

# de Gemeentestem

Gst. 2009, 7329  
zaterdag 19 december 2009  
159e jaargang

## INHOUD

128. De Wet tijdelijk huisverbod. Eerste ervaringen in de jurisprudentie. Prof. mr. L.J.J. Rogier

129. Overgangsprikelen vierde tranche Awb bij de Invordering van verbeurde dwangsommen en kosten van bestuursdwang. mr. C.J. IJdema mr. U.T. Hoekstra

130. Redactionele mededeling. De hoofdredactie.

131. Vzr. Rb. Almelo, 13-3-09. Huisverbod, hulpverlening, kostenveroordeling, motivering, risicotaxatie-instrument huiselijk geweld (RiHG), voorlopige voorziening. (Enschede) m.nt. L.J.J. Rogier

132. CBB 3-6-09. Wijziging verordening met het oog op concreet project, geen beschikking maar algemeen verbindend voorschrift. (Den Haag) m.nt. R. Kooper

133. ABRvS 24-6-09. Afrekening in verband met bestuursoverdracht aan verzelfstandigde stichting voor openbaar primair onderwijs. Rechtshandeling naar burgerlijk recht. Ambtshalve toetsing: geen besluit. (Edam-Volendam) m.nt. P.W.A. Huisman

(Vervolg inhoud op pagina 610.)

## De Wet tijdelijk huisverbod

Eerste ervaringen in de jurisprudentie

Prof. mr. L.J.J. Rogier<sup>1</sup>

**128** Sinds 1 januari 2009 is de Wet tijdelijk huisverbod (Wth) van kracht.<sup>2</sup> De wet maakt het mogelijk dat de burgemeester, of namens hem de hulpofficier van justitie, een huisverbod oplegt aan een meerderjarige die huiselijk geweld pleegt of van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat. In dit artikel wordt aan de hand van recente jurisprudentie nagegaan welke ervaringen met het huisverbod zijn opgedaan.

### 1. Inleiding

Sinds 1 januari 2009 is de Wet tijdelijk huisverbod (Wth) van kracht.<sup>3</sup> De wet maakt het mogelijk dat de burgemeester, of namens hem de hulpofficier van justitie, een huisverbod oplegt aan een meerderjarige die huiselijk geweld pleegt of van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat. Daarmee is beoogd (verdere) escalatie te voorkomen en hulpverlening in gang te zetten voor zowel de uithuisgeplaatste als voor achterblijvers.

Het begrip 'huiselijk geweld' is niet wettelijk gedefinieerd. Het verwijst naar verschillende vormen van geweld (fysiek, seksueel) in verschillende relaties (partners, kind-ouder, maar ook oudere versus verzorger)<sup>4</sup> en wordt dus in de praktijk ingevuld. Een huisverbod houdt in dat de betreffende persoon gedurende een bepaalde periode – in beginsel tien dagen – zijn woning niet mag betreden en ook geen contact mag opnemen met zijn huisgenoten. Het kan worden verlengd tot ten hoogste vier weken nadat het is opgelegd, indien de dreiging van het gevaar of het ernstige vermoeden daarvan zich voortzet. De burgemeester kan het huisverbod in-

trekken als de uithuisgeplaatste een aanbod tot hulpverlening heeft aanvaard en tevens heeft geaccepteerd dat, indien nodig, aan een of meer huisgenoten hulp wordt verleend. Het huisverbod bevat een omschrijving van de plaats en de duur waarvoor het geldt; de feiten en omstandigheden die daartoe aanleiding hebben gegeven, en de namen van de personen ten aanzien van wie het verbod om contact op te nemen geldt. In spoedeisende situaties kan het huisverbod mondeling worden aangezegd. Tegen een huisverbod kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Tegelijkertijd kan belanghebbende een verzoek tot voorlopige voorziening indienen. Dat verzoek dient binnen drie

<sup>1</sup> Prof. mr. L.J.J. Rogier is hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en redacteur van dit blad.

<sup>2</sup> *Stb.* 2008, 421.

<sup>3</sup> *Stb.* 2008, 421.

<sup>4</sup> Katinka Lünnevan, Renée Römkens en Theo de Roos, 'Wie slaat die gaat!', *NJB* 2009, p. 940-946.

Nu beschikbaar:

**de Gemeentestem Online**

Meer informatie?

Kijk op [www.kluwershop.nl](http://www.kluwershop.nl)

of bel met onze klantenservice, tel. 0570-673449



10127854



Kluwer

a Wolters Kluwer business

134. Rb. 's-Gravenhage 2-9-09. Overdracht bevoegdheden aan bestuur gemeenschappelijk openbaar lichaam. Verhouding verordening gemeenschappelijk openbaar lichaam en anterieure verordening gemeente. Instemming deelnemers aan gemeenschappelijke regeling. Bekendmaking en inwerkingtreding verordening gemeenschappelijk openbaar lichaam. (Midden-Delfland) m.nt. R.J.M.H. de Greef

135. Op-Recht Bekeken. 2-9-2009. Integer spreken over integriteit. Drs. C.J.N. Verstedden

dagen te worden behandeld. De bezwaarfase is uitgesloten. Een huisverbod sluit strafrechtelijk optreden tegen huiselijk geweld niet uit. Daarnaast is het niet-naleven van een huisverbod apart als misdrijf strafbaar gesteld. De strafrechter toetst bij vervolging daarvan ambtshalve of het huisverbod rechtmatig is opgelegd. Hierna wordt aan de hand van recente jurisprudentie – tot op heden overwegend van rechtbanken – nagegaan welke ervaringen met het huisverbod zijn opgedaan. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de bevoegdheden bij oplegging van het huisverbod; de belangafweging bij oplegging, verlenging en intrekking van het huisverbod, de rechtsbescherming en de toetsing door bestuursrechter en strafrechter. Ten slotte wordt het huisverbod gezien in het licht van het EVRM.

## 2. De burgemeester

De Wth wijst de burgemeester aan als het bevoegde orgaan dat een huisverbod kan opleggen.<sup>5</sup> Daarnaast geeft de Wth een wettelijke grondslag voor mandaat c.q. machtiging aan de hulpofficier van justitie voor het – eventueel mondeling – opleggen van een huisverbod, het opnemen van contact met een instelling van jeugdzorg bij kindermishandeling, het meedelen van het huisverbod aan de huisgenoten van de uithuisgeplaatste en aan hulpverleningsinstellingen en het toewijzen van een raadsman aan de uithuisgeplaatste als deze een voorlopige voorziening wil aanvragen bij de rechtbank.<sup>6</sup>

### 2.1. Bevoegd orgaan

Dat de burgemeester het meest aangegeven orgaan zou zijn om een huisverbod op te leggen was bepaald niet

vanzelfsprekend. De maatregel past niet binnen de bestuurlijke taken voor de handhaving van de openbare orde, waarmee de burgemeester belast is. De officier van justitie zou meer aangewezen zijn.<sup>7</sup> De regering stelde dat het huisverbod in de eerste plaats een preventief instrument is dat kan worden opgelegd in het kader van de lokale veiligheidszorg. Daarom ligt het niet voor de hand om het huisverbod een strafrechtelijke inbedding te geven. In het strafrecht kan immers alleen worden opgetreden tegen de verdachte van een strafbaar feit. In de tweede plaats is de politie bij de dreiging van huiselijk geweld aanwezig in verband met haar hulpverleningstaak. Voor deze taak staat zij onder gezag van de burgemeester.<sup>8</sup> In de derde plaats heeft de gemeente bij de aansturing van de hulpverlening de regie. De burgemeester kan de hulpverlening aan alle betrokkenen snel en gecoördineerd in gang zetten. Ten slotte heeft de burgemeester al een aantal ingrijpende bevoegdheden om preventief op te treden in het kader van de handhaving van de openbare orde en op grond van de Wet BOPZ.<sup>9</sup> Peters heeft in dit blad gesteld dat het hem toch beter lijkt om de burgemeester alleen bevoegdheden te geven tot het geven van een huisverbod in spoedgevallen die geen uitstel kunnen lijden, om daarna de rechter als onpartijdige partij de beslissing te laten nemen. De burgemeester zou dan slechts de bevoegdheid moeten krijgen voor een korte periode. Dit sluit ook beter aan bij het systeem van de Wet BOPZ. Het past meer in de rechtsstaatgedachte om deze bevoegdheden toe te vertrouwen aan de onafhankelijke rechter.<sup>10</sup> De ervaringen met het huisverbod tot op heden wijzen niet op problemen met de burgemeester als verantwoordelijk bestuursorgaan. In tegendeel. Misschien omdat in de praktijk de politie met de uitvoering is belast, waardoor een directe verbinding is gelegd met het strafrecht en de hulpverlening is een gecoördineerde uitvoering zoals beoogd mogelijk. In de tot dusverre gewezen jurisprudentie is de bevoegdheid van de burgemeester om een huisverbod op te leggen ook niet ter discussie gesteld. Dat verbaast echter niet, aangezien de rechter de attributie van bestuursbevoegdheden door de formele wetgever vanwege het grondwettelijke toetsingsverbod<sup>11</sup> niet snel onrechtmatig zal oordelen.

Het is bovendien niet goed voorstelbaar dat deze bevoegdheid in strijd zou zijn met verdragsverplichtingen. De voorgenomen evaluatie van de wet, vijf jaar na de inwerkingtreding, zal op dit punt meer duidelijkheid moeten verschaffen.

### 2.2. Mandaat

Bij de oplegging van een huisverbod is mandaat alleen mogelijk voor zover de Wth dat regelt. De burgemeester is bevoegd mandaat te verlenen aan een politieambtenaar, tevens hulpofficier van justitie om een huisverbod op te leggen en machtiging om uitvoering te geven aan de hiervoor genoemde handelingen. Het gaat hier dan meestal om een politieambtenaar in de rang van inspecteur of hoger. Mandaat kan worden verleend in algemene zin of voor een bepaald geval. Algemeen mandaat wordt schriftelijk verleend.<sup>12</sup> Mandaat is niet mogelijk bij verlenging en intrekking van het huisverbod.<sup>13</sup> En submandaat is bij de oplegging van een huisverbod uitgesloten.<sup>14</sup> De burgemeester is niet verplicht om mandaat te verlenen. Hij kan – zoals in een aantal kleinere gemeenten gebeurt – ervoor kiezen om de bevoegdheid om een huisverbod op te leggen aan zich te houden. Mandaatverlening neemt niet weg dat de burgemeester zelf verantwoordelijk blijft. Daarom is ook bepaald dat de hulpofficier de burgemeester informeert als hij een huisverbod heeft opgelegd.<sup>15</sup> Dit biedt de burgemeester de gelegenheid het huisverbod in te trekken als hij het daarmee niet eens is en zo nodig het mandaat in te trekken. De burgemeester kan bij mandaatver-

<sup>5</sup> Art. 2, lid 1 Wth.

<sup>6</sup> Art. 3 lid 1 Wth.

<sup>7</sup> E.R. Muller, L.J.J. Rogier, H.R.B.M. Kummeling e.a., *Bestuur, recht en veiligheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 166.

<sup>8</sup> Art. 12 Polw.

<sup>9</sup> *Kamerstukken I* 2007/08, 30 657, C, p. 7-8.

<sup>10</sup> Prof. mr. J.A. Peters, 'Van wie is de burgemeester?', *Gst.* 2009, 7321, p. 371-374.

<sup>11</sup> Art. 120 Gw.

<sup>12</sup> Art. 10:5 lid 2 Awb.

<sup>13</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 657, nr. 3 (MvT), p. 23 en 26.

<sup>14</sup> In art. 3 lid 2 tweede volzin sluit toepassing van art. 10:9 lid 1 Awb uit.

<sup>15</sup> Art. 5 lid 2 Wth.

lening de bevoegdheid ook nog altijd zelf blijven uitoefenen.<sup>16</sup> De burgemeester kan bovendien voorwaarden verbinden aan de mandaatverlening, bijvoorbeeld in die zin dat de officier van justitie hem telkens informeert voordat hij een huisverbod oplegt. Aparte aandacht verdient het zogenoemde ondertekeningsmandaat. Wanneer de burgemeester het besluit tot het opleggen van het huisverbod zelf wil blijven nemen, kan hij wel mandaat verlenen tot het namens hem ondertekenen van dat besluit. In dat geval moet uit het besluit blijken dat het door het bestuursorgaan zelf is genomen.<sup>17</sup> Daar komt volgens jurisprudentie bij dat het nadien mogelijk moet zijn na te gaan of, wanneer en op welke wijze de burgemeester deze beslissing heeft genomen. Dat klemt te meer daar het opleggen van een huisverbod een vergaande bevoegdheid betreft en de overtreding daarvan als misdrijf is strafbaar gesteld. Als geen schriftelijke neerslag van de beslissing van de burgemeester bestaat, anders dan bij besluit tot oplegging van het huisverbod een ingevuld voorgedrukt formulier ingevuld door de hulpofficier van justitie, dan dient ervan te worden uitgegaan dat het besluit is genomen in strijd met art. 2 Wth.<sup>18</sup>

### 2.3. Hulpverlening

Indien de burgemeester (of de hulpofficier) een huisverbod wil opleggen wegens kindermishandeling of een ernstig vermoeden daarvan, neemt hij vooraf contact op met het advies- en meldpunt kindermishandeling (AMK) om te overleggen over zijn voornemen. Die verplichting is erop gericht om na te kunnen gaan of het AMK of de Raad voor de Kinderbescherming zich met deze kindermishandeling bezighoudt. Als de burgemeester in zo'n geval een huisverbod heeft opgelegd deelt hij ook achteraf de inhoud daarvan mee aan het AMK.<sup>19</sup>

In overige gevallen deelt de burgemeester, wanneer hij een huisverbod heeft opgelegd, de inhoud daarvan mede aan de door hem aangewezen instantie voor advies en hulpverlening. Dat kan per gemeente verschillen en zal onder meer afhankelijk zijn van de lokale hulpverleningsstructuur. De uithuisgeplaatste is niet verplicht hulpverlening te aanvaarden. Aanvaarding van een hulpverleningsaanbod, dat tevens inhoudt aanvaarding van en medewerking aan hulpverle-

ning aan huisgenoten, kan er wel toe leiden dat het huisverbod niet wordt verlengd<sup>20</sup> (zie hierna par. 3.4).

Uit de pilots die zijn uitgevoerd voorafgaande aan de invoering van de Wth blijkt dat snelle hulpverlening, gericht op motivering ten tijde van de crisis die aanleiding is tot de oplegging van een huisverbod, van groot belang is voor de acceptatie van hulpverleningstrajecten door uithuisgeplaatsten en achterblijvers, waaronder kinderen.<sup>21</sup>

### 3. Het huisverbod

Het huisverbod bestaat inhoudelijk uit een 'beschikking houdende een last tot het onmiddellijk verlaten van een bepaalde woning en een verbod tot het betreden van, zich ophouden bij of aanwezig zijn in die woning en een verbod om contact op te nemen met degenen die met de persoon tot wie de beschikking is gericht in dezelfde woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven.'<sup>22</sup>

In deze omschrijving wordt tot uitdrukking gebracht dat nadat het huisverbod is opgelegd, de uithuisgeplaatste onmiddellijk zijn woning dient te verlaten en dat hij zijn woning gedurende de periode dat het huisverbod van kracht is, niet mag betreden. Ook mag hij zich niet ophouden bij de woning of aanwezig zijn in de woning. Woning omvat het huis, het appartement of andere woonruimte, zoals een woonboot. Daarnaast mag de uithuisgeplaatste zich ook niet ophouden bij de woning; daarmee ziet het huisverbod ook op de directe omgeving van de woning, zoals de tuin, het trappenhuis en de gemeenschappelijke ruimten in bijvoorbeeld een appartementencomplex. In de beschikking zal de plaats waarvoor het huisverbod geldt, worden opgenomen,<sup>23</sup> zodat het voor de uithuisgeplaatste duidelijk is tot waar het huisverbod zich uitstrekt.

<sup>16</sup> Art. 10:7 Awb.

<sup>17</sup> Art. 10:11 Awb.

<sup>18</sup> Rb. Arnhem, 5 augustus 2009, *LJN* BJ4703.

<sup>19</sup> Art. 2 lid 3 en 8 Wth.

<sup>20</sup> Art. 2 lid 8 en 9 Wth.

<sup>21</sup> Zie o.a. antwoorden op Kamervragen, Aanhangsel Hand. *Kamerstukken II* 2008/09, p. 3527-28.

<sup>22</sup> Art. 1 aanhef en sub b Wth.

<sup>23</sup> Art. 2 lid 4 Wth.

## de Gemeentestem

Erevoorzitter:  
mr. E. Brederveld

Hoofredactie:  
mr. D.E. Bunschoten, prof. mr. D.J. Elzinga, mr. S.A.J. Munneke (eindredacteur), prof. mr. L.J.J. Rogier, prof. mr. R.J.N. Schlössels, prof. mr. J.M.H.F. Teunissen, drs. C.J.N. Verstedden (voorzitter)

Redactieraad:  
mr. M.A.C. van Egdom, prof. mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens, J.A.M. van Homelen, prof. mr. W. Konijnenbelt, mr. J.B. Mencke, mr. J.J.H. Pop, prof. mr. R.J.G.M. Widdershoven

Annotatoren:  
mr. W.P. Adriaanse, mr. P.P.A. Bodden, prof. mr. A.H.M. Dölle, mr. J.A.E. van der Does, prof. mr. J.W.M. Engels, mr. A.A.J. de Gier, mr. J.L.A. Kessen, mr. A.P. Klap, mr. T.E.P.A. Lam, mr. S.A.J. Munneke, mr. A.G.A. Nijmeijer, prof. mr. L.J.J. Rogier, mr. L.J.M. Timmermans, prof. mr. P.J.J. Zoonjens

Selecteurs:  
*ABRVs*: mr. R. Kegge, mr. W.G. Timmerman, mr. R.H.L. Dallinga, mr. W.S. van Helvoort, mr. J.A.W. Huijben, mr. J. de Koning, mr. O. van Loon, mr. J. Wieland; *CRvB*: A.J.Th. Kok; *CBB*: mr. R. Meijer

Citeerwijze:  
*Gst.* jaartal, publicatienummer;  
*Gst.* 2009, 1

Aanwijzingen voor auteurs:  
Artikelen en reacties zijn welkom. Uw bijdrage kunt u zenden aan Kluwer BV, t.a.v. Mariëtte Bosch, mariettebosch@kluwer.nl, tel. 0570-647240.

Op iedere inzending van een bijdrage of informatie zijn van toepassing de Standaardpublicatievoorwaarden van Wolters Kluwer Nederland BV, gedeponeerd ter griffie van de Rechtbank Amsterdam onder nr. 217/1999, een kopie kan kosteloos bij de uitgever worden aangevraagd. U kunt de Standaardpublicatievoorwaarden ook vinden op [www.kluwer.nl](http://www.kluwer.nl) onder Auteurs/Documenten.

Advertentie-exploitatie:  
Informatie over adverteren:  
Ria Blokland, tel. 0172-46 65 68, rblokland@kluwer.nl

Abonnementen:  
€ 322,- incl. 6% BTW en opbergband per jaar, studenten 50% korting, losse nummers € 18,60 incl. 6% BTW, opbergband € 23,60 incl. adm.- en verzendkosten. Verschijnt 22 maal per jaar.

Abonnementen kunnen op elk gewenst moment worden aangegaan voor de duur van minimaal één jaar, te rekenen vanaf het moment van eerste levering, en worden vooraf gefactureerd voor de volledige abonnementsperiode, tenzij uitdrukkelijk schriftelijk anders is overeengekomen.

Abonnementen kunnen schriftelijk tot drie maanden voor de aanvang van het nieuwe abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch met een jaar verlengd.

Abonnementenadministratie en productinformatie:  
Kluwer Afd. Klantcontacten, Pb 878, 7400 AW Deventer, tel. 0570-673449, automatische bestellijn 0570-673511, fax 0570-691555, e-mail [juridisch@kluwer.nl](mailto:juridisch@kluwer.nl). Ook adres-/naamswijzigingen d.m.v. verbeterd adreslabel aan voornoemd adres.

Gebruik persoonsgegevens:  
Kluwer BV legt de gegevens van abonnees vast voor de uitvoering van de (abonnements-) overeenkomst. De gegevens kunnen door Kluwer, of zorgvuldig geselecteerde derden, worden gebruikt om u te informeren over relevante producten en diensten. Indien u hier bezwaar tegen heeft, kunt u contact met de Afd. Klantcontacten opnemen.

Leveringsvoorwaarden:  
Op alle uitgaven van Kluwer zijn de algemene leveringsvoorwaarden van toepassing. Deze kunt u lezen op [www.kluwer.nl](http://www.kluwer.nl) of opvragen via tel. 0570-673449.

De Gemeentestem is een uitgave van Kluwer BV. ISSN 0165-7895

[www.kluwer.nl](http://www.kluwer.nl)

Het huisverbod omvat mede een contactverbod ten aanzien van met naam in de beschikking genoemde huisgenoten van de uithuisgeplaatste.<sup>24</sup> Dit houdt in dat de uithuisgeplaatste gedurende de periode waarin het huisverbod van kracht is, geen contact mag opnemen met degenen met wie hij in huis woont. Het contactverbod is opgenomen om te bevorderen dat het slachtoffer tot rust kan komen en bijvoorbeeld niet door de uithuisgeplaatste telefonisch of op plekken die vallen buiten het huisverbod, wordt benaderd. Om dezelfde redenen geldt het contactverbod ook voor de andere huisgenoten, bijvoorbeeld de kinderen van de uithuisgeplaatste.<sup>25</sup>

### 3.1. Risicotaxatie-instrument (RiHG)

De burgemeester mag bij het opleggen van een huisverbod alleen feiten en omstandigheden betrekken die in een bijlage bij het Besluit tijdelijk huisverbod<sup>26</sup> zijn genoemd. Dat wordt het risicotaxatie-instrument huiselijk geweld (RiHG) genoemd. Van nadere ministeriële regels met betrekking tot het huisverbod<sup>27</sup> is vooralsnog afgezien omdat de feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen geven om een huisverbod op te leggen limitatief in het RiHG zijn opgenomen.<sup>28</sup> Dat betekent dat een huisverbod niet kan worden opgelegd 'om het zekere voor het onzekere te nemen'.<sup>29</sup>

De feiten en omstandigheden zijn ingedeeld in drie categorieën. De eerste categorie betreft de persoon ten aanzien van wie wordt overwogen een huisverbod op te leggen. De tweede categorie betreft het verloop van het incident. De derde categorie betreft de leefomstandigheden van de betrokkene en van zijn huisgenoten. Iedere categorie kent een aantal risico-indicatoren. Bij feiten en omstandigheden die de persoon van de dader betreffen wordt bijvoorbeeld gedacht aan antecedenten van de betrokkene, aangiften en meldingen die betrekking hebben op huiselijk geweld (politiegegevens), de mate waarin de betrokkene aanspreekbaar is en riskante gewoonten van de betrokkene, zoals het gebruik van alcohol en drugs. Ten aanzien van het verloop van het incident wordt gedacht aan de aanwezigheid van kinderen in de woning, beschadiging van goederen, intimiderend gedrag en bijvoorbeeld de constatering dat er een wapen in de woning aanwezig is. Bij feiten en om-

standigheden die de achtergrond van het gezin betreffen kan worden gedacht aan spanningen door werkgereleerde of financiële problemen.<sup>30</sup> De regering benadrukt dat de burgemeester ter zake van het opleggen van het huisverbod een discretionaire bevoegdheid heeft. Dat betekent dat het Besluit tijdelijk huisverbod niet kan voorschrijven hoe de beslissing van de burgemeester moet komen te luiden. Het bevat uitsluitend een nadere invulling van het beoordelingskader voor de burgemeester.

In de jurisprudentie komt het RiHG herhaaldelijk aan de orde, zowel bij de vraag of de belangen zorgvuldig zijn afgewogen als ten aanzien van de vraag of de gegevens voldoende bewijs opleveren en het besluit aan de hand daarvan voldoende is gemotiveerd. De voorzieningenrechter in Utrecht overwoog dat het RiHG slechts een hulpmiddel is ter beoordeling of er sprake is van een situatie die een huisverbod rechtvaardigt. Daarnaast spelen de onderliggende stukken een rol, zoals het door de hulpofficier opgemaakte procesverbaal van bevindingen<sup>31</sup> (zie daarover hierna onder motivering en bewijs).

### 3.2. Oplegging

Bij de oplegging van het huisverbod spelen in eerste instantie de hiervoor genoemde indicatoren een rol. Bij iedere indicator wordt in het RiHG na de beoordeling van de daar genoemde signalen een keuze gemaakt voor laag, midden of hoog risico. Iedere categorie eindigt met een beoordelingsmoment waarop een tussenoordeel wordt gegeven. Indien na het doorlopen van het gehele RiHG in één of meer categorieën geoordeeld wordt dat er sprake is van een hoog risico, ligt het in de rede dat er een huisverbod wordt opgelegd.<sup>32</sup> De belangenafweging ligt uiteindelijk bij de burgemeester of de hulpofficier van justitie.

Het huisverbod kan zowel repressief als preventief worden ingezet. Op zichzelf is het mogelijk dat het verbod puur preventief wordt opgelegd, in gevallen waarin (nog) geen strafbare feiten hebben plaatsgevonden. Oorspronkelijk was dat ook de bedoeling. Maar in de praktijk is het huisverbod meer gekoppeld aan het strafrecht en het strafprocesrecht.<sup>33</sup> Het RiHG wordt veelal ondersteund door een strafrechtelijk proces-verbaal. Er zijn uit de jurisprudentie geen gevallen

bekend waaruit blijkt dat het huisverbod puur preventief is opgelegd. Bij zijn beoordeling van het huisverbod kijkt de rechter echter niet alleen naar feiten en omstandigheden die van belang waren ten tijde van de oplegging, maar ook naar feiten en omstandigheden die daarna zijn opgekomen. De rechter beoordeelt een huisverbod *ex nunc*. Dat maakt het lastig om lering te trekken uit rechterlijke uitspraken waar het gaat om de rechtmatigheid van het huisverbod ten tijde van de oplegging.<sup>34</sup>

In de meeste gevallen oordeelt de rechter de oplegging rechtmatig. In een geval waarin een man een ruit had gebroken, een pot mosterd tegen de muur kapot had gegooid, een kast van de trap had gegooid en had gedreigd met verdere vernielingen als hij van zijn vrouw geen geld kreeg, oordeelde de rechter de oplegging van het huisverbod rechtmatig, ondanks het feit dat alle huisgenoten van de betrokkene later hadden verklaard dat zij wilden dat de man terugkeerde naar huis. Dat laatste was volgens de rechter onvoldoende om te oordelen dat de burgemeester ten tijde van het opleggen van het huisverbod niet in redelijkheid tot zijn besluit had kunnen komen.<sup>35</sup> En in een geval waarin de uithuisgeplaatste man de huurder was

<sup>24</sup> Art. 2 lid 4 sub c Wth.

<sup>25</sup> *Kamerstukken II 2005/06*, 30 657, nr. 3 (MvT), p. 17-18.

<sup>26</sup> Besluit van 20 oktober 2008, *Stb.* 2008, 422.

<sup>27</sup> Art. 2 lid 5 Wth.

<sup>28</sup> *Kamerstukken II 2008/09*, 30 657, nr. 12.

<sup>29</sup> Rb. Almelo 23 maart 2009, *LJN* BI0925.

<sup>30</sup> *Kamerstukken II 2006/07*, 30 657, nr. 8, p. 1-2.

<sup>31</sup> Rb. Utrecht 21 augustus 2009, *LJN* BJ6231.

<sup>32</sup> Nota van toelichting Besluit tijdelijk huisverbod, p. 7.

<sup>33</sup> Zie Lünnehan, Römken en De Roos, t.a.p., p. 942.

<sup>34</sup> Zie Rb. Utrecht 27 maart 2009, *LJN* BH9818, waarin de rechter overweegt dat 'het ten tijde van het bestreden besluit vastgestelde ernstig en onmiddellijk gevaar in het algemeen een afkoeperingsperiode van 10 dagen rechtvaardigt, tenzij uit feiten en omstandigheden blijkt dat het gevaar inmiddels is geweken.'

<sup>35</sup> Rb. Almelo 13 maart 2009 *LJN* BH6166. Zie voor een geval van instemming ook Rb. Utrecht 27 maart 2009, *LJN* BH9818.

van de woning en de bedreigde vrouw een tijdelijke gast, kwam de rechter toch tot het oordeel dat de burgemeester de veiligheid van de vrouw zwaarder diende te laten wegen dan die van de man/huurder.<sup>36</sup> In een ander geval waarin zowel man als vrouw zich met enige regelmaat schuldig maakten aan drankmisbruik, hetgeen leidde tot fysiek geweld door de man, achtte de rechter een huisverbod voor de man juist, mede omdat partijen een kind van nog geen drie jaar hadden.<sup>37</sup> Er zijn maar weinig gevallen waarin de rechter de oplegging van het huisverbod onrechtmatig acht. In een geval waarin man en vrouw elkaar over en weer hadden geslagen en geschopt en een huisverbod aan de man was opgelegd als afkoelingsperiode om verdere escalatie te voorkomen, was de vrouw met haar kinderen naar het buitenland vertrokken gedurende nagenoeg de hele duur van het huisverbod. Gelet op het feit dat beide partijen na oplegging van het huisverbod hadden verklaard hulpverlening te aanvaarden en de man bedrijf aan huis had, achtte de rechter in deze situatie het opleggen van een huisverbod een te zwaar middel.<sup>38</sup>

### 3.3. Verlenging

De burgemeester kan een huisverbod verlengen tot ten hoogste vier weken nadat het is opgelegd, indien de dreiging van het gevaar of het ernstige vermoeden daarvan zich voortzet.<sup>39</sup> Voor de verlenging kan geen mandaat worden verleend aan de hulpofficier of aan anderen (zie hiervoor). Door verlenging kan een huisverbod oplopen tot maximaal 28 dagen. De burgemeester kan tot verlenging overgaan als hij voldoende indicaties heeft dat de dreiging van het gevaar van de uithuisgeplaatste voor zijn huisgenoten zich voortzet. Hij zal zich bij de afweging of hij tot verlenging van het huisverbod overgaat moeten baseren op informatie die hij ontvangt van bijvoorbeeld hulpverleningsinstanties, de partner of andere huisgenoten van de uithuisgeplaatste.<sup>40</sup> Hoewel de wet daar bij de verlenging niet naar verwijst, speelt de vraag of de uithuisgeplaatste een aanbod tot hulpverlening heeft aanvaardt, zoals genoemd in het kader van de intrekking van het huisverbod (zie hierna),<sup>41</sup> ook bij de beoordeling door de rechter van de rechtmatigheid van de verlenging een grote rol. De rechter toetst dan *ex nunc*. Zo overwoog de rechter

in het geval van een man met een forse verslavingsproblematiek, die zich tijdens een afspraak met hulpverleners agressief jegens hen had uitgelaten, dat deze man zijn middelengebruik niet onder controle had en dat hij zich onder invloed van verdovende middelen dreigend opstelde.<sup>42</sup> Ook de verlenging van het huisverbod aan een vrouw ten aanzien van wie uit stukken en ter zitting vooralsnog niet was gebleken dat zij zou meewerken aan hulpverlening achtte de rechter rechtmatig.<sup>43</sup> En in het geval waarin een man zich voor de hulpverlening onbereikbaar had gehouden en niet daadwerkelijk aan hulpverlening had meegewerkt kwam de rechter eveneens tot de conclusie dat de dreiging van gevaar nog steeds bestond.<sup>44</sup> Maar niet alleen (het ontbreken van) hulpverlening is een factor van belang. Ten aanzien van een uithuisgeplaatste vrouw die samen met haar dochter geweld had gebruikt tegen haar man, nam de rechter in aanmerking dat de vrouw ten tijde van de verlenging nog onvoldoende inzicht had in de mogelijk zeer schadelijke gevolgen voor de (andere) minderjarige kinderen van het betrekken van de dochter in de conflicten met haar echtgenoot.<sup>45</sup> In een geval waarin de vrouw en de uithuisgeplaatste man beiden stelden dat de problemen inmiddels waren opgelost en de vrouw wilde dat de man terugkeert naar huis, achtte de rechter de verlenging rechtmatig, omdat de man niet openstond voor hulpverlening en deze alleen onder druk accepteerde.<sup>46</sup> Anderzijds zijn er ook voorbeelden van gevallen waaruit blijkt dat een coöperatieve opstelling ten aanzien van hulpverlening maakt dat de rechter de verlenging van de hulpverlening niet rechtmatig oordeelt.<sup>47</sup> De rechter accepteert niet dat het huisverbod uitsluitend wordt verlengd voor het opstarten van een spoedonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming waaruit moet blijken of een kindbeschermingsmaatregel noodzakelijk is of om de periode te overbruggen tot aan de behandeling van de voorlopige voorziening in het kader van een echtscheiding. Dat is *détournement de pouvoir*.<sup>48</sup>

### 3.4. Intrekking

De Wth schrijft niet voor wanneer de burgemeester het huisverbod moet intrekken. Dat is aan zijn discretionaire bevoegdheid overgelaten. Als aankno-

pingspunt noemt de wet wel de aanvaarding van hulpverlening, maar er kunnen ook andere redenen zijn. De burgemeester kan het huisverbod in ieder geval intrekken als de uithuisgeplaatste een aanbod voor hulpverlening heeft aanvaard en dit door de hulpverleningsinstantie is bevestigd. Deze aanvaarding moet, zoals gezegd, tevens inhouden dat de uithuisgeplaatste hulpverlening aan een of meer huisgenoten niet zal belemmeren en daaraan zal meewerken als dat van hem wordt gevraagd door de instantie van advies of hulpverlening. Het ligt niet voor de hand dat er een verzoek wordt gedaan tot intrekking van het huisverbod en dat er tegen een weigering daarvan wordt geprocedeerd, omdat er is voorzien in een versnelde voorlopige voorzieningprocedure waarin om schorsing van het huisverbod kan worden gevraagd.<sup>49</sup> In de regel wordt daarvan gebruikgemaakt.

Naar het oordeel van de Almeloze voorzieningenrechter kan de bevoegdheid van de burgemeester tot intrekking niet los worden gezien van de voorwaarden tot oplegging van het huisverbod. Het aanvaarden van een aanbod tot hulpverlening kan alleen

<sup>36</sup> Rb. Roermond 19 maart 2009, L/JN BH9055, AR 2009/708.

<sup>37</sup> b. Amsterdam 4 juni 2009, L/JN BJ3200.

<sup>38</sup> Rb. Amsterdam 20 juli 2009, L/JN BJ5327.

<sup>39</sup> Art. 9 lid 1 Wth.

<sup>40</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 26.

<sup>41</sup> Art. 2 lid 9 Wth.

<sup>42</sup> Rb. Amsterdam 4 mei 2009, L/JN BJ3203.

<sup>43</sup> Rb. Rotterdam 12 juni 2009, L/JN BJ4808.

<sup>44</sup> Rb. Utrecht 16 juni 2009, L/JN BI9330.

<sup>45</sup> Rb. Rotterdam 16 oktober 2009, L/JN BK1140.

<sup>46</sup> Rb. Arnhem 19 augustus 2009, L/JN BJ5676.

<sup>47</sup> Rb. Maastricht 24 februari 2009, L/JN BH4500 en Rb. Roermond 30 september 2009, L/JN BJ9231.

<sup>48</sup> Rb. 's-Hertogenbosch 22 januari 2009, L/JN BH0655, J/PF 2009/82 en Rb. Rotterdam, 5 februari 2009, L/JN BH2366, J/PF 2009/83 (m.nt. JHdG).

<sup>49</sup> Art. 6 Wth. Zie voor een van de weinige voorbeelden: Rb. Utrecht 16 juni 2009 L/JN BI9330 waar uit r.o. 2.14 blijkt dat de burgemeester kennelijk ook expliciet besloten heeft het huisverbod niet in te trekken.

leiden tot opheffing van het huisverbod als daardoor het gevaar voor de veiligheid van huisgenoten zodanig is verminderd of de belangenafweging zodanig is beïnvloed dat niet meer is voldaan aan de eisen van art. 2 lid 1 Wth en art. 3:4 lid 2 Awb (evenredigheid).<sup>50</sup> In een ander geval overwoog de rechter dat weliswaar uit de na de terechtzitting overgelegde stukken blijkt dat het hulpverleningstraject inmiddels in gang was gezet, maar dat nog onduidelijk was of daarmee het gevaar voor de huisgenoten voldoende was weggenomen.<sup>51</sup> Maar in een geval waarin de voorzieningenrechter uitlokking van een overtreding van het huisverbod aannemelijk achtte, de mate van gevaar niet meer hoog inschatte en de hulpverlening in gang was gezet, oordeelde hij voorzetting van het huisverbod niet langer juist.<sup>52</sup>

### 3.5. Motivering en bewijs

Cruciaal voor het opleggen en verlengen van het huisverbod is dat er voldoende gegevens beschikbaar zijn waaruit blijkt dat er sprake is van een ernstige en onmiddellijk gevaar of een vermoeden daarvan. Het gaat bij een huisverbod om een fors belastend besluit. Dat betekent dat er hoge eisen worden gesteld aan de motivering en de bewijslast. Vervolgens zal ook de bestuursrechter de motivering en het aangedragen bewijsmateriaal nauwkeurig toetsen. (zie hierna). In de praktijk komt het erop neer dat het RiHG-formulier zorgvuldig door of namens de burgemeester moet zijn ingevuld en onderbouwd met procesverbaal van bevindingen<sup>53</sup> of aangifte,<sup>54</sup> (politie)rapporten of (andere) (politie)gegevens,<sup>55</sup> zoals politiemutaties (meldingsgegevens) en hetgeen ter zitting naar voren wordt gebracht. Zo stelde de voorzieningenrechter vast dat de gegevens in de RiHG-formulieren worden ondersteund door hetgeen de zoon en dochter van een uithuisgeplaatste tegenover hem hadden verklaard. Er was geen aanleiding om te twifelen aan hetgeen de dochter heeft verklaard om het enkele feit dat zij nog minderjarig is.<sup>56</sup> Louter een ingevuld RiHG-formulier volstaat niet.<sup>57</sup> Als de burgemeester geen onderbouwing kan geven ten aanzien van de feiten en omstandigheden die geleid hebben tot het huisverbod en deze feiten en omstandigheden worden gemotiveerd bestreden, dat wordt het beroep tegen het huisverbod gegrond verklaard.<sup>58</sup>

## 4. Rechtsbescherming

Tegen het opleggen, verlengen en intrekken van het huisverbod staat beroep open bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bezwaar is uitgesloten,<sup>59</sup> omdat het niet waarschijnlijk werd geacht dat binnen tien dagen een bestuurlijke heroverweging van het huisverbod mogelijk is. Normaalgesproken wordt griffierecht geheven alvorens het beroep en het verzoek om voorlopige voorziening bij de rechtbank en het hoger beroep en het verzoek om voorlopige voorziening bij de Afdeling in behandeling worden genomen.<sup>60</sup> Aanvankelijk was dat ook het geval.<sup>61</sup> Vooruitlopend op een aanpassing van de Wth waarin is bepaald dat in die gevallen geen griffierecht zal worden geheven<sup>62</sup> heeft de Rechtbank Leeuwarden aanleiding gezien te anticiperen op deze wetswijziging en bepaald dat reeds nu geen griffierecht verschuldigd is.<sup>63</sup> Het ministerie van Justitie heeft de andere rechtbanken per circulaire gemaand dit voorbeeld te volgen. De Raad van State sluit zich daarbij aan.<sup>64</sup>

### 4.1. Bestuursrechter

Zoals hiervoor al is aangegeven zal in de regel worden opgekomen tegen een huisverbod of de verlenging daarvan in een voorlopige voorzieningprocedure.<sup>65</sup> Dat zal veelal gebeuren door de uithuisgeplaatste zelf. Maar ook andere belanghebbenden, zoals zijn huisgenoten, kunnen beroep instellen. Deze zaken worden behandeld door de familiekamers van de rechtbank vanwege hun expertise met relatieproblemen en minderjarigen. In de voorlopige voorzieningprocedure kan de voorzieningenrechter onmiddellijk uitspraak doen in de hoofdzaak.<sup>66</sup> Dat was in dit soort zaken uitdrukkelijk de bedoeling en dat gebeurt ook meestal.<sup>67</sup> In een enkel geval verwijst de voorzieningenrechter naar de bodemprocedure, bijvoorbeeld als er een nader onderzoek naar de feiten nodig is.<sup>68</sup> Omdat het bij uithuisplaatsing gaat om een bijzondere ingreep en om korte termijnen (tien dagen/vier weken) voorziet de Wth in een aantal aanvullende bepalingen van bestuursprocesrecht. In de eerste plaats draagt de burgemeester er zorg voor dat aan de uithuisgeplaatste, indien hij dat wenst een raadsman wordt toege-

voegd voor de duur van de behandeling van het verzoek om voorlopige voorziening.<sup>69</sup> De uithuisgeplaatste wordt binnen drie dagen door de voorzieningenrechter gehoord.<sup>70</sup> Verder worden regels gegeven voor het horen van minderjarigen. Minderjarigen beneden de twaalf jaar worden in de gelegenheid gesteld hun mening kenbaar te maken. Bij minderjarigen boven de twaalf jaar wordt aan de rechter overgelaten of dat nodig is.<sup>71</sup> Welke

<sup>50</sup> Rb. Almelo 11 maart 2009, *LJN* BH5951.

<sup>51</sup> Rb. 's-Gravenhage 18 februari 2009, *LJN* BH5448.

<sup>52</sup> Rb. Almelo 12 maart 2009, *LJN* BH6210.

<sup>53</sup> Rb. Dordrecht 15 mei 2009 *LJN* BI4394, Rb. Haarlem 28 januari 2009, *LJN* BH1552, *JPF* 2009/81 en Rb. 's-Hertogenbosch 7 juli 2009, *LJN* BJ2107.

<sup>54</sup> Rb. Utrecht 21 augustus 2009, *LJN* BJ6231, Rb. Haarlem 28 januari 2009, *LJN* BH1552, *JPF* 2009/81 en Rb. 's-Hertogenbosch 7 juli 2009, *LJN* BJ2107.

<sup>55</sup> Rb. Rotterdam 18 mei 2009, *LJN* BI4165.

<sup>56</sup> Rb. Rotterdam 6 augustus 2009, *LJN* BJ4811 en Rb. Haarlem 28 januari 2009, *LJN* BH1552, *JPF* 2009/81.

<sup>57</sup> Rb. Almelo 13 maart 2009, *LJN* BH6166.

<sup>58</sup> Rb. Alkmaar 31 maart 2009, *LJN* BI0661, Rb. Amsterdam 7 mei 2009, *LJN* BJ3207, Rb. Arnhem 5 augustus 2009, *LJN* BJ4703 en Rb. Zwolle 20 augustus 2009, *LJN* BJ6207.

<sup>59</sup> Art. 6 lid 1 Wth.

<sup>60</sup> Art. 8:41 lid 1 en 8:81 lid 1 Awb en art. 40 en 41 Wet RvS.

<sup>61</sup> Zie bijv. Rb. Zwolle 16 maart 2009, *LJN* BH6472 waarin een verzoek om voorlopige voorziening niet-ontvankelijk werd verklaard omdat geen griffierecht was betaald.

<sup>62</sup> *Kamerstukken II* 2008/2000, 31 758, nr. 7.

<sup>63</sup> Rb. Leeuwarden 3 juni 2009, *LJN* BI6760. In gelijke zin: Rb. Maastricht 12 augustus 2009, *LJN* BJ5313.

<sup>64</sup> Zo is mij op 3 november 2009 telefonisch door de griffie van de Raad van State meegedeeld.

<sup>65</sup> Het beroep of hoger beroep tegen het huisverbod heeft automatisch mede betrekking op een verlenging van het huisverbod. Zie art. 9 lid 2 Wth.

<sup>66</sup> Art. 8:86 Awb.

<sup>67</sup> MvT, p. 12. In 34 van de 40 onderzochte bestuursrechtelijke zaken deed de rechter ook onmiddellijk uitspraak in de hoofdzaak.

<sup>68</sup> Rb. Utrecht 29 mei 2009, *LJN* BI6366.

<sup>69</sup> Art. 5 Wth. Enkele artikelen van het Wet van Strafrecht worden daarin van overeenkomstige toepassing verklaard.

<sup>70</sup> Art. 6 lid 2 sub a.

<sup>71</sup> Art. 7 Wth.

waarde moet worden gehecht aan hetgeen een minderjarige verklaart is overigens aan de rechter (zie hierna bewijs). De voorzieningenrechter doet onmiddellijk na het horen van partijen uitspraak.

Met betrekking tot het procesbelang van de uithuisgeplaatste oordeelde de Amsterdamse voorzieningenrechter dat dit, wanneer het huisverbod al is afgelopen, toch aanwezig is als er nog een strafvervolging volgt ter zake van overtreding van dit huisverbod. Een mogelijke vernietiging van het huisverbod zou immers kunnen meebrengen dat de uithuisgeplaatste geen verbod heeft overtreden (zie ook hierna: toetsing door de strafrechter).<sup>72</sup>

De bestuursrechter beoordeelt het beleid ten aanzien van het opleggen van huisverboden, dat mede gestalte krijgt door het RiGH, marginaal. De standaardoverweging, dat 'niet gebleken is van een onredelijke belangenafweging' is echter slechts in een enkele rechterlijke uitspraken te vinden.<sup>73</sup> In plaats van deze dubbele ontkenning komt de voorzieningenrechter meestal tot het minder marginale oordeel dat de burgemeester 'in redelijkheid gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid om een huisverbod op te leggen'.<sup>74</sup> Wellicht komt dat doordat de bestuursrechter hier als de familierechter optreedt, die – vaak mede in het belang van kinderen – minder geneigd is afstand te nemen van aan hem voorgelegde familieproblemen. Daarnaast oordeelt de bestuursrechter, zoals gezegd, *ex nunc*. Hij betreft bij de beoordeling van het huisverbod tevens de feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan na het opleggen van het huisverbod.<sup>75</sup> Zo oordeelde de Amsterdamse voorzieningenrechter gelet op het feit dat de echtgenote van de uithuisgeplaatste inmiddels elders woonde dat er aanleiding was om het huisverbod te vernietigen.<sup>76</sup> En toen een vrouw tijdens het huisverbod dat aan haar man was opgelegd meerdere keren via sms en msn contact met hem had gezocht en hem had gevraagd naar huis te komen omdat de hulpverlening hen daar samen zou willen spreken, was de rechter van oordeel dat de burgemeester onder die omstandigheden het huisverbod in redelijkheid niet langer had kunnen handhaven.<sup>77</sup> Hiervoor is er reeds op gewezen dat de rechter bij zijn beoordeling van de oplegging of verlenging van het huisverbod meeneemt of sinds de oplegging van het

huisverbod inmiddels al dan niet hulpverlening op gang is gekomen.<sup>78</sup> De griffier zendt een afschrift van de uitspraak of van het procesverbaal van de mondelinge uitspraak van de voorzieningenrechter naar de betrokkenen, de politie en de instelling van jeugdzorg, als er minderjarigen betrokken zijn. Bovendien stelt de griffier de uithuisgeplaatste, diens raadsman en de burgemeester nog eens mondeling op de hoogte van de uitspraak.<sup>79</sup>

#### 4.2. *Strafrecht*

In veel gevallen wordt er behalve door het opleggen van een huisverbod ook strafrechtelijk opgetreden tegen huiseijk geweld. Het strafrecht kan worden ingezet wanneer een strafbaar feit is gepleegd. Het heeft daarmee primair een repressief karakter. In het kader van het strafrecht kan ook een huisverbod worden opgelegd, maar dan als voorwaarde bij de schorsing van voorlopige hechtenis of bij sepot.<sup>80</sup> Het huisverbod opgelegd door de burgemeester is primair preventief. Daarvoor is niet nodig dat er al strafbare feiten zijn gepleegd. In de praktijk wordt door de burgemeester of hulpofficier een huisverbod opgelegd als er sprake is van strafbare feiten. Maar het strafrechtelijke en het bestuursrechtelijke traject kunnen naast elkaar worden bewandeld. Zo overwoog de Bredase voorzieningenrechter in een geval waarin het huisverbod was opgelegd op hetzelfde moment waarop de uithuisgeplaatste in verzekering werd gesteld dat detentie het gelijktijdig opleggen van een huisverbod niet uitsluit.<sup>81</sup> Deze samenloop dient zich volgens de Maastrichtse voorzieningenrechter echter te beperken tot de situatie waarin de pleger na een korte detentie weer op straat komt te staan en het ernstige vermoeden als bedoeld in art. 2 Wth nog steeds bestaat.<sup>82</sup>

Anderzijds verhindert een huisverbod de officier van justitie niet om tot vervolging over te gaan en de strafrechter om een straf op te leggen ter zake van huiseijk geweld. Een huisverbod is geen punitieve sanctie,<sup>83</sup> waardoor er geen sprake is van dubbele bestrafing als ook strafrechtelijk wordt opgetreden.

#### 4.3. *Toetsing door de strafrechter*

Het huisverbod wordt ook zelf strafrechtelijk ondersteund. Het niet-opvolgen van een huisverbod is als misdrijf strafbaar gesteld in art. 11 Wth.

Daarvan kan bijvoorbeeld aangifte worden gedaan door de achtergebleven huisgenoten. Een uithuisgeplaatste die zich niet houdt aan een opgelegd of verlengd huisverbod stelt zich derhalve bloot aan strafvervolging. De strafrechter beoordeelt in dat kader ambtshalve de rechtmatigheid van het huisverbod.

De verwantschap van art. 11 Wth met art. 184 Sr (niet voldoen aan ambtelijk bevel) maakt dat de jurisprudentie over dat laatste artikel<sup>84</sup> in hoge mate analoog van toepassing is op art. 11 Wth. Derhalve geldt, dat indien het huisverbod door de bestuursrechter bij onherroepelijke uitspraak is vernietigd, de strafrechter van die beslissing van de bestuursrechter dient uit te gaan. Indien het huisverbod in een bestuursrechtelijke procedure door de bestuursrechter bij onherroepelijke

<sup>72</sup> Rb. Amsterdam 1 juli 2009, *LJN* BJ3149. De omstandigheid dat het hier – gelet op HR 27 maart 2007 (*LJN* AZ6007) – niet om een uitspraak van een lagere rechter gaat, bracht de rechtbank niet tot een andere oordeel.

<sup>73</sup> Rb. Roermond 19 maart 2009, *LJN* BH9055, Rb. Amsterdam 20 juli 2009, *LJN* BJ5327, Rb. Arnhem 19 augustus 2009, *LJN* BJ5676 en Rb. Rotterdam 16 oktober 2009, *LJN* BK1140.

<sup>74</sup> Rb. 's-Gravenhage 18 februari 2009, *LJN* BH5448, Rb. Utrecht 2 april 2009, *LJN* BH9818, Rb. Amsterdam 4 mei 2009, *LJN* BJ3203, Rb. Rotterdam 11 juni 2009, *LJN* BI7453, Rb. Utrecht 16 juni 2009, *LJN* BI9330, Rb. Almelo 1 juli 2009, *LJN* BJ1321, Rb. 's-Hertogenbosch 7 juli 2009, *LJN* BJ2107, Rb. Rotterdam 6 augustus 2009, *LJN* BJ4811, Rb. Utrecht 27 augustus 2009, *LJN* BJ6231.

<sup>75</sup> Art. 6 lid 2 sub b en lid 3 Wth.

<sup>76</sup> Rb. Amsterdam 3 juni 2009, *LJN* BJ3176.

<sup>77</sup> Rb. Almelo 1 juli 2009, *LJN* BJ1321. Zie ook eerder: Rb. Almelo 12 maart 2009, *LJN* BH6210.

<sup>78</sup> Rb. Almelo 13 maart 2009, *LJN* BH6166, Rb. Utrecht 27 maart 2009, *LJN* BH9818 en Rb. Amsterdam 4 juni 2009, *LJN* BJ3200.

<sup>79</sup> Art. 8 Wth.

<sup>80</sup> Vgl. MvT, p. 6.

<sup>81</sup> Rb. Breda 13 maart 2009, *LJN* BH6368.

<sup>82</sup> Rb. Maastricht 24 februari 2009, *LJN* BH4500.

<sup>83</sup> Rb. Zwolle 16 maart 2009, *LJN* BH6472 en Vz. ABRvS 26 juni 2009, *LJN* BJ1118.

<sup>84</sup> Zie o.a. HR 24 september 2002, *Gst.* 2002, 7176, 5, HR 26 november 2002, *NJ* 2003, 81 en HR 11 oktober 2005, *NJ* 2008, 207 (m.nt. Mevis) en *Gst.* 2006, 133 (m.nt. Teunissen) en HR 20 februari 2007, *NJ* 2007, 379 (m.nt. Michiels).

uitspraak in stand is gelaten, dan zal de strafrechter daar in beginsel ook van uitgaan. Wanneer er nog slechts sprake is van lagere rechtspraak of wanneer de bestuursrechter geen oordeel heeft gegeven is er reden voor de strafrechter om zich zelfstandig een oordeel te vormen.

In die gevallen toetst de strafrechter de rechtmatigheid van het huisverbod. Hij zal allereerst nagaan of het huisverbod door een bevoegd orgaan is opgelegd. Vooral de vraag of het mandaat aan de hulpofficier van justitie in orde is, is hier van belang. De strafrechter is niet gehouden het oordeel van de bestuursrechter daarover af te wachten. Hij kan deze vraag zelfstandig beantwoorden.<sup>85</sup> De strafrechter zal eveneens toetsen aan andere harde voorwaarden zoals de minderjarigheid<sup>86</sup> en bekendmakingsvereisten. Of het gevaar of het ernstige vermoeden daarvan bestond (aanneemelijk was) is ter beoordeling van de burgemeester. Dat geldt ook voor de vraag of er sprake was van een spoedsituatie.<sup>87</sup> De strafrechter toetst wel of diverse procedurele vereisten die rechtstreeks voortvloeien uit de Algemene wet bestuursrecht in acht zijn genomen bij de oplegging en verlenging van het huisverbod. Te wijzen valt op de zorgvuldigheid en belangenafweging,<sup>88</sup> het horen van de belanghebbenden,<sup>89</sup> de bekendmaking van het huisverbod aan de belanghebbenden<sup>90</sup> en de motivering van het huisverbod (zie hiervoor).<sup>91</sup> Daarbij is de strafrechter niet afhankelijk van de aan hem voorgelegde verweren. In die zin is de strafrechter dus minder lijdelijk dan de bestuursrechter bij de toetsing van het huisverbod.<sup>92</sup> Een bijzonder punt van aandacht is of de strafrechter, net zoals de bestuursrechter *ex nunc* oordeelt.

#### 4.4. EVRM

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel de Wth is veel aandacht besteed aan de raakvlakken van deze wet met het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM), in het bijzonder aan art. 5 (vrijheidsontneming), 8 (privacy), art. 1 lid 1 eerste zin van het 1e Protocol bij het EVRM (eigendom) en art. 2 4e Protocol (bewegingsvrijheid).<sup>93</sup> De MvT licht omstandig toe dat in de wet in algemene zin voldoende tegemoet is gekomen aan de eisen die deze artikelen stellen. In concrete gevallen is nauwelijks een

beroep gedaan op het EVRM. De voorzieningenrechter is ten aanzien van de inbreuk op art. 8 EVRM van oordeel dat het huisverbod moet worden aangemerkt als een proportionele maatregel ten aanzien van het doel dat daarmee wordt gediend, te weten de preventie van strafbare feiten in de vorm van huiselijk geweld en het beschermen van de rechten en de vrijheden van anderen. Meer specifiek wordt met het huisverbod beoogd de gezondheid en lichamelijke integriteit van de betrokkenen ook te kunnen beschermen in crisissituaties waarin (nog) geen sprake is van strafbare feiten.<sup>94</sup> Het oordeel dat het huisverbod niet is aan te merken als een punitieve sanctie<sup>95</sup> en daarmee ook niet als een *criminal charge* in de zin van art. 6 EVRM impliceert tevens dat daarmee de waarborgen die op grond van dat artikel bij *criminal charges* gelden niet op het huisverbod van toepassing zijn. Een andere vraag is of er wel voldoende gebruikgemaakt wordt van de Wth geleid op de positieve verplichtingen die uit het EVRM voor de overheid voortvloeien om huiselijk geweld tegen te gaan en of de burgemeester daartoe wel voldoende discretionaire bevoegdheid bezit. Dat zou kunnen blijken uit zaken waarin een verzoek wordt gedaan aan de burgemeester om van zijn bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod gebruik te maken. Maar van dergelijke verzoeken en daarmee van mogelijke strijd met deze positieve verplichtingen is uit jurisprudentie (nog) niet gebleken. Ten aanzien van de bescherming van leven (art. 2 EVRM) eist het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat een staat neemt: *preventive operational measures to protect an individual whose life is at risk from the criminal acts of another individual*. En ten aanzien van het folterverbod (art. 3 EVRM) eist het Hof: *dat children and other vulnerable individuals, in particular, are entitled to State protection*.<sup>96</sup> Het lijkt erop dat Nederland met de Wth en de toepassing daarvan vooralsnog voldoet aan de positieve verplichtingen die voortvloeien uit het EVRM ter bestrijding van *domestic violence*.

## 6. Conclusies

De burgemeester en de door hem gemandateerde hulpofficier van justitie kunnen in de praktijk goed uit de voeten met het huisverbod. Het opleggen,

verlengen en intrekken van het huisverbod levert geen grote juridische problemen op. Dat blijkt althans niet uit de eerste jurisprudentie.

De rechtsbescherming bij het huisverbod concentreert zich op de voorlopige voorzieningprocedure. De bestuursrechter toetst het beleid inzake het opleggen, verlengen en intrekken van het huisverbod marginaal. Hij toetst ambtshalve aan gronden van openbare orde en verder alleen aan de gronden die hem zijn aangedragen. Omdat het om een ingrijpende maatregel gaat stelt hij hoge eisen aan de motivering en de bewijslast. De bestuursrechter oordeelt *ex nunc* en als het even kan doet hij de zaak in de voorlopige voorzieningprocedure ten gronde af. De strafrechter daarentegen beoordeelt bij de vervolging van het niet-opvolgen van een huisverbod ambtshalve alle aspecten van rechtmatigheid van het huisverbod. In die zin is hij dus minder lijdelijk dan de bestuursrechter.

Op het EVRM is in procedures tegen oplegging van het huisverbod nog maar een enkele keer een beroep gedaan. Het huisverbod wordt niet in strijd geacht met art. 8 EVRM (privacy) en het is geen *criminal charge* in de zin van art. 6 EVRM. Aan de positieve verplichtingen die voortvloeien uit het EVRM ter bestrijding van *domestic violence* lijkt met de Wth te worden voldaan.

<sup>85</sup> Zie daarover Rb. Arnhem 20 mei 2009, L/JN BI5992 en 5 augustus 2009, L/JN BJ4703.

<sup>86</sup> Ingevolge art. 2 lid 2 Wth kan een huisverbod alleen worden opgelegd aan een meerderjarige.

<sup>87</sup> Art. 2 lid 7 Wth.

<sup>88</sup> Art. 3:2 *Um* 3:4 Awb.

<sup>89</sup> Art. 4:8 en 4:11 Awb.

<sup>90</sup> Art. 3:41 Awb, waarop art. 2 lid 8 WTH een aanvulling geeft.

<sup>91</sup> Rb. Zwolle 20 augustus 2009, L/JN BJ6207 en Vzr. ABRvS 26 juni 2009, L/JN BJ118.

<sup>92</sup> Het zou dus kunnen zijn dat de strafrechter een huisverbod onrechtmatig oordeelt op een grond die bij de bestuursrechter niet aan de orde is gesteld.

<sup>93</sup> MvT, p. 7-9.

<sup>94</sup> Rb. Haarlem 28 januari 2009, L/JN BH1552, JPF 2009/81. In dezelfde zin: Rb. 's-Gravenhage 18 februari 2009, L/JN BH5448 en Rb. Amsterdam 1 juli 2009, L/JN BJ3149.

<sup>95</sup> Rb. Zwolle 16 maart 2009, L/JN BH6472.

<sup>96</sup> EHRM 9 juni 2009, application nr. 33401/02, r.o. 128 en 159 (*Opuz v. Turkije*).