeester een last kan geven dat een persoon in bewaring wordt gesteld voor de periode, benodigd om een beslissing van de rechter te verkrijgen. De burgemeester moet er dan ook zelf voor zorgen dat de zaak, door tussenkomst van de officier van justitie, aan de rechter wordt voorgelegd. Het huisverbod betreft daarentegen geen ontneming van, maar een beperking in de vrijheid, waartoe, mede gelet op de termijn waarvoor de beperking geldt, in beginsel kan worden besloten door een bestuursorgaan, in casu de burgemeester. De uithuisgeplaatste dient zelf het initiatief te nemen om het hem opgelegde huisverbod ter toetsing aan de rechter voor te leggen. Om die reden is een andere procedure gekozen dan in de Wet Bopz voorzien. Er zijn ook andere voorbeelden van vrijheidsbeperkingen te noemen, waarbij de zaak niet al binnen enkele dagen aan de rechter kan worden voorgelegd en waarbij de betrokkene daartoe ook zelf het initiatief moet nemen; te denken valt bijvoorbeeld aan het sluiten van een woning wegens verstoring van de openbare orde. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet echter in een relatief snelle procedure bij de rechter: de rechterlijke toets kan plaatsvinden binnen drie dagen, welke termijn met toepassing van de Algemene termijnenwet kan oplopen tot zes dagen.

Overigens is een procedure waarbij een overheidsorgaan het huisverbod ter toetsing aan de rechter zou voorleggen wel overwogen (zie hierover ook paragraaf 14 van de memorie van toelichting). Naast het hierboven overwogene, is een bezwaar aan een dergelijke procedure dat ongeacht de wens van de uithuisgeplaatste ieder opgelegd huisverbod aan de rechter zou moeten worden voorgelegd. Uit ervaringsgegevens van bijvoorbeeld Oostenrijk blijkt dat slechts een klein percentage van de uithuisgeplaatsten zich niet bij het huisverbod neerlegt. In de bestuursrechtelijke procedure is het de uithuisgeplaatste zelf die bepaalt of hij een voorlopige voorziening verzoekt en beroep instelt tegen het huisverbod. Zou ieder huisverbod ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd, dan zou dat een onnodige belasting van de rechterlijke macht en andere overheidsinstanties inhouden. Dit geldt ook voor de uithuisgeplaatste zelf die, ook al kan hij verstek laten gaan, zich in dat geval wellicht toch geroepen zou voelen te verschijnen in de procedure en verweer te voeren. Met de voorgestelde bestuursrechtelijke procedure wordt dit voorkomen, terwijl wel wordt voorzien in tijdige en voldoende rechtsbescherming.

Ten aanzien van de verlenging adviseert de Raad te voorzien in een zwaardere processuele waarborg, waarbij de rechter, en niet een bestuursorgaan met toetsing door de rechter, beslist over de verlenging van het huisverbod dat is opgelegd als crisisinterventie. Zoals hiervoor reeds aangegeven, ben ik van mening dat de aard van de maatregel in beginsel niet noopt tot een rechterlijke beslissing, maar dat kan worden volstaan met toegang tot de rechter op initiatief van de betrokkene. Ik neem het advies van de Raad dan ook niet over.

2.b. De Raad adviseert om met betrekking tot het contactverbod, na de fase van de crisisinterventie, te voorzien in de mogelijkheid het verbod te beperken tot bepaalde personen. Geweld tussen partners heeft ook altijd effect op de kinderen; zo is bekend dat kinderen die met geweld in het gezin zijn opgegroeid later op meerdere terreinen dreigen te ontsporen. Het is om die reden van belang om als uitgangspunt te nemen dat er met de andere bewoners, zoals bijvoorbeeld de kinderen, geen contact mag zijn. Op deze wijze wordt voorkomen dat via de andere gezinsleden druk wordt uitgeoefend

op de achterblijvende partner. Wanneer er geen sprake is van geweld tussen partners, maar het gaat om (dreiging van) kindermishandeling, is eveneens van belang dat het contactverbod op de partner van toepassing is. Ook dan kan een afkoelingsperiode de partner de ruimte geven om keuzes te maken ten aanzien van het voortzetten van de relatie of het inroepen van hulp. Overigens kan er wel door tussenkomst van een derde contact zijn. De uithuisgeplaatste mag echter niet zelf contact initiëren met zijn partner en/of kinderen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is artikel 2 van het wetsvoorstel desondanks zodanig gewijzigd, dat het contactverbod geldt ten aanzien van degenen die met de uithuisgeplaatste in dezelfde woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven en die in de beschikking zijn genoemd. Noemt de beschikking deze persoon of personen niet, dan is het contactverbod daarop niet van toepassing. Ter plaatse zal de burgemeester of de hulpofficier van justitie moeten bezien of aan deze uitzondering uitvoering kan of moet worden gegeven.

De Raad merkt op dat een contactverbod moeilijk te handhaven zal zijn. Dat is inderdaad het geval wanneer het gaat om ambtshalve optreden. Niettemin kan met het contactverbod wel adequaat worden opgetreden op het moment dat de uithuisgeplaatste contact zoekt met bijvoorbeeld de partner of de kinderen. Dezen kunnen daarvan melding doen bij de politie. Naar aanleiding daarvan kunnen maatregelen worden genomen. Bij het implementatietraject, waar ook de politie intensief bij betrokken is, wordt overigens bezien in hoeverre de handhaving kan worden bevorderd. Deze overweging is aan de toelichting op artikel 1 in de memorie van toelichting toegevoegd.

3. De toepassingscriteria

Volgens het voorgestelde artikel 2, eerste lid, eerste volzin, kan aan een persoon een huisverbod worden opgelegd indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat diens aanwezigheid in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van een of meer andere personen die met deze persoon in de woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven of indien op grond van feiten of omstandigheden een ernstig vermoeden voor dit gevaar bestaat. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de aard van de feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen geven om een huisverbod op te leggen (artikel 2, eerste lid, laatste volzin). De Raad merkt op dat nergens wordt toegelicht wanneer sprake is van een ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van een persoon of een ernstig vermoeden voor dat gevaar. Bovendien wordt slechts zijdelings ingegaan op risicotaxatie als hulpmiddel bij het beoordelen van de vraag of de omstandigheden aanleiding geven tot een huisverbod. De Raad adviseert in de memorie van toelichting nader op deze criteria en nadere regels in te gaan.

3. Het advies van de Raad is gevolgd. In de memorie van toelichting is nader ingegaan op de aard van de feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot het opleggen van een huisverbod en op de in ontwikkeling zijnde risicotaxatie als hulpmiddel bij het beoordelen daarvan.

4. De bevoegdheid van de burgemeester en de machtiging aan de hulpofficier van justitie

Het voorgestelde huisverbod is een bevoegdheid van de burgemeester. De burgemeester kan van zijn bevoegdheden en taken mandaat c.q. machtiging verlenen aan de hulpofficier van justitie. Deze doet van een door hem opgelegd huisverbod onverwijld mededeling aan de burgemeester. Normaliter treedt de hulpofficier van justitie strafrechtelijk op. Hij heeft een aantal bevoegdheden die hij uitoefent onder gezag van de officier van justitie. In het wetsvoorstel gaat het niet om strafrecht en oefent de hulpofficier van justitie – in de praktijk veelal een brigadier van politie – zijn taak en bevoegdheid uit onder gezag van de burgemeester, in het kader van de hulpverlenende taak van de politie.

Teneinde te verduidelijken dat het hier niet om strafrechtelijk optreden gaat, geeft de Raad in overweging de hulpofficier van justitie te vervangen door een politieofficier in de rang van ten minste inspecteur van politie.

4. De opmerking van de Raad dat de hulpofficier van justitie normaliter strafrechtelijk optreedt, is juist. De keuze om mandaatverlening onderscheidenlijk verlening van een machtiging van de bevoegdheden en taken die de

burgemeester op grond van artikel 2, eerste, derde, zevende en achtste lid, en artikel 5, eerste lid, heeft, mogelijk te maken aan de hulpofficier van justitie is gemaakt vanwege de kwalificaties waaraan een hulpofficier van justitie moet voldoen. Zo moet deze benoemd zijn in schaal 9 of hoger, in bezit zijn van een geldig certificaat «hulpofficier van justitie» en beschikken over ten minste drie jaar aaneengesloten ervaring in een executieve functie binnen de politieorganisatie (artikel 1 van de Regeling hulpofficieren van justitie 2003). In de opleiding van hulpofficieren van justitie zal ook het toepassen van een huisverbod worden meegenomen. De veronderstelling van de Raad dat een hulpofficier van justitie in de praktijk veelal een brigadier van politie is, berust op onjuiste gronden. Een hulpofficier van justitie heeft de rang van inspecteur van politie of hoger. Slechts in geval van dringende noodzaak kan een brigadier, benoemd in schaal 8 (zie artikel 2, eerste lid, onder e, van het Besluit rangen politie), door het College van procureurs-generaal worden aangewezen als hulpofficier van justitie (artikel 4 Regeling hulpofficieren van justitie 2003).

5. Betredingsbevoegdheid

Het voorgestelde artikel 4, derde lid, geeft de politie voor de controle op de naleving van het huisverbod de bevoegdheid elke plaats waar de uithuisgeplaatste zich niet mag bevinden, te betreden zonder toestemming van de bewoner. Deze beperking op het huisrecht voldoet naar het oordeel van de Raad niet aan de noodzakelijkheidseis en is zonder nadere specificatie van de noodzaak in het concrete geval derhalve niet proportioneel. Stel dat de partner van de uithuisgeplaatste bij familie is ingetrokken. Het is niet nodig tegen de wil van de bewoner binnen te treden enkel om te controleren of ook de uithuisgeplaatste zich mogelijk daar bevindt. Voorts merkt de Raad op dat bij appartementsgebouwen zich alleen voor de eigenaren toegankelijke gemeenschappelijke ruimten bevinden. Ook daarvoor geldt dat het zonder toestemming van de eigenaar betreden van die ruimte in dit verband slechts bij concrete noodzaak proportioneel is. De Raad adviseert de betredingsbevoegdheid te heroverwegen.

5. Naar aanleiding van het advies van de Raad om de betredingsbevoegdheid ter controle op de naleving van het huisverbod te heroverwegen, is artikel 4, derde lid, in die zin gewijzigd dat ambtenaren van politie ter controle op de naleving van het huisverbod elke plaats waar de uithuisgeplaatste zich op grond van het huisverbod niet mag bevinden, mogen betreden, met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner. Daarnaast bestaan reeds mogelijkheden om de woning te betreden. Op grond van artikel 8, tweede lid, van de Politiewet 1993 heeft een ambtenaar van politie toegang tot elke plaats, voor zover dat voor het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven, redelijkerwijs nodig is. Op grond van artikel 55 van het Wetboek van Strafvordering kan iedere opsporingsambtenaar ter aanhouding van een verdachte, elke plaats betreden. Het handelen in strijd met het huisverbod wordt strafbaar gesteld op grond van artikel 11 van het wetsvoorstel. Bestaat er een redelijk vermoeden dat de uithuisgeplaatste in strijd handelt met het huisverbod en zich ophoudt in de woning waarvoor het huisverbod geldt, dan bestaat de mogelijkheid tot binnentreden van deze woning zonder dat daarvoor toestemming van de bewoner nodig is.

Er kan op grond van genoemde bevoegdheden bovendien zonder de vereiste machtiging worden binnentreden, indien ter voorkoming of bestrijding van ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen terstond in de woning moet worden binnentreden (artikel 2, derde lid, Algemene wet op het binnentreden). Met deze mogelijkheden om zonder toestemming van de bewoner binnen te treden in geval van nood of in geval van verdenking van een strafbaar feit, en daarnaast de mogelijkheid om binnen te treden met toestemming van de bewoner, bedoeld in artikel 4, derde lid, van het gewijzigde wetsvoorstel, wordt voorzien in voldoende mogelijkheden om binnen te treden, die bovendien proportioneel kunnen worden geacht.

Het is overigens niet zo dat, zoals de Raad in zijn advies suggereert, op basis van deze bepaling bijvoorbeeld zonder toestemming van de bewoner in de woning van familieleden van de partner zou kunnen worden binnentreden op het moment dat de partner daar verblijft. De betredingsbevoegdheid is in artikel 4, derde lid, gekoppeld aan de plaats waar de uithuisgeplaatste op

grond van het huisverbod niet mag komen. Deze plaats moet, op grond van artikel 2, vierde lid, van het wetsvoorstel expliciet in het huisverbod worden omschreven. Doorgaans zal het de woning van de uithuisgeplaatste betreffen. Het is niet zo dat, bijvoorbeeld op grond van het contactverbod, ook niet in het huisverbod omschreven woningen als plaats zoals bedoeld in artikel 4, derde lid, zijn aan te merken. Dit is in de memorie van toelichting in de toelichting op artikel 4 verduidelijkt.

6. Recht op ongestoord genot eigendom

Het huisverbod kan ook een beperking meebrengen van iemands eigendomsrecht als gewaarborgd door artikel 1, eerste lid, eerste zin, van het Eerste protocol bij het EVRM. De bepaling geldt niet alleen de eigenaar, maar ook de huurder van de woning.¹ Verder dient de beperking in het algemeen belang te zijn.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan het recht op het ongestoord genot van de eigendom volgens genoemde bepaling.

6. De Raad stelt dat een huisverbod een beperking kan meebrengen van iemands recht op ongestoord genot van zijn eigendom als gewaarborgd door artikel 1, eerste lid, eerste zin, van het Eerste protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Gezien de beperkte strekking en tijd van het huisverbod is er noch de iure, noch de facto sprake van ontneming van eigendom in de zin van artikel 1 Eerste protocol. Wel merkt de Raad terecht op dat de tijdelijke ontzegging tot de eigen woning een inbreuk maakt op het ongestoord genot van de woning. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de nieuwe paragraaf 6.3 van de memorie van toelichting aandacht besteed aan het recht op ongestoord genot van de eigendom volgens genoemde bepaling.

7. Opvangplaatsen

Volgens de memorie van toelichting wordt niet voorzien in opvang van de uithuisgeplaatste en dient deze zelf een onderkomen te vinden bijvoorbeeld bij familie of vrienden.² Dit hoeft niet steeds een reële mogelijkheid te zijn. Denkbaar is voorts dat de omstandigheid dat de uithuisgeplaatste geen onderdak heeft, tot een verdere escalatie kan leiden. De Raad adviseert hierop in te gaan en het voorstel zonedig aan te vullen.

7. Er wordt vanuit gegaan dat uithuisgeplaatsten zelf voor onderdak zorgen bij familie of vrienden of op andere plekken. Wanneer een uithuisgeplaatste in het uiterste geval geen onderdak kan vinden kan deze terecht bij de dak- en thuislozenopvang. Overigens heeft het niet beschikbaar stellen van onderdak in Oostenrijk niet tot problemen geleid; de uithuisgeplaatste weet vrijwel altijd in onderdak te voorzien.

De Raad merkt op dat het niet kunnen vinden van onderdak ertoe zou kunnen leiden dat de kans op escalatie bij terugkeer groter wordt en adviseert daarop nader in te gaan. Zoals gezegd wordt ervan uitgegaan dat de uithuisgeplaatste onderdak vindt. Escalatie moet in alle gevallen voorkomen worden door zo snel mogelijk na oplegging van het huisverbod met de uithuisgeplaatste in gesprek te gaan en hem hulp te bieden. Alleen dan is verbetering van de gezinssituatie mogelijk. Overigens zal het bovengenoemde in de pilots, die dit najaar van start gaan, worden uitgetest. Mocht daaruit blijken dat er toch sprake is van onoverkomelijke problemen, dan zal alsnog naar een oplossing worden gezocht.

8. Ervaringen

In paragraaf 4 van de memorie van toelichting wordt kort gewezen op onderzoeken naar de wettelijke voorzieningen voor uithuisplaatsing in Oostenrijk en Duitsland. De Raad merkt op dat het tijdelijk huisverbod niet een nieuw instrument is, maar in het strafrecht al wordt toegepast, bijvoorbeeld door de rechter-commissaris als bijzondere voorwaarde in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis. De Raad adviseert om in de memorie van toelichting uitgebreider verslag te doen van de ervaringen met de uithuisplaatsingsmaatregel in Oostenrijk en Duitsland alsmede om de ervaringen in Nederland met het strafrechtelijk huisverbod te beschrijven en daarbij in het bijzonder in te gaan op de effectiviteit en handhaving.

¹ EHRM 23 februari 1995, series A, vol.306-B, p.53, Gasus Dosier- und Fordertechnik, alsmede T. van Banning, Het recht op eigendom, een onderbelicht mensenrecht, NJCM-Bulletin 2004, nr. 4A, p. 460.

² Memorie van toelichting, par. 3.

8. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de nieuwe paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting nader ingegaan op de ervaringen met de uithuisplaatsingsmaatregel in Oostenrijk en Duitsland.

De Raad van State adviseert om de ervaringen in Nederland met het strafrechtelijk huisverbod te beschrijven en daarbij in het bijzonder in te gaan op de effectiviteit en de handhaving. Hoewel het strafrecht de mogelijkheden biedt om een huisverbod op te leggen, zijn over de toepassing van dergelijke maatregelen geen gegevens bekend. Wanneer het onderhavige wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking zal treden, zal ook de Aanwijzing huiselijk geweld worden aangepast aan de op dat moment bestaande mogelijkheden tot het opleggen van een huisverbod.

9. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

9. Met de redactionele opmerkingen van de Raad is rekening gehouden. Daarnaast zijn in artikel 2, eerste lid, 4, tweede lid, en 6, tweede lid, alsmede in de memorie van toelichting nog enkele aanpassingen van redactionele aard gemaakt. Voorts is in de memorie van toelichting bij de toelichting op artikel 15 verduidelijkt dat ten aanzien van eergelateerd geweld de evaluatie ziet op de werkbaarheid van de toepassing van het huisverbod.

Tot slot is paragraaf 13 van het algemeen deel van de memorie van toelichting over de financiële gevolgen nog aangepast. Daarin is aangegeven dat de totale kosten circa € 4,95 miljoen per jaar bedragen wanneer er jaarlijks 1000 huisverboden worden opgelegd, terwijl bij een inschatting van 2000 huisverboden – op basis waarvan de totale kosten in de memorie van toelichting nader zijn uitgewerkt – de totale kosten € 9,9 miljoen per jaar bedragen. Voorlopig is er ruimte voor 1000 huisverboden per jaar.

De Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W03.06.0059/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel 1, onder a, zo nodig, in verband met artikel 3 van de Politiewet 1993, uitzonderen de bijzondere en vrijwillige ambtenaren van politie, aangesteld voor de uitoefening van de politietaak. In elk geval in de toelichting preciseren of deze functionarissen mede worden begrepen onder «ambtenaar van politie».
- De tekst van artikel 2, eerste lid, luidt «De burgemeester kan voor een periode van tien dagen een huisverbod opleggen»; daarmee wordt een vaste periode van tien dagen bedoeld. Duidelijkheidshalve dit onderdeel wijzigen in «De burgemeester kan een huisverbod opleggen. Het verbod geldt voor een periode van tien dagen, behoudens verlenging overeenkomstig artikel 9.»
- De tekst van artikel 2, tweede lid, wijzigen in: Een huisverbod kan slechts worden opgelegd aan een meerderjarig persoon.
- (De verwijzing naar het eerste lid is onduidelijk, omdat het eerste lid twee personen noemt; de verbijzondering van de plaats waar de woning ligt, is overbodig.)
- In artikel 2, derde lid, «In het geval dat» wijzigen in «als»; «daarvan neemt deze» wijzigen in «daarvan neemt hij»; de laatste bijzin schrappen.
- In artikel 2, vijfde lid, «deze» wijzigen in: hij.
- In artikel 2, zevende lid, na «hulpverlening» een komma plaatsen.
- De verschillen motiveren tussen de termen «terstond» in artikel 2, vijfde lid, en «onverwijld» in artikel 2, zevende lid, en artikel 3, tweede lid.
- In artikel 4, tweede lid, laatste zin, «de uithuisgeplaatste» wijzigen in: hem.
- In artikel 4, derde lid, «een of meer» schrappen.
- Artikel 5, eerste lid, doen luiden als volgt:
 1. Indien de uithuisgeplaatste dat wenst, draagt de burgemeester zorg dat deze binnen 24 uur nadat hij die wens te kennen heeft gegeven, voor de duur van de behandeling van zijn verzoek om voorlopige voorziening wordt bijgestaan door een raadsman.
- In artikel 6, eerste lid, en artikel 9, vierde lid, «verzoek om een voorlopige voorziening» wijzigen in «verzoek om voorlopige voorziening» (zie artikel 8:81, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht).
- In artikel 6, tweede lid, na «omstandigheden» een komma plaatsen.
- In artikel 8, eerste lid, onder c, «in geval» wijzigen in: ingeval.
- In artikel 8, tweede lid, «ter zitting aanwezig waren» wijzigen in: aanwezig waren ter zitting waarop de uitspraak werd gedaan.
- In artikel 9, vierde lid, «Het tweede en derde lid» wijzigen in: Het tweede en het derde lid.
- In artikel 10, eerste lid, «de artikelen» wijzigen in: artikel.
- In artikel 11 «, een taakstraf» schrappen, aangezien deze sanctiemogelijkheid reeds volgt uit artikel 9, tweede lid, juncto artikel 91 van het Wetboek van Strafrecht. Verder «bestraft» wijzigen in: gestraft.