

INZET VAN HET TIJDELIJK HUISVERBOD IN AMSTERDAM-AMSTELLAND

*IN HOEVERRE WORDEN DE DOELEN VAN HET TIJDELIJK HUISVERBOD
BEREIKT?*

Woerden, 1 april 2022

Collin Hoogeveen

Met medewerking van:

Jolien van Aar

Elise Sondorp

Luci Torregrosa

Versie vastgesteld op 1 april 2022

Colofon

© Van Montfoort

Woerden, 1 april 2022

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande toestemming van Van Montfoort. Bij overname is bronvermelding verplicht.

Inhoudsopgave

1. INLEIDING EN ONDERZOEKSAANPAK	5
1.1 INLEIDING	5
1.1.1 <i>Het THV in Amsterdam-Amstelland</i>	6
1.2 BELEIDSCONTEXT IN AMSTERDAM-AMSTELLAND	6
1.3 CIJFERMATIGE INFORMATIE OVER TIJDELIJKE HUISVERBODEN IN DE AFGELOPEN JAREN	7
1.3.1 <i>Ontwikkelingen in Amsterdam</i>	7
1.3.2 <i>Ontwikkelingen in de Amstellandgemeenten</i>	9
1.4 ONDERZOEK NAAR DOELBEREIKING	9
1.4.1 <i>Doel en onderzoeksvragen</i>	10
1.4.2 <i>Representativiteit van de steekproef van dossiers</i>	11
1.5 LEESWIJZER	12
2. WERKWIJZE EN VERLOOP VAN DE AANPAK BIJ EEN TIJDELIJK HUISVERBOD	13
2.1 WANNEER WORDT EEN TIJDELIJK HUISVERBOD OPGELEGD?	13
2.1.1 <i>Oplegging van een tijdelijk huisverbod</i>	13
2.1.2 <i>In welk soort casuïstiek wordt een tijdelijk huisverbod opgelegd?</i>	15
2.2 WAT MOET HET TIJDELIJK HUISVERBOD OPLEVEREN?	18
2.3 WERKPROCES VAN ZORGCÖÖRDINATIE DOOR DE BLIJF GROEP	20
2.3.1 <i>Het werkproces op papier</i>	20
2.4 DE UITVOERING VAN HET TIJDELIJK HUISVERBOD IN DE PRAKTIJK DOOR BLIJF GROEP EN PARTNERS	22
2.4.1 <i>Contact leggen met achterblijver(s) en uithuisgeplaatste</i>	22
2.4.2 <i>Inzet op directe veiligheid</i>	22
2.4.3 <i>Het uitvoeren van een probleemanalyse</i>	23
2.4.4 <i>De toeleiding naar hulpverlening</i>	23
2.4.5 <i>Samenwerking tussen samenwerkingspartners</i>	24
2.4.6 <i>Monitoringperiode</i>	26
2.4.7 <i>Hoe ervaren betrokkenen het tijdelijk huisverbod?</i>	27
2.4.8 <i>Overtreden van het tijdelijk huisverbod</i>	27
2.5 DE WERKWIJZE BIJ TIJDELIJKE HUISVERBODEN IN DE AMSTELLANDGEMEENTEN	27
2.5.1 <i>Werkwijze in Amstelveen en Aalsmeer</i>	28
2.6 OPVANG VAN DE UITHUISGEPLAATSTE	29
2.7 VERGELIJKING MET DE TOP-3 METHODIEK VAN CIVIL CARE (DOOR VAN ARUM EN VOGTLÄNDER)	29
2.8 SAMENLOOP MET ANDERE (STRAFRECHTELIJKE) INTERVENTIES	30
3. ACHTERLIGGENDE PROBLEMATIEK BIJ TIJDELIJKE HUISVERBODEN	32
3.1 FINANCIËN EN SCHULDEN	32
3.2 PSYCHISCHE EN PSYCHIATRISCHE PROBLEMEN	32
3.3 VERSLAVING	33
3.4 HUISVESTINGSPROBLEMEN	34
3.5 BESCHIKBAARHEID VAN EEN STEUNEND NETWERK	34

4. RESULTATEN	35
4.1 DE SITUATIE BIJ DE BEÏNDIGING VAN HET TIJDELIJK HUISVERBOD	35
4.2 DOELBEREIKING	36
4.2.1 Realiseren directe veiligheid	36
4.2.2 Toeleiding naar hulpverlening	37
4.3 VERGELIJKING VAN AANTALLEN INCIDENTEN VOOR EN NA EEN TIJDELIJK HUISVERBOD	39
4.4 DOELBEREIKING IN SPECIFIEKE GEVALLEN	40
4.4.1 Doelbereiking bij kindermishandeling	40
4.4.2 Doelbereiking bij intiem terrorisme	41
4.4.3 Doelbereiking bij GGZ-problematiek	42
4.4.4 Doelbereiking bij herhaalde oplegging	43
4.4.5 Doelbereiking bij oudermishandeling	433
4.5 DE WERKING VAN HET TIJDELIJK HUISVERBOD	45
4.6 WANNEER WERKT HET TIJDELIJK HUISVERBOD NIET OF MINDER GOED?	47
4.7 WORDT DE JUISTE DOELGROEP MET HET INSTRUMENT BEREIKT?	477
5. FORMULERING ONTWIKKELPUNTEN DOOR KETENPARTNERS	49
5.1 ZORGCOÖRDINATIE EN HET INSTRUMENT 'TIJDELIJK HUISVERBOD'	49
5.1.1 Termijnen en intensiteit	49
5.1.2 De uithuisgeplaatste	49
5.1.3 Sociaal netwerk	50
5.2 HUISVESTING	50
5.3 SAMENWERKING	50
6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	52
6.1 CONCLUSIES	52
6.1.1 De periode voor, tijdens en na het tijdelijk huisverbod	52
6.1.2 Samenwerking	54
6.1.3 De werkwijze zorgcoördinatie door Sociaal Team Amstelveen en Aalsmeer	54
6.1.4 Multiproblematiek	54
6.1.5 Resultaten	55
6.2 TOT SLOT	56
6.3 AANBEVELINGEN	57
BIJLAGE 1: OVERZICHT VAN KENMERKEN DOSSIERSTUDIE	60
BIJLAGE 2: OVERZICHT VAN RESULTATEN BIJ ACHT CASUSSEN 'INTIEME TERREUR'	64
BIJLAGE 3: VERKLARING AFKORTINGEN	67
BIJLAGE 4: GERAADPLEEGDE BRONNEN	68
BIJLAGE 5: OVERZICHT RESPONDENTEN INTERVIEWS EN GESPREKSTAFELS	69
BIJLAGE 6: TOELICHTING OPERATIONALISERING 'ERNST VAN HUISELIJK GEWELD'	70
BIJLAGE 7: VERWIJZINGEN ALLE OPGENOMEN 19 CASUSSEN TER ILLUSTRATIE	71

1. Inleiding en onderzoeksaanpak

1.1 Inleiding

Het aantal personen dat structureel blootstaat aan huiselijk geweld bedraagt volgens het CBS 820.000. Dit is maar liefst zes procent van de Nederlandse bevolking. In andere onderzoeken worden, afhankelijk van de gekozen insteek en definiëring ook andere cijfers gevonden, maar men is het er in brede zin over eens dat dit een groot probleem is. Het is de vorm van geweldpleging die het meest voorkomt. Alleen in de eerste helft van 2021 werden bij Veilig Thuis Amsterdam-Amstelland al meer dan 5.000 meldingen gemaakt van mogelijk zorgwekkende situaties waarin van huiselijk geweld sprake kan zijn. Waar huiselijk geweld en kindermishandeling zich voordoen is het doorgaans een hardnekkig probleem: in 50% van de gevallen vindt het geweld anderhalf jaar na een politiemelding nog steeds plaats (Lünneman: 2020). En ook de overdracht van geweld van de ene op de andere generatie is veelvuldig voorkomend (Assink, van der Put, Kuiper, Mulder & Stams, 2016). In gezinnen met kinderen is de negatieve impact van de geweldssituatie op de kinderen en hun opvoeding van invloed op hoe de volgende generatie volwassenen zich ontwikkelt.

In de regio Amsterdam-Amstelland wordt hard gewerkt om de cirkel van geweld te doorbreken in de vele gezinnen en huishoudens waar huiselijk geweld zich voordoet. Het tijdelijk huisverbod¹ (kortweg THV) is een van de instrumenten die kunnen worden ingezet. De pleger² van huiselijk geweld wordt op last van de burgemeester voor 10 of (bij een verlenging) 28 dagen uit huis geplaatst. Het tijdelijk huisverbod moet alle betrokkenen in het gezin een periode van rust bieden. De doelen van het tijdelijk huisverbod zijn kortweg:

- De directe veiligheid garanderen;
- De noodzakelijke hulp en zorg op gang brengen.

De hulp waarop wordt gedoeld, moet bijdragen aan het realiseren van een situatie van duurzame veiligheid. Dit betekent niet dat er duurzame veiligheid gerealiseerd moet worden als direct gevolg van het tijdelijk huisverbod. Daar is meer voor nodig. Tijdens het tijdelijk huisverbod wordt geanalyseerd welke zorg er nodig is om duurzame veiligheid op de langere termijn te bewerkstelligen.

Om na te gaan in hoeverre de doelen van het tijdelijk huisverbod bereikt worden in Amsterdam en de Amstellandgemeenten³, heeft VanMontfoort in de periode september 2020 – januari 2022 een onderzoek uitgevoerd. Het onderzoek is gefinancierd deels vanuit de gelden van het Programma GHNT en deels door de gemeente Amsterdam.

¹ Omwille van de leesbaarheid worden in deze rapportage afwisselend de termen 'tijdelijk huisverbod' en 'THV' gebruikt voor het tijdelijk huisverbod.

² De rollen van 'pleger' en 'slachtoffer' zijn niet altijd eenduidig te bepalen. In een deel van de gevallen wordt het geweld door beide partijen gepleegd. Daarom maken we in dit rapport liefst het onderscheid tussen de uithuisgeplaatste en de achterblijver(s).

³ Dit zijn de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Ouderkerk en Uithoorn.

1.1.1 Het THV in Amsterdam-Amstelland

Als er zich huiselijk geweld voordoet dat mogelijk huisverbodwaardig⁴ is, dan voeren Veilig Thuis (kortweg: VT) en de politie gezamenlijk een uitgebreide beoordeling (RiHG) uit van het incident en de situatie. Zodra is besloten tot oplegging van een tijdelijk huisverbod, schakelt Veilig Thuis in Amsterdam en de DUO⁵-gemeenten de Blijf Groep in. Als er minderjarige kinderen betrokken zijn, schakelt VT tegelijkertijd de Gecertificeerde Instelling (kortweg G.I.) in (dit is de Jeugdbescherming of de William Schrikker Jeugdbescherming en Jeugdreclassering⁶). Tijdens de huisverbodperiode zijn de zorgcoördinatoren van de Blijf Groep verantwoordelijk voor de coördinatie van de hulpverlening. Zij zorgen samen met alle partners (zoals de huisarts, partners in de strafrechtketen, betrokken hulpverleners) dat het tijdelijk huisverbod zo goed mogelijk verloopt en dat de doelen behaald worden. Ook voeren zij gedurende het tijdelijk huisverbod diverse (systeem-)gesprekken met alle betrokkenen. Na afloop van de huisverbodperiode vermindert de betrokkenheid van de Blijf Groep, die het gezin vanaf dat moment gedurende enkele maanden gaat monitoren. In beginsel wordt een overdracht gedaan naar hulpverleners die na de huisverbodperiode betrokken blijven. Bij gezinnen met minderjarige kinderen blijft de GI betrokken, ook om de hulp en zorg verder te coördineren.

In de gemeenten Amstelveen en Aalsmeer (de zogenoemde AA-gemeenten) ligt de coördinatie van het tijdelijk huisverbod bij het Sociaal team. Zij zien ook toe op de veiligheid van de kinderen en schakelen tijdens de afwikkeling van het tijdelijk huisverbod geen jeugdbescherming (GI) in.

1.2 Beleidscontext in Amsterdam-Amstelland

Het landelijk programma 'Geweld hoort nergens thuis' (GHNT) richt zich op het stoppen, terugdringen, en het beperken van de schade van huiselijk geweld en kindermishandeling. Het doel is om de cirkel van geweld te stoppen en tevens de overdracht van generatie op generatie te doorbreken. In de regio Amsterdam-Amstelland hebben gemeenten de brede aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling voor de komende vier jaar (periode 2020-2024) vastgelegd in de regioaanpak 'Veiligheid voor elkaar'. De drie speerpunten van het programma zijn (1) 'Zichtbaar, bespreekbaar en ieders verantwoordelijkheid', (2) 'Verantwoord ouderschap en veilige relaties' en (3) 'Geweld beëindigen en duurzaam oplossen'. Het instrument Tijdelijk Huisverbod (THV) wordt genoemd als een van de instrumenten die hierbij nodig zijn. Er is een doorontwikkeling van het instrument noodzakelijk, zo wordt in het programmadocument gesteld. Verder is benoemd dat intensivering van de inzet van het THV vanuit de hulpverlening hieraan kan bijdragen. Hoewel het aantal THV's in het programmadocument als een van de indicatoren is benoemd om te helpen vaststellen of doelen worden bereikt, is hiervoor natuurlijk meer nodig. Dat een groei verwacht wordt gezien de omvang van het probleem⁷ is an sich niet vreemd. Maar de aantallen tijdelijke huisverboden zeggen niets over de effectiviteit van het instrument. Omdat het tijdelijk huisverbod zo'n belangrijke rol speelt, is het voor de regio van groot belang om op korte termijn te kunnen vaststellen in hoeverre de gestelde doelen worden bereikt en welke verbeteringen nodig zijn.

⁴ Voorwaarden voor het opleggen van een huisverbod: (1) er is sprake van (het vermoeden van) direct en onmiddellijk gevaar; (2) de pleger is meerderjarig; (3) de pleger is vaker dan incidenteel aanwezig in de woning.

⁵ Dit zijn Diemen, Uithoorn en Ouderkerk aan de Amstel.

⁶ Met de Jeugdbescherming doelen we op de Jeugdbescherming Regio Amsterdam-Amstelland (JBRA); de William Schrikker Jeugdbescherming en Jeugdreclassering (WSJJ) wordt ingeschakeld op het moment dat er sprake is van (vermoedens van) een licht verstandelijke beperking bij de opvoeders en/of de kinderen.

⁷ En in hoofdstuk 2 zullen we laten zien dat uit verschillende vergelijkingen blijkt dat de aantallen in Amsterdam-Amstelland relatief laag zijn.

Landelijk en ook regionaal krijgt de aanpak van huiselijk geweld met de ontwikkelagenda Veiligheid Voorop! een nieuwe impuls. 'Werken vanuit de bedoeling' staat centraal met de TOP-3 methodiek gefaseerd samenwerken voor veiligheid van Van Arum en Vogtländer als basis. Dit betekent dat er eerst voor directe veiligheid moet worden gezorgd en pas daarna volgt de inzet op risico-gestuurde en herstelgerichte zorg. Ook in Amsterdam en de regiogemeenten wordt, met wisselende snelheden, deze methodiek bij de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling in de praktijk geïmplementeerd.

1.3 Cijfermatige informatie over tijdelijke huisverboden in de afgelopen jaren

Als we op de ontwikkeling van aantallen THV's op landelijk niveau terugkijken sinds de invoering van het tijdelijk huisverbod (2009) dan zien we de eerste jaren na invoering een stijging. Vanaf 2013 is vervolgens lange tijd een dalende trend te zien (Lünneman et al., 2020). Ook in Amsterdam-Amstelland zagen we deze ontwikkeling met als laagste aantallen (200 of net erboven) in 2015 en 2017.

Voor de eerste periode van een dalende trend hebben onderzoekers van het Verwey-Jonker Instituut twee verklaringen. Enerzijds wordt verwezen naar de reorganisatie en omvorming naar de Nationale Politie sinds 2013. Anderzijds zou de totstandkoming⁸ van nieuwe advies- en meldpunten huiselijk geweld (de oprichting van Veilig Thuis) er deels de oorzaak van zijn. In ieder geval was in dezelfde periode geen sprake van een daling van huiselijk geweld meldingen bij de politie of bij Veilig Thuis.

Op grond van cijfers van de gemeente Amsterdam schetsen we in tabel 1 de ontwikkeling in de afgelopen vier jaar, zowel van het aantal THV's als van het aantal keer dat het risicotaxatie-instrument huiselijk geweld (kortweg: RiHG) is ingezet.

1.3.1 Ontwikkelingen in Amsterdam

Tabel 1: Ontwikkeling van aantallen THV's en risicotaxaties (RiHG⁹) in de gemeente Amsterdam

	2018	2019	2020	2021	Vershil 2021 versus 2018
THV's	222	256	223	214	minus 4%
RiHG's	365	288	264	241	minus 34%

Op basis van eigen registratiegegevens van de gemeente Amsterdam, constateren we dat in de jaren na 2017 het aantal tijdelijke huisverboden in Amsterdam kort steeg (naar 256 in 2019) om vervolgens weer te dalen (naar 214 in 2021). Er is hierbij in ongeveer de helft van de gevallen, of iets meer, sprake van gezinnen met minderjarige kinderen. Het aandeel van tijdelijke huisverboden waarbij kinderen zijn betrokken is de afgelopen jaren niet veranderd.

⁸ Veilig Thuis kwam voort uit de samenvoeging van het Advies en Meldpunt Kindermishandeling (AMHK) en het Advies en Steunpunt Huiselijk Geweld (ASHG).

⁹ RiHG staat voor Risicotaxatie Instrument Huiselijk geweld en kindermishandeling.

Aantallen tijdelijke huisverboden in Amsterdam op een relatief laag niveau

Lünneman et al (2020, figuur 2 op p. 10) constateert in haar onderzoek al dat de aantallen tijdelijke huisverboden in Amsterdam, vergeleken met andere grote steden zoals Rotterdam en Den Haag, relatief gezien laag zijn. In haar onderzoek werden de aantallen voor een goede vergelijking gerelateerd aan het aantal inwoners of aan het aantal meldingen huiselijk geweld bij de politie. Ligt in 2018 het relatieve aantal tijdelijke huisverboden in Den Haag op 0.06% van het aantal inwoners, in Amsterdam is dat slechts 0.03%. Dat is in 2021 verder gedaald naar 0.02%¹⁰. De lage aantallen zijn opvallend als we kijken naar het aantal meldingen van huiselijk geweld dat binnenkomt bij Veilig Thuis in Amsterdam-Amstelland. Die aantallen zijn de afgelopen jaren onverminderd hoog en niet lager dan in de andere grote steden¹¹. Aangezien meer dan de helft van deze meldingen vanuit de politie terechtkomen bij Veilig Thuis zou een hoger aantal tijdelijke huisverboden in Amsterdam-Amstelland te verwachten zijn. Daarvan was dus geen sprake. Deze vaststellingen in combinatie met een veronderstelde onderbenutting van het instrument in de strijd tegen huiselijk geweld, is een van de redenen dat in het beleid wordt gestreefd naar intensivering van de aanpak.

Steeds minder gebruik van het RiHG

Het aantal keer dat besloten wordt om in een huiselijk geweldsituatie het risicotaxatie-instrument in te zetten is de afgelopen jaren flink gedaald, met een derde van 365 naar 241. Het feit dat het risicotaxatie-instrument zo weinig wordt ingezet, betekent dat als het wel wordt ingezet, het in 89% van de gevallen leidt tot het opleggen van een huisverbod. Minder frequent gebruik van de RiHG wordt onder meer veroorzaakt door een toenemende ervaring met het toepassen van het risicotaxatie-instrument. Door deze ervaring kan men al vóór het invullen inschatten of er wel of niet een huisverbod door het instrument wordt geïndiceerd. Het consequent afnemend gebruik van het instrument betekent dat het zijn waarde als risicotaxatie verliest: het dient vaak enkel om bevestiging te krijgen.

Intrekking van een huisverbod

In ongeveer een op de tien gevallen komt het voor dat een huisverbod wordt ingetrokken gedurende de eerste tien dagen of in de verlenging. Reden hiervoor kan zijn dat bij hernieuwde weging toch blijkt dat er voldoende veiligheidsafspraken gemaakt kunnen worden. Een andere reden kan zijn dat het tijdelijk huisverbod de juridische toets toch niet kan doorstaan.

Relatief steeds meer verlengde tijdelijke huisverboden

We zien dat er een stijgende ontwikkeling te zien is als we kijken naar het aantal tijdelijke huisverboden dat wordt verlengd. In absolute aantallen schommelt dit aantal tussen 127 en 168, maar relatief gezien is sprake van een gestage stijging van 57% in 2018 naar 70% in 2021. Enkele respondenten geven aan dat de problematiek in de loop van de jaren complexer lijkt te worden. Dit kan een van de verklaringen zijn voor deze stijging. Een andere oorzaak kan zijn dat het steeds lastiger blijkt te zijn om binnen tien dagen afdoende veiligheidsafspraken te maken. Verderop in het

¹⁰ Het gaat hier om afgeronde aantallen. Het aantal daalde om precies te zijn van 0.026% naar 0.024% van het aantal inwoners.

¹¹ In Amsterdam-Amstelland bedraagt het aantal meldingen gerelateerd aan inwonertal in 2019, 2020 respectievelijk 1^e helft 2021: 544, 553 en 478 per 100.000 inwoners. In de eerste helft van 2021 ging het om in totaal 5.120 meldingen. Bron: <https://dashboards.cbs.nl/v3/regionaaldashboardveiligthuis/>

rapport gaan we hier nader op in. En ook bijvoorbeeld op lastigheden bij het kunnen krijgen van contact met betrokkenen.

Huisverbod vanuit de hulpverlening

Het is ook mogelijk om een huisverbodprocedure te starten, zonder dat er sprake is van een concreet incident waarbij de politie wordt betrokken. Als hulpverleners aan bepaalde feiten en omstandigheden zien dat voor een gezinslid sprake is van onmiddellijk gevaar, dan kan een tijdelijk huisverbod vanuit de hulpverlening worden aangemeld bij een weegteam, bestaande uit de politie, gemeente, Veilig Thuis, Blijf Groep en de Jeugdbescherming. Nadat dit is gewogen door het multidisciplinair team, kan in principe een tijdelijk huisverbod worden opgelegd. Het blijkt in de praktijk heel lastig om langs deze route tot een tijdelijk huisverbod te komen, we gaan daar in het volgende hoofdstuk kort op in. In de tabel hieronder is te zien dat het aantal keren dat dit is gelukt, voor zover het de gemeente Amsterdam betreft, tot dusverre is blijven steken op 1.

Tabel 2: Aantallen tijdelijke huisverboden vanuit de hulpverlening in de gemeente Amsterdam

	2019	2020	2021	Totaal
Aantal THV's vanuit hulpverlening	0	1	0	1

1.3.2 Ontwikkelingen in de Amstellandgemeenten

Hieronder is de ontwikkeling van aantallen tijdelijke huisverboden in de vijf gemeenten rondom Amsterdam weergegeven. We zien dat in de Amstellandgemeenten het aantal tijdelijke huisverboden de afgelopen vier jaar is gestegen van 29 in 2018 naar 46 in 2021.

Gerelateerd aan het totaal aantal tijdelijke huisverboden in de gehele regio Amsterdam-Amstelland, zien we dat het aandeel van de regiogemeenten gezamenlijk 18% bedraagt.

Tabel 3: Aantallen tijdelijke huisverboden in vijf regiogemeenten

	2018	2019	2020	2021
Aalsmeer	7	3	6	6
Amstelveen	8	16	18	12
Diemen	5	7	10	10
Ouder-Amstel	2	0	3	3
Uithoorn	7	1	7	15
Totaal	29	27	44	46

1.4 Onderzoek naar doelbereiking

Voorafgaand aan de start van het onderzoek is de aanpak door onderzoekers van VanMontfoort en beleidsadviseurs van de gemeente Amsterdam gezamenlijk bepaald en op papier gezet.

1.4.1 Doel¹² en onderzoeksvragen

De doelen van het onderzoek zijn:

- Vaststellen op welke gebieden doelen van het tijdelijk huisverbod al dan niet worden bereikt;
- Vaststellen wat nodig is (randvoorwaarden) om de doelbereiking te verbeteren;

In bovenstaande doelformulering is te zien dat er een breder doel is dan alleen het inzicht krijgen in doelbereiking. Er is in de afgelopen periode getracht om, op basis van tussentijdse resultaten en van groeps gesprekken met diverse betrokken professionals, afspraken te maken over verbeteracties die direct ingezet kunnen worden.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

“In welke mate en in welke situaties van huiselijk geweld en kindermishandeling is er sprake van doelbereiking bij de inzet van het tijdelijk huisverbod in Amsterdam-Amstelland; welke verbeteringen (aanpak & randvoorwaarden) zijn daadwerkelijk haalbaar, zodat zij (verder) kunnen worden doorgevoerd?”

Deze hoofdvraag valt uiteen in de onderstaande deelvragen:

1. **Verloop:** Wat zijn de afwegingen bij het inzetten van een tijdelijk huisverbod en hoe verloopt de huisverbodperiode?
2. **Hulpverlening en strafvervolgning:** In hoeverre lukt het om de hulpverlening¹³ en strafvervolgning¹⁴ op gang te brengen tijdens het tijdelijk huisverbod? Wat leveren zij op?
3. **Doelgroepen:** Zijn er doelgroepen, situaties, soorten van geweld of bepaalde voorwaarden waarbij de inzet van het tijdelijk huisverbod meer of juist minder goed werkt? Wanneer is een tijdelijk huisverbod effectief? Waardoor komt dat?
4. **Verbeterpunten:** Welke concrete verbetermogelijkheden (*quick wins* en verbeterpunten) komen uit het onderzoek naar voren en hoe kunnen deze worden geïmplementeerd?

Het onderzoek is uitgevoerd door inzet van de volgende onderzoeksmethoden:

- a) Interviews met enkele gezinnen die een huisverbod hebben doorgemaakt (n = 5);
- b) Documentstudie: analyse van publicaties, beleidsstukken en werkproces documenten over huiselijk geweld en het tijdelijk huisverbod;
- c) Groeps gesprekken in maart en oktober¹⁵ 2021 (met respectievelijk 14 en 10 professionals);
- d) Interviews (n = 18);
- e) Dossierstudie (n = 40¹⁶);
- f) Analyse van politiegegevens (BVH).

¹² Bij de start van het onderzoek was tevens als bijkomend derde doel opgenomen: “Doelbereiking daadwerkelijk verbeteren op basis van afgesproken verbeteracties en aanvullende maatregelen.” Al tijdens het onderzoek zijn enkele verbeteringen in gang gezet, zonder dat hier in het onderzoek of in deze rapportage al diepgaand op is ingegaan.

¹³ We spreken in dit plan van ‘hulpverlening’ als verzamelterm voor alle interventies op het vlak van zorg, hulp, steun, begeleiding en andere hulpverlening.

¹⁴ Er is tijdens het onderzoek weinig zicht verkregen op strafvervolgning; de gekozen methoden bleken hiervoor niet toereikend.

¹⁵ Aan de eerste gesprekstafel namen deel: gemeente Amsterdam (veiligheid, zorg, Doorbraakteam), gemeente Amstelveen, Blijf Groep, Jeugdbescherming Regio Amsterdam, Reclassering Nederland, politie, Openbaar Ministerie, Veilig Thuis. Bij de tweede gesprekstafel waren de volgende partijen: gemeente Amsterdam (veiligheid, zorg, wonen ‘Kwetsbare Groepen’), gemeente Amstelveen, Blijf Groep, Reclassering Nederland, politie.

¹⁶ Dit zijn 35 casussen van de Blijf Groep en 5 casussen van Sociaal Team Amstelveen en Aalsmeer.

Ad e.

Voor de dossierstudie is een random¹⁷ steekproef getrokken van 40 casussen die zich afspeelden in periode tussen 1 juli 2019 en 1 juli 2021¹⁸. Er zijn in de Regio Amsterdam-Amstelland twee manieren waarop het tijdelijk huisverbod wordt uitgevoerd. In de steekproef is dat als volgt verdeeld:

- 35 dossier: gemeenten in het werkgebied van de Blijf Groep;
- 5 dossiers: gemeenten in het werkgebied van Sociaal Team Amstelveen en Aalsmeer.

Omdat dit het belangrijkste onderdeel in het onderzoek is, lichten we deze methode hier nader toe. We merken vooraf op, dat bij de informatieverzameling in de eerste en tweede helft van het onderzoek verschillende methoden zijn ingezet.

De informatie over de eerste 20 dossiers is verzameld middels toegang¹⁹ tot het registratiesysteem CVS van Blijf Groep. Hierin wordt het verloop van elk huisverbod vastgelegd. Een belangrijk document dat voor elk dossier is geanalyseerd betreft de zogenoemde *tijdelijk huisverbod-beoordeling* (ingevuld door Veilig Thuis na afstemming hierover met de politie) dat grotendeels is gebaseerd op het ingevulde risicotaxatie-instrument RiHG. Een tweede document is het *zorgadvies*, dat de Blijf Groep opstelt vlak voor het verstrijken van de eerste 10 dagen van het tijdelijk huisverbod. Er komt een advies uit voort om wel of juist niet te verlengen met nog eens 18 dagen. De *veiligheidsafspraken*²⁰ en *contactjournaals* zijn voorts onderdelen die in de analyse zijn meegenomen. De contactjournaals bevatten weergaves van alle geregistreerde contacten tussen de zorgcoördinator en betrokkenen in het gezin of met andere professionals.

Voor het tweede deel van het onderzoek is voor de andere helft van 20 dossiers de werkwijze bijgesteld. Er is wederom per casus gekeken naar enkele kerndocumenten. Daarnaast is voor elk dossier aanvullend een interview met de betrokken zorgcoördinator uitgevoerd. Dit heeft meer diepgaande informatie opgeleverd over de casuïstiek in de steekproef.

Ad f.

Van de betrokken personen is nagegaan in het politieregistratiesysteem BVH in hoeverre sprake is geweest van nieuwe huiselijk geweld incidenten na de oplegging van het THV. Hierbij is gekeken naar het adres waar het geweld zich afspeelt en gekeken of de betrokken personen bij het geweld dezelfde zijn.

1.4.2 Representativiteit van de steekproef van dossiers

De zeggingskracht van de bevindingen wordt in hoge mate bepaald door de mate waarin we de 40 dossiers representatief kunnen achten voor alle tijdelijke huisverboden die de afgelopen periode werden opgelegd in Amsterdam-Amstelland. Om de kwaliteit hiervan te kunnen bepalen kijken we hieronder naar enkele belangrijke cijfers. Het aantal van 5 dossiers uit de gemeenten Amstelveen en Aalsmeer betekent een lichte ondervertegenwoordiging als we het afzetten tegen de totalen voor 2021 (13 % versus 19%). Verder is het aandeel van dossiers met minderjarige kinderen in

¹⁷ Elke casus had dus evenveel kans om in de steekproef terecht te komen. Er is gaandeweg het onderzoek wel gestuurd op het aandeel van casuïstiek met minderjarige kinderen om te waarborgen dat dit overeenkomt met het werkelijke aandeel in de praktijk.

¹⁸ Een casus valt net buiten deze periode en startte op 7 juli 2021.

¹⁹ Hiertoe is vooraf een toestemmingsprocedure doorlopen waarbij alle privacyvereisten op grond van AVG en andere wetten en regels zijn verdisconteerd in getekende verwerkersovereenkomsten en geheimhoudingsverklaringen.

²⁰ De veiligheidsafspraken zijn veelal niet separaat opgenomen in de registratie, maar staan beschreven in de andere genoemde bronnen in het dossier.

onze steekproef 55%. Dit komt goed overeen met de werkelijke verdeling (56%). De onderzochte periode bestrijkt een periode van 2 jaar tussen medio 2019 en medio 2021. Er zitten in de steekproef tijdelijke huisverboden uit 2019 (17), 2020 (9) en 2021 (13). Hoewel we zien dat er relatief veel casussen uit 2019 in de steekproef zitten, zijn de getallen gemiddeld genomen redelijk in balans. We dienen bij het interpreteren van resultaten wel ermee rekening te houden dat een relatief groot aantal zich enige tijd geleden heeft afgespeeld. Deze keuze brengt als voordeel met zich mee, dat ook over een langere periode de recidive kan worden bekeken (zie ad f). Het aantal van 40 is groot genoeg om bepaalde verbanden of verschillen te kunnen achterhalen. Hoewel we geen significantietoetsen zullen toepassen, houden we er wel rekening mee dat verschillen, wanneer ze op kleinere aantallen betrekking hebben, ook door toeval veroorzaakt kunnen worden.

1.5 Leeswijzer

We beschrijven in hoofdstuk 2 hoe de werkwijze bij het tijdelijk huisverbod er op papier en in de praktijk uit ziet. Daarna gaan we in op de problematiek die wordt aangetroffen in gezinnen en bij (ex-)stellen die met een huisverbod te maken krijgen (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 beschrijven we de resultaten die met het tijdelijk huisverbod worden bereikt. In hoofdstuk 5 gaan we in op de ontwikkelpunten en *quick wins* die ketenpartners in enkele sessies naar voor hebben gebracht. Vervolgens staat in hoofdstuk 6 de conclusie van het onderzoek beschreven en doen we enkele aanbevelingen.

In de bijlage is onder meer een lijst opgenomen waarin gebruikte afkortingen worden verklaard. Ook is een overzicht met paginaverwijzingen opgenomen van alle voorbeeldcasussen die in kaders in de tekst zijn beschreven.

2. Werkwijze en verloop van de aanpak bij een tijdelijk huisverbod

2.1 Wanneer wordt een tijdelijk huisverbod opgelegd?

2.1.1 Oplegging van een tijdelijk huisverbod

In het voortraject van het tijdelijk huisverbod zijn met name de politie en Veilig Thuis (kortweg: VT) de betrokken partijen. De politie is doorgaans als eerste ter plaatse om de situatie van huiselijk geweld en mogelijke dreiging te constateren. Er wordt in geval van een mogelijke huisverbodssituatie, een wijkagent ingeschakeld die THV-dienst heeft. Elke dag worden vanuit een pool van circa 200 personen, 9 personen (4 per dagdeel) vrijgemaakt om deze THV-diensten te kunnen uitvoeren. De politiemedewerkers zijn getraind om met dit instrument te kunnen werken. Er wordt direct iemand van Veilig Thuis bijgeroepen zodra een huisverbod aan de orde kan zijn. Bij Veilig Thuis²¹ zijn elke dag 2 personen beschikbaar om binnen 2 uur ter plaatse te zijn voor het beoordelen van een acute melding van huiselijk geweld en/of kindermishandeling. In de praktijk wordt Veilig Thuis vrijwel alleen betrokken als de politie er nagenoeg zeker van is dat een huisverbod opgelegd zal worden. De eerste afweging wordt dus gemaakt door de politie. Samen wegen de politie en Veilig Thuis de drie criteria voor een huisverbod, die alle van toepassing moeten zijn:

- (Vermoeden van) ernstig en onmiddellijk gevaar;
- Meerderjarige pleger;
- Vaker dan incidenteel in de woning verblijvend.

Als deze drie criteria van toepassing zijn gaat Veilig Thuis in gesprek met de vermeende pleger en achterblijver(s) en daarna wordt door Veilig Thuis en de politie gezamenlijk een uitgebreider beoordeling uitgevoerd. Hiervoor wordt het risicotaxatieinstrument huiselijk geweld (RiHG) ingevuld. In de praktijk zien we dat het tijdelijk huisverbod vooral wordt opgelegd als er volgens de politie sprake is van een mogelijk strafbaar feit. De vermeende pleger wordt dan in de meeste gevallen aangehouden²² en soms ook vastgezet. Nadat het RiHG is ingevuld, is het de hulpofficier van justitie die, gemandateerd door de burgemeester, besluit om de bestuurlijke maatregel 'Tijdelijk Huisverbod' op te leggen. De gemeente voert een juridische toets uit op het proces. Het THV houdt in dat er tien dagen geen contact mag zijn tussen uithuisgeplaatste en achterblijver(s). Tevens heeft de uithuisgeplaatste tien dagen lang geen toegang tot de woning.

Het grote aantal agenten dat met tijdelijke huisverboden te maken kan krijgen, brengt met zich mee dat elke agent niet heel frequent expliciet voor de taak staat zich over een potentieel tijdelijk huisverbod te buigen. De gemiddelde agent heeft hierdoor ook niet de gelegenheid hiermee veel ervaring en affiniteit op te bouwen. Tot enkele jaren geleden (dus voor de reorganisatie bij de politie) waren het meestal wijkagenten die in de eigen wijk het vooronderzoek uitvoerden en het initiatief namen tot het invullen van het risicotaxatie-instrument huiselijk geweld (RiHG). Dit betekent dat er sinds de reorganisatie, omdat wijkagenten meestal niet meer op het niveau van 'inspecteur' zijn ingeschaald²³, een extra politiefunctionaris betrokken is. Deze extra schakel kan

²¹ Als een incident dat tot een huisverbod kan leiden rond de nachtelijke uren plaatsvindt, dan is pas de volgende ochtend iemand van Veilig Thuis bereikbaar om aan de sluiten in de casus. De VT-diensten lopen van 8.00 tot 22.00 uur.

²² Dit is overigens niet noodzakelijkerwijze het geval. Want ook als er geen duidelijke vermoedens van een strafbaar feit zijn, kan tot een huisverbod worden overgegaan. In de praktijk zien we dat de pleger vrijwel altijd wordt aangehouden.

²³ Wijkagenten waren voor de reorganisatie in de functie van 'inspecteur' hoger ingeschaald. Sinds de reorganisatie zijn ze overwegend 'brigadier' en daarom kunnen ze geen hulpofficier van justitie zijn.

leiden tot een zorgvuldiger afweging. Maar in de gevoerde gesprekken is ook aangegeven dat de verdeling van taken over meerdere personen kan leiden tot minder eigenaarschap. Een reden hiervoor is dat door het werken met een grote *pool* van agenten, de 'eigen' wijkagent niet altijd (en zeker niet als eerste) betrokken is bij een huisverbodsituatie. De betrokkenheid kan minder zijn en voorts kent deze agent het betreffende gezin doorgaans nog niet²⁴. Om het werkproces te verbeteren en de extra schakel uit het werkproces te halen, wordt momenteel overwogen om een geselecteerde kleine groep hulpofficieren van justitie (kortweg: 'hovj's') in te zetten voor de tijdelijke huisverboden.

We zien in de praktijk dat de politie vanaf de signalering tot aan het opleggen het voortouw heeft in dit hele proces. Vanuit de politie is aangegeven dat het hele traject rondom oplegging van een tijdelijk huisverbod voor de politie 'erg veel tijd kost'. Ook merken we in de interviews dat er bij de politie twijfels zijn of ze de juiste partij zijn om het voortouw te nemen in de uitvoering van het vooronderzoek. Nu is het zo dat, hoewel Veilig Thuis kort is betrokken rondom de oplegging, er pas vanaf de start van het tijdelijk huisverbod betrokkenheid is van organisaties voor zorg en hulp.

Ook een 'tijdelijk huisverbod in het kader van hulpverlening' is een mogelijkheid. Ruim twee jaar geleden constateerde het Verwey-Jonker Instituut dat het bij de hulpverlening aan een gezamenlijke visie ontbreekt waar het gaat om inzet van zo'n tijdelijk huisverbod zonder crisismelding (Lünneman: 2020, p. 5). Al enkele jaren wordt in Amsterdam-Amstelland gesproken over het benutten van de mogelijkheid van een 'huisverbod vanuit de hulpverlening'. Ondanks dat dit thema al enkele jaren op de agenda staat, komt dit nog niet van de grond. Er is al enkele jaren een werkproces inclusief een weegteam voor deze variant van het THV. Er blijken echter veel haken en ogen aan te zitten. Die waren onder meer juridisch van aard. Hardmaken van het criterium *ernstig en onmiddellijk gevaar* is doorgaans lastiger zonder directe crisis of een concreet incident. Verder is er ook nog een gebrek aan kennis over de mogelijkheden en kunnen hulpverleners moeite hebben met deze rol. Ook is afstemming over deze werkwijze met de politie nog nodig. In het vorige hoofdstuk lieten we zien dat het de afgelopen jaren slechts één keer is gelukt een huisverbod op te leggen vanuit de hulpverlening.

We zien dat in het politiebeleid ten aanzien van huiselijk geweld het waarborgen van de *directe veiligheid* (Lünneman en Ter Woerds: 2021, p. 27) als eerste speerpunt wordt genoemd. Het direct opleggen van interventies wordt hierbij genoemd als de manier om het acute gevaar te doen wijken. Deze prioritering in het beleid kan eraan bijdragen dat er voldoende aandacht is voor het instrument 'tijdelijk huisverbod' binnen de politie. Een keerzijde kan zijn dat hierdoor minder aandacht is voor het herkennen van patronen van structureel geweld en het inzetten van het tijdelijk huisverbod vanuit de hulpverlening als mogelijk instrument.

Direct na oplegging, in principe op dag één van het tijdelijk huisverbod, draagt Veilig Thuis de casus over aan de Blijf Groep die direct crishulp inzetten en tevens (als er kinderen in het gezin zijn) aan de Jeugdbescherming en WSJJ²⁵. Nog dezelfde of de volgende dag neemt de zorgcoördinator van Blijf Groep contact op met hulpverleners en met de betrokkenen. De

²⁴ Dit kan overigens ook een voordeel kan zijn. Het opleggen van een huisverbod schaadt de relatie van gezin met wijkagent dan niet of minder.

²⁵ Afgekort weergegeven met respectievelijk de Jeugdbescherming en WSJJ).

Jeugdbescherming zet zo snel mogelijk (binnen twee dagen is het streven) een gezinsmanager in. Veilig Thuis sluit de casus af en geeft, sinds medio 2021, een toelichting tijdens het multidisciplinair afstemmingsoverleg op ZSM nadat de informatie aan de Blijf Groep en aan de Jeugdbescherming is overgedragen. Als er ook een strafrechtelijk traject volgt, dan wordt vanuit ZSM sinds kort een adviesrapport opgevraagd bij de reclassering. Reclassering neemt contact op met de Blijf Groep om de bevindingen vanuit de huisverbod-periode mee te kunnen wegen in het advies.

2.1.2 In welk soort casuïstiek wordt een tijdelijk huisverbod opgelegd?

Overwegingen

In de afwegingen om al dan niet over te gaan tot een tijdelijk huisverbod, staat de ernst van het toegepaste geweld centraal. Dit blijkt uit bestudering van de overdrachtsdocumenten van Veilig Thuis. Als er op enig moment geen sprake is van fysiek geweld tegen het slachtoffer, “...dan zal er niet snel een huisverbod worden opgelegd door de politie...”, aldus een van onze respondenten. We hebben hiervoor reeds gezien dat deze stelling door de bevindingen wordt gestaafd. Als er zichtbaar letsel is, dan is het bewijzen van de aanwezigheid van dreiging gemakkelijker. Als er geen letsel kan worden aangetoond, dan is de politie soms huiverig om voor een tijdelijk huisverbod te kiezen.

Als de pleger is vastgezet, zal hij sneller een verklaring over het voorval afleggen hetgeen de juridische houdbaarheid van een huisverbod kansrijker maakt dan wanneer de pleger hiervoor niet beschikbaar is. Bijvoorbeeld omdat hij niet is aangehouden of snel weer is vrijgelaten. We zien hier overwegingen van *strafrechtelijke* aard (‘is iets bewijsbaar?’) terug in de keuze voor het al dan niet opleggen van de *bestuurlijke* maatregel ‘tijdelijk huisverbod’. In de afwegingen wordt ook meegenomen: de weerbaarheid van de achterblijver(s) en uithuisgeplaatsten en de chroniciteit van problematiek in het (gezins)systeem. De betrokkenheid van minderjarige kinderen die getuige zijn is tevens een belangrijke factor. De noodzaak van een periode van rust en het herhaald karakter van de geweldsincidenten worden ook regelmatig genoemd.

Volgens de wet dient iemand ‘anders dan incidenteel’ in de woning te verblijven om een tijdelijk huisverbod opgelegd te kunnen krijgen. Het feit dat hiermee een groep slachtoffers (bijvoorbeeld ex-partners) wordt uitgesloten van de beschermmaatregel stuit op weerstand van de gemeente Amsterdam en anderen; en zou ook strijdig zijn met internationale verdragen (Verdrag van Istanbul) en de Verordening wederzijdse erkenning beschermingsmaatregelen²⁶. Op grond van dit onderzoek kunnen geen conclusies worden getrokken over hoe vaak het criterium bepalend is om af te zien van een THV.

In diverse interviews horen we terug dat de politie soms terughoudend is in het afwegen van een tijdelijk huisverbod. Om een goede afweging te kunnen maken is de afname van het RiHG nodig, ook omdat hierin informatie wordt gevraagd waarvoor gesprekken met betrokkenen gevoerd moeten worden. In die gesprekken komt nieuwe informatie naar voren die soms een ander licht op de situatie kunnen werpen.

Aard en ernst huiselijk geweld

Om een beeld te krijgen van de aard en ernst van het geweld geven we hieronder enkele kenmerken weer.

²⁶ Nederland heeft in beide gevallen de Europese wettelijke voorschriften geïmplementeerd in wetgeving. Zie onder meer: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34021_uitvoeringswet_verordening?df1=vgi8ggjobus8 . En voor informatie over het Verdrag van Istanbul: <https://vng.nl/sites/default/files/2020-03/2016-12-vng-factsheet-verdr-istanbul-v4.pdf> .

Tabel 4: Type huiselijk geweld (n = 40)

Type geweld	Aantal	Percentage
Combinatie van verschillende typen	6	15%
Ex-Partnergeweld	4	10%
Oudermishandeling	5	13%
Partnergeweld	25	63%
Totaal	40	100%

Bijna twee op de drie casussen (63%) heeft betrekking op partnergeweld. Nog eens 10% betreft ex-partners die (nog en soms deels) het huis delen. In 13% van de gevallen mishandelen de (veelal) thuiswonende kinderen hun ouders.

Fysiek geweld tegen kinderen is in 13% (5 casussen) vastgesteld. Zoals hiervoor reeds genoemd zijn minderjarige kinderen in 55% van alle casussen betrokken en in nagenoeg alle gevallen zijn ze oor- en/of ooggetuige en daarmee slachtoffer van kindermishandeling.

In 10% (4 casussen) is naar voren gekomen dat tevens van seksueel geweld sprake is.

Er is in 25% van de tijdelijke huisverboden sprake van een recidive: er was al eerder een huisverbod opgelegd. Een analyse van deze 10 casussen volgt verderop, net als van andere typen van huiselijk geweld.

Op grond van de beschrijvingen in het dossier, deels aangevuld met informatie uit interviews over deze dossiers en gegevens uit politieregistraties, is per casus een inschatting gemaakt van de ernst van het gepleegde geweld in de casus. Er is hiervoor gekeken naar de aard van het gepleegde geweld in combinatie met de frequentie ervan. Ook is hierin de beleving van dreiging door het slachtoffer meegenomen (zie bijlage 6 voor een nadere toelichting).

Tabel 5: Ernst van casuïstiek (n = 40)

Ernst van geweld	Aantal	Percentage
Zeer ernstig	18	45%
Ernstig	16	40%
Beperkte frequentie	4	10%
Eenmalig of enkele malen	1	3%
Weet niet/onduidelijk	1	3%
Totaal	40	100%

Het huiselijk geweld waar het bij tijdelijke huisverboden in Amsterdam-Amstelland om gaat is in overgrote mate ernstig of zeer ernstig te noemen. We zien dat in vrijwel de helft (45%) van de gevallen er sprake is van 'zeer ernstig' huiselijk geweld. We spreken hiervan als sprake is van een jarenlang patroon van structureel zware mishandeling waarbij regelmatig sprake is van lichamelijke letsel. In nog eens 40% van de gevallen ('ernstig') is sprake van herhaaldelijke lichamelijke mishandeling over een periode van meerdere jaren. Slechts in één op de tien gevallen vond het geweld een of enkele keren plaats verspreid over een langere periode, maar waren er ook lange periodes zonder dreiging en geweld. In 3% van de gevallen was het geweld relatief beperkt en vond eenmalig of enkele malen plaats. Slechts in 1 van de 40 dossiers zien we dat er geen lichamelijke mishandeling heeft plaatsgevonden. We geven een voorbeeld van een casus in de categorie 'ernstig'.

Voorbeeldcasus 'ernstige mishandeling'

Casus 24: Een jongeman mishandelt ouders (rond 70 jaar) en inwonende zus (ze is erg bang) al jaren. Geweld bestaat uit slaan, stompen, opzettelijk botsen, gooien met glas, haren trekken. De man loopt vaak schreeuwend door het huis en spuit toiletspray in het gezicht van moeder, bijvoorbeeld als ze volgens hem teveel lawaai maakt. Hij wordt bij het minste of geringste erg boos. Vader en moeder kampen met chronische fysieke gezondheidsproblemen. Vader neemt zijn zoon telkens opnieuw in bescherming, ook na het tweede huisverbod in een half jaar tijd. Het geweld begon toen hij vijf jaar geleden uit detentie kwam.

We hebben in het dossieronderzoek nagegaan in welk deel van de gevallen sprake is van *intimate terrorism*, ofwel intieme terreur. Dit zijn casussen waarin de uithuisgeplaatste zijn of haar huisgenoot langere tijd fysiek en/of psychisch mishandelt, isoleert van familie en vrienden en volledig domineert en controleert. In 8 van de 40 dossiers (20%) kunnen we vaststellen dat hiervan sprake is. In nog eens 5 dossiers (13%) zien we tekenen van intieme terreur, maar is de mate waarin zich dwang en controle voordoen minder duidelijk. Het betekent dat in een op de drie tijdelijke huisverboden op z'n minst kenmerken te zien zijn van intieme terreur. Verderop zullen we specifiek ingaan op de resultaten bij dit soort van casuïstiek. In het voorbeeld hieronder zien dat het flink uit de hand loopt en leidt tot zwaar lichamenlijk geweld, hetgeen niet van structurele aard zou zijn. Echter: van zwaar psychisch geweld inclusief dwang en controle is daarentegen wél al jarenlang sprake.

Voorbeeldcasus 'intieme terreur'

Casus 7: Een man (twintiger) slaat en trapt zijn vriendin (eveneens twintiger) en grijpt haar bij haar keel. Ze heeft bloeditstoringen, een gezwollen wang en haar ogen zitten half dicht. Haar zoontje van vier jaar was getuige. De man domineert haar en oefent controle uit over haar gedrag. Sinds het eind van de relatie twee jaar eerder buit hij haar financieel uit. Hij controleert haar whatsapp en ze moet altijd verantwoorden waar ze heen is geweest. De vrouw had nooit verwacht dat hij zijn dreigementen waar zou maken. Het zou de eerste keer fysiek geweld zijn. Hij dreigt haar familie iets aan te doen.

Tijdens het systeemgesprek kijkt hij haar intimiderend, lang en indringend, aan. De vrouw heeft nu voor het eerst aan haar psycholoog verteld over het geweld.

2.2 Wat moet het tijdelijk huisverbod opleveren?

Het tijdelijk huisverbod is gericht op (1) het waarborgen van de acute veiligheid door het bieden van directe bescherming van de gezinsleden; en (2) het bieden van hulp gericht op duurzame veiligheid (Lünneman et al., 2020, p. 3). Dit onderzoek is erop gericht om de mate van doelbereiking in kaart te brengen. Het gaat dan dus om deze twee doelen. We gaan na in deze paragraaf wat deze doelen precies betekenen. Voordat we dit doen gaan we even terug naar de oorsprong van de wet. Bij het instellen van de Wet Tijdelijk Huisverbod is²⁷ met name de preventieve werking benadrukt. Het zou een instrument moeten zijn dat als voorportaal voor het strafrecht gebruikt kan worden. Als nog niet van strafbare feiten sprake is, dan zou het opleggen van een tijdelijk huisverbod mogelijk kunnen voorkomen dat escalatie tot strafbare feiten zou leiden. Verderop in dit rapport laten we zien hoe sterk de huidige praktijk afwijkt van deze oorspronkelijke bedoeling.

Bij het hierboven genoemde *eerste doel* gaat het om de veiligheid op de korte termijn. Tijdens het tijdelijk huisverbod zijn de beide partijen gescheiden van elkaar en dit zou dus gedurende deze periode moeten leiden tot een situatie waarin veiligheid wordt ervaren. In het onderzoek gaan we na in hoeverre de betrokkenen dit blijkt de informatie in de dossiers daadwerkelijk zo ervaren. We kijken daarbij ook nog over de grenzen van de huisverbodperiode heen. Voor zover de beschikbare informatie het toelaat gaan we ook na of er sprake is van een verbeterde veiligheidssituatie na afloop van het tijdelijk huisverbod gedurende de periode van monitoring door de zorgcoördinator en als de uithuisgeplaatste dus veelal in huis is teruggekeerd.

Met betrekking tot het tweede doel van het tijdelijk huisverbod stellen we allereerst dat het niet betekent dat er duurzame veiligheid gerealiseerd moet worden als direct gevolg van het tijdelijk huisverbod. Daar is meer voor nodig. Er dient wel hulp te worden geboden die hierop gericht is. Als de ingezette hulp daadwerkelijk bijdraagt aan een situatie van duurzame veiligheid, dan zouden tenminste de gemaakte veiligheidsafspraken in de eerste periode na afloop van het tijdelijk huisverbod ook moeten werken en tot meer veiligheid moeten leiden. Een andere manier om naar het tweede doel te kijken is door na te gaan of het lukt om vervolghulpverlening in te zetten: dus accepteren de betrokkenen (of tenminste een deel van de betrokkenen) hulp om te werken aan een situatie van duurzame veiligheid? Om te kunnen bijdragen aan een situatie van duurzame veiligheid dient de hulp gericht te zijn op de relevante risicofactoren die het geweld veroorzaken en/of in stand houden. Dit is een derde manier om te kijken of adequate hulp wordt ingezet gericht op duurzame veiligheid.

Om dit echt goed te kunnen nagaan, is eigenlijk onderzoek over een langere tijdsperiode nodig. Met de gekozen opzet en door het feit dat de bestudeerde dossiers van de Blijf Groep slechts een beperkte tijdsperiode omvatten, kunnen we in dit onderzoek alleen bezien of er goede probleemanalyses ten grondslag liggen aan de in te zetten hulp en of deze goed worden doorgegeven aan degenen die deze vervolghulp ter hand nemen.

De hiervoor beschreven doelen van het tijdelijk huisverbod zijn doelen waar alle betrokken partners gezamenlijk naar streven. Elke partner heeft in die samenwerking een eigen taakstelling. We lichten er de taakstelling van de belangrijkste partij uit: de zorgcoördinatie door de Blijf Groep. Het

²⁷ Lees hiervoor de Memorie van Toelichting bij de wet:
<https://www.huiselijkgeweld.nl/publicaties/kamerstukken/2006/07/10/memorie-van-toelichting-tweede-kamer-wet-tijdelijk-huisverbod>.

doel van de zorgcoördinatoren is om de eerste hulp te bieden en om vervolghulp in gang te zetten en te coördineren. Dit doen ze met de inzet van zorgcoördinatie tijdens de huisverbodperiode en tot drie maanden nadien monitoren ze de situatie. Het doel van zorgcoördinatie is door Blijf Groep in 2021 als volgt geformuleerd in een werkproces document²⁸:

- Betrokkenen inzicht geven in de **cirkel van geweld** en, voor zover haalbaar, de cirkel doorbreken;
- **Veiligheidsafspraken** maken zodat het in het gezin voldoende veilig is om zonder maatregel verder te gaan;
- Samen met (informele) netwerkpartners en betrokkenen zorgen voor een **gedeeld beeld** van de integrale, sluitende en effectieve aanpak om het geweld **duurzaam te stoppen**. En vervolgens **het beleggen van de verantwoordelijkheden** zodat betrokkenen samen kunnen werken aan de resultaten.

We hebben in deze drie doelen de belangrijkste termen vetgedrukt. Om nog beter zicht te krijgen op de doelen van het tijdelijk huisverbod vergelijken we het doel van *zorgcoördinatie* met de hiervoor beschreven doelen van het *tijdelijk huisverbod*. We zien dat de Blijf Groep adequate veiligheidsafspraken wil maken die de veiligheidssituatie moeten verbeteren. Onder de derde *bullit* lezen we terug dat een adequate probleemanalyse beoogd wordt. Dit kan de Blijf Groep niet alleen; hiervoor is ze ook afhankelijk van de medewerking van partnerorganisaties. Verder zien we onder de derde *bullit* ook dat de verantwoordelijkheid van de Blijf Groep zoals deze in het eigen werkproces zijn vastgelegd, strekt tot aan het coördineren van de noodzakelijke hulp. Dit houdt in: het 'beleggen van verantwoordelijkheden' zoals hierboven verwoord.

Nu is het de vraag hoe het doel 'bieden van hulp gericht op duurzame veiligheid', gerelateerd is aan het 'toeleiden naar hulpverlening'. Het roept de vraag op of het daadwerkelijk starten van vervolghulpverlening als een doel van het tijdelijk huisverbod gezien kan worden. Duidelijk is dat die vervolghulpverlening nodig is om te kunnen spreken van hulp gericht op duurzame veiligheid. Immers: als de bemoeienis van zorgcoördinator en andere hulpverleners zou stoppen na afloop van het tijdelijk huisverbod, dan is het bereiken van duurzame veiligheid ver weg. En pas als iemand daadwerkelijk is 'aangekomen' bij de betreffende hulpverlenende instantie, is er sprake van 'toeleiding'. De Blijf Groep is als coördinator binnen het kader van deze bestuurlijke maatregel niet als enige partij verantwoordelijk voor het daadwerkelijk opstarten c.q. realiseren van de vervolghulp. Dit is een verantwoordelijkheid van de gezamenlijke (hulpverlenings)partners. De zorgcoördinatoren werken immers maar relatief kort met de rugdekking van de bestuurlijke maatregel²⁹. Na 10 of 28 dagen is de (verdere) medewerking van betrokkenen op vrijwillige basis.

Bij het lezen van bevindingen verderop in dit rapport over de toeleiding naar hulpverlening en ook bij het trekken van conclusies uit de analyse in dit rapport, is het van belang om bovengenoemde verschillen goed voor ogen te hebben. Het kan namelijk zo zijn dat de Blijf Groep haar doelstelling heeft behaald, bijvoorbeeld als iemand akkoord is met een verwijzing naar De Waag, maar vervolgens toch niet start. Dat betekent dan achteraf gezien dat het doel van het tijdelijk huisverbod

²⁸ Bron: het document 'Zorgcoördinatie THV' van 13 april 2021.

²⁹ Er zijn recent door de Rechtbank Amsterdam ook uitspraken gedaan waarbij een THV niet meer in stand werd gehouden, omdat het niet te verwachten of aannemelijk was dat uithuisgeplaatste nog zou meewerken aan de hulpverlening. De rechter oordeelde dat zo een verstrekend middel, als het niet het doel bereikt dus niet het juiste middel is. Ook dat laat zien dat medewerking zeker niet af te dwingen is.

vervolgens toch *niet* wordt behaald (bijvoorbeeld: de uithuisgeplaatste bedenkt zich en komt niet opdagen bij de intake).

2.3 Werkproces van zorgcoördinatie door de Blijf Groep

Na oplegging van een tijdelijk huisverbod starten de zorgcoördinatoren van de Blijf Groep³⁰ in principe dezelfde dag de hulpverlening op. In het dagelijkse casusoverleg van Team THV wordt de aanmelding inhoudelijk besproken en afgesproken welke twee professionals de casus oppakken: één zorgcoördinator (primair verantwoordelijk) richt zich op de achterblijvers en één zorgcoördinator op de uithuisgeplaatste. Als er sprake is van een gezin met kinderen, dan wordt in plaats van een tweede zorgcoördinator van Blijf Groep, altijd een gezinsmanager van een GI³¹ ingezet. Sinds kort wordt er nog een derde type casuïstiek onderscheiden: dit is als er sprake is van een verhoogd risico op recidive in combinatie met ernstige achterliggende multiproblematiek³². Bij dit soort casussen wordt een reclasseringswerker van Reclassering Nederland betrokken bij de aanpak. Dit gebeurt in het kader van de Pilot Specifieke Doelgroep THV. De pilot is uitgevoerd in 2021 en wordt in 2022 geïmplementeerd in de werkwijze.

2.3.1 Het werkproces op papier³³

De Blijf Groep zet tijdens de huisverbodperiode zelf systeemgericht hulpaanbod en daarnaast (op maat) bijvoorbeeld ook psycho-educatie en motiverende gesprekstechnieken in. De zorgcoördinator³⁴ start met het plannen en uitvoeren van een intake met achterblijver(s) en uithuisgeplaatste. Daarnaast wordt nagegaan welke informatie beschikbaar en deelbaar is, bij de reeds betrokken hulpverleners, de huisarts en de partners in het strafrechtelijk kader. Hoe het vervolgens verder dient te verlopen, schetsen we hierna.

De eerste dagen

De eerste dagen zijn gericht op het zicht krijgen op de veiligheid voor alle betrokkenen en wat hiervoor nodig is. Er wordt gewerkt aan het leggen van contact, vertrouwen winnen van de betrokkenen, uitleg geven over het tijdelijk huisverbod en het bespreken van de cirkel van geweld. Dit wordt in principe gedaan in afzonderlijke gesprekken met de betrokkenen. Ook worden de noodzakelijke praktische zaken georganiseerd (zoals rondom zaken als geld, kleding, eten en verblijf). In gezinnen met kinderen is de zorgcoördinator van de Blijf Groep primair verantwoordelijk voor de veiligheid in het gezin als geheel en de gezinsmanager richt zich primair op de veiligheid van de minderjarige kinderen. De gezinsmanager start ook zo snel als mogelijk in het gezin. Als dat mogelijk en gezien de gezinssituatie noodzakelijk is, dan schuift de gezinsmanager ook aan bij de eerste gesprekken.

³⁰ We beschrijven het werkproces in Amsterdam en de DUO-gemeenten.

³¹ GI staat voor Gecertificeerde Instelling. GI's zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen en voor vrijwillige hulpverlening aan gezinnen met kinderen in de knel. Meestal is dit Jeugdbescherming Regio Amsterdam-Amstelland en soms de William Schrikker Jeugdbescherming & Jeugdreclassering.

³² In de werkprocesbeschrijving is de term 'multiproblematiek' niet opgenomen. Wel is aangegeven dat reclassering wordt ingeschakeld als sprake is van zorgmijdend gedrag en/of agressieregulatieproblematiek naast ernstige achterliggende problematiek, zoals verslavings- en/of GGZ-problematiek. Dit komt in de praktijk dus neer op ernstige problemen op meerdere leefgebieden, samengevat in de term 'multiproblematiek'.

³³ De beschrijving in deze paragraaf is in hoge mate afgeleid van het beschreven werkproces 'Zorgcoördinatie THV' zoals die medio 2021 geldt. Deze beschrijving stopt bij einde huisverbod; er is in dit document niet vastgelegd wat de zorgcoördinatie in de monitoringperiode inhoudt.

³⁴ We gebruiken het enkelvoud, gericht op de casusverantwoordelijke van de Blijf Groep.

Op weg naar het systeemgesprek

De zorgcoördinator overweegt het organiseren van een MDO (multidisciplinair overleg) en bespreekt de casus intern in het Teamoverleg THV, waarbij ook een gedragswetenschapper is aangesloten. Ondertussen is in kaart gebracht welke eerdere hulpverlening mogelijk al betrokken was of nog steeds is. Er wordt toegewerkt naar het systeemgesprek dat tegen het einde van het tijdelijk huisverbod (meestal tussen dag zes en acht) wordt gevoerd met beide partijen. Dit gesprek is erop gericht om duidelijk te krijgen hoe betrokkenen verder gaan na het tijdelijk huisverbod. Er worden veiligheidsafspraken gemaakt (dus: wat te doen als ruzie dreigt te escaleren) en de inzet van vervolghulpverlening wordt besproken. Als vervolghulpverlening wordt bijvoorbeeld een ambulante traject van Blijf Groep ingezet, een buurtteam, De Waag of informele partners. Het gaat vaak om een combinatie van partijen. Als het nodig is wordt overlegd met de huisarts over een doorverwijzing. Ook wordt overleg gepleegd met de vervolghulpverlener en gaat de zorgcoördinator mee naar het eerste gesprek, als de betrokkene dat wenst.

Afronding van het tijdelijk huisverbod of verlenging

In achterliggende dagen heeft de zorgcoördinator geprobeerd in gesprekken ook het sociaal netwerk, als dit er is, te activeren. In gesprekken met hen, met direct betrokkenen en met andere hulpverleners wordt geprobeerd helder te krijgen of er bereidheid is tot het aanvaarden van hulp om de veiligheid duurzaam te verbeteren. Als het goed is zijn hierover in het systeemgesprek afspraken gemaakt die moeten resulteren in actie, bijvoorbeeld het opstarten van de desbetreffende hulp. Maar daarvoor is in de achterliggende paar dagen door alle gesprekken dus ook al een eerste probleemanalyse gemaakt, die de basis vormt voor welke hulp (als eerste) nodig is. Als de eerste tien dagen niet toereikend zijn gebleken en de situatie onvoldoende is verbeterd dan adviseert de Blijf Groep aan de burgemeester een verlenging van het tijdelijk huisverbod met nog eens 18 dagen. Bij voldoende veiligheid is wel onder begeleiding contact tussen de uithuisgeplaatste en eventuele kinderen mogelijk.

Verlengd huisverbod

Als de gemaakte veiligheidsafspraken niet voldoende worden geacht, dan is er meer tijd nodig om de doelen van het tijdelijk huisverbod te kunnen bereiken. Het is de burgemeester die hierover beslist, na weging van een advies hierover door de Blijf Groep. Een keuze voor verlenging betekent dat er de gelegenheid is om alsnog (als dit niet is gelukt) of nogmaals een systeemgesprek te voeren met de achterblijver(s) en uithuisgeplaatste. Het kan nodig zijn dat er langer en meer rust is voor de achterblijver(s). Er is bij een verlenging meer tijd voor het leggen van contact en het werken aan het vertrouwen. Verlenging biedt de mogelijkheid om de, vaak uitgebreid aanwezige problematiek, beter in kaart te brengen. Er is dan ook meer tijd om af te stemmen over de vervolghulpverlening. Na 28 dagen kan de uithuisgeplaatste, tenzij andere (strafrechtelijke) interventies dit belemmeren, terugkeren naar huis.

Monitoring

Na afloop van het tijdelijk huisverbod is het de bedoeling dat de Blijf Groep (in de persoon van de zorgcoördinator) nog gedurende 3 maanden monitort hoe de casus zich verder ontwikkelt. Dit wordt in principe gedaan door enkele keren (6 weken is ook een peilmoment) contact te leggen met de betrokken professionals, de achterblijver en met de uithuisgeplaatste. Als er in de periode direct na het tijdelijk huisverbod hulpverlening betrokken is of blijft, dan kan het monitoren van het

verdere verloop ook worden gedaan via deze professional(s). In principe loopt, als er kinderen in het gezin zijn, de hulpverlening door de Jeugdbescherming door na het THV. Er wordt zoveel mogelijk gewerkt vanuit de uitgangspunten van TOP-3 methodiek van Civil Care.³⁵ In de monitoringperiode wordt besproken of het geweld is gestopt; wat de status van een eventuele partnerrelatie is; hoe de hulpverlening verloopt en of bijstelling/contact hierover nodig is. Van de bevindingen tijdens de monitoring zou een verslag moeten worden opgesteld door de zorgcoördinator. Na de monitoringperiode sluit Blijf Groep het THV-traject af³⁶.

2.4 De uitvoering van het tijdelijk huisverbod in de praktijk door Blijf Groep en partners

2.4.1 Contact leggen met achterblijver(s) en uithuisgeplaatste

Om goed contact te kunnen leggen is medewerking voorwaardelijk. De achterblijver(s) en uithuisgeplaatsten dienen tenminste voldoende beschikbaar te zijn om in gesprek te kunnen gaan als startpunt van de hulp. We zien dat achterblijvers in 80% van de gevallen voldoende medewerking verlenen. In een kleine minderheid van de gevallen (8%) werken achterblijvers niet mee.

Bij de uithuisgeplaatsten werkt 55% mee met het traject. In 13% van de gevallen kan de medewerking niet goed worden vastgesteld op grond van de beschikbare informatie, bijvoorbeeld omdat de betrokkene duidelijk wisselend gedrag laat zien. Het lukt in een op de drie gevallen (33%) niet om effectief contact met de uithuisgeplaatste tot stand te brengen. Het direct oppakken van intensief en outreachend contact met een pleger van het huiselijk geweld blijkt een belangrijke succesfactor te zijn (Van Arum et al.: 2021, p. 16). Geïnterviewde zorgcoördinatoren zijn niet verwonderd dat dit regelmatig niet lukt. Ze verwijzen daarbij naar de zwaarte van het type casuïstiek en naar het feit dat veel uithuisgeplaatsten het idee hebben dat ze vooral worden gezien als de 'dader van mishandeling'. Overigens zien we bij de dossiers dat er geen direct verband te zien is tussen wel of geen strafrechtelijk traject en wel of geen medewerking van de uithuisgeplaatste aan het traject. Er wordt geprobeerd om contact te leggen met de uithuisgeplaatste, veelal door te bellen of berichten te sturen. Ook gaat een zorgcoördinator af en toe langs op het tijdelijk adres van de uithuisgeplaatste. De zorgcoördinator zoekt de uithuisgeplaatste niet op als hij in de politiecel zit. Eerste pogingen tot contact worden nadien gedaan. We zien in de dossiers dat, vooral als de achterblijver of het stel tijdens de huisverbodperiode besluit de relatie te beëindigen, de focus van de zorgcoördinator op de achterblijver ligt. Voortzetten of initiëren van contact met de uithuisgeplaatste, die zich vaak toch al niet gemakkelijk laat bereiken, blijft dan nog wel eens achterwege.

2.4.2 Inzet op directe veiligheid

De eerste inzet van zorgcoördinatoren is om veiligheidsafspraken te maken met beide partijen. We zien dat het relatief grote aantal verlengde tijdelijke huisverboden er vooral mee samenhangt dat veiligheidsafspraken niet (tijdig) gerealiseerd kunnen worden. Zoals in het vorige hoofdstuk reeds gememoreerd, hangt dit ten dele samen met de zwaarte van de problematiek. Verder is er pas ruimte voor het starten van hulpverlening, zodra de uithuisgeplaatste veilig onderdak heeft. In de verlenging blijkt er veelal wel voldoende tijd en ruimte te zijn om tot veiligheidsafspraken te komen.

³⁵ Zie: https://www.civilcare.org/images/Visie_samen_werken_voor_veiligheid__TOP-3_methodiek_-_kort_samengevat_-_stichting_civil_care_-_maart_2021.pdf. En tevens: <https://www.civilcare.org/index.php/visie2>.

³⁶ In de AA-gemeenten wordt dit anders gedaan. Het Sociaal team Amstelveen en Aalsmeer sluit de casus pas af nadat de hulpverlening is gestart en geborgd.

Dit geldt voornamelijk voor de gevallen waarin er contact tussen achterblijver en uithuisgeplaatste zal blijven. In andere gevallen krijgt het maken van deze afspraken minder prioriteit.

2.4.3 Het uitvoeren van een probleemanalyse

Er is slechts weinig tijd om te komen tot een probleemanalyse, uitgaand van een huisverbod van 10 dagen. Het startpunt voor analyse is de input vanuit Veilig Thuis en de eventueel al betrokken hulpverleners. Al vrij vroeg tijdens het verloop van het tijdelijk huisverbod wordt een keuze gemaakt voor de hulpverlening die er nodig is. De probleemanalyse die hier onder ligt richt zich veelal op het weergeven van de geweldsspiraal en de belangrijkste factoren die het geweld bevorderen of in stand houden en de hulpverlening die eerder al is ingezet. We zien dat daarbij doorgaans wordt gekeken naar alle leefgebieden. In de probleemanalyse wordt vastgesteld welke problemen zich voordoen. Soms wordt daarbij wel, en soms ook niet, vastgesteld en vastgelegd op welke manier de problemen van invloed zijn op het instandhouden van de geweldsspiraal. Er doen zich vaak veel verschillende problemen voor. Dit wordt vaak in de korte tijd van het tijdelijk huisverbod steeds goed duidelijk.

We zien dat de keuze voor een bepaalde vorm van vervolghulpverlening mede wordt ingegeven door de inschatting van de kans van slagen. Die kans van slagen is het grootst als iemand zelf aangeeft dat hij een bepaalde vorm van hulp wel wil aangaan.

De focus ligt in de eerste fase van het tijdelijk huisverbod op het maken van veiligheidsafspraken. Hoewel die niet altijd even gemakkelijk of snel tot stand komen, zien we toch dat in de periode tussen dag 10 en dag 28 er (als het tijdelijk huisverbod tenminste verlengd is) soms wel mogelijkheden zijn om dieper in te gaan op achterliggende problemen. Toch gebeurt dat vaak niet. Dit is een belangrijke vaststelling. In die periode zien we (1) dat het contact soms aanmerkelijk minder wordt (er is al een verwijzing gerealiseerd en men wacht het intakegesprek af), (2) de focus komt te liggen op het regelen van praktische zaken (achterblijvers krijgen vaak te maken met veel papierwerk als ze willen gaan scheiden), of (3) het lukt niet goed om contact te krijgen met betrokkenen en de frequentie van pogingen nemen af. Ook ligt de prioriteit van zorgcoördinatoren dan meer op nieuwe binnengekomen en nieuw gestarte tijdelijke huisverboden.

We zien dat in de dossiers waarvan het contactjournaal is geanalyseerd (vooral casussen uit 2019 en 2020) de aantallen geregistreerde contacten tussen de zorgcoördinator en betrokkenen in de periode tussen dag 10 en dag 28 sterk afneemt.

Als er meer zou worden ingezet op contacten in de periode na dag 10 van het tijdelijk huisverbod en de netwerksamenwerking, dan zou er nog meer ingezet kunnen worden op motiverende gespreksvoering ten aanzien van de problemen die een rol spelen bij het geweld.

2.4.4 De toeleiding naar hulpverlening

Door de korte duur van het tijdelijk huisverbod is het voor de zorgcoördinator zaak om zo snel mogelijk alle beschikbare informatie te verzamelen en een eerste probleemanalyse klaar te hebben. Want alleen dan kan nog binnen de huisverbodperiode worden besloten over toeleiding naar hulpverlening. In de praktijk zijn de betrokken personen in de korte tijd dat het tijdelijk huisverbod duurt, soms nog niet klaar voor die hulpverlening. We zien dat de snelheid die binnen het tijdelijk huisverbod wordt gevraagd van de zorgcoördinator het soms lastig maakt om het opgebouwde beeld en de aanpak goed op elkaar te blijven afstemmen. De gevoelde tijdsdruk

breng met zich mee dat er soms onvoldoende tijd wordt genomen om goed te analyseren en niet te snel conclusies te trekken. Op grond van interviews en dossiers kunnen we stellen dat het samen optrekken van gezinsmanager en zorgcoördinator tijdens de huisverbodperiode in een gedeeld werkproces, nog beter kan. Nu is het soms zo dat de zorgcoördinator een probleemanalyse gereed wil hebben, terwijl de gezinsmanager nog meer bezig is met het winnen van vertrouwen en minder de urgentie van een sluitende probleemanalyse voelt. Het vraagt goede onderlinge afstemming, maar ook gezamenlijk commitment aan een gedeeld werkproces, om hierin zoveel als mogelijk gelijk op te trekken of tenminste daarbij steeds goed af te stemmen.

We zien dat een verwijzing, op het moment dat iemand bereid is tot hulpverlening, snel is gedaan. De onderliggende problemen zijn dan nog niet altijd goed op een rij gezet. Soms zijn betrokkenen op het moment dat ze verwezen worden naar hulpverlening, nog niet zover: hun hoofd staat er in de hectiek van het tijdelijk huisverbod soms ook simpelweg nog niet naar. Het motiveren van de achterblijver(s) vooral van de uithuisgeplaatste is regelmatig een eerste hobbel die genomen moet worden³⁷. Regelmatig lukt het niet om de vervolghulpverlening direct te laten aansluiten op het tijdelijk huisverbod, omdat er een wachttijd zit tussen aanmelding en eerste gesprek. Dit wordt soms opgelost door in de tussentijd een (ambulant) traject bij de Blijf Groep aan te bieden (aan de achterblijver, bij de uithuisgeplaatste zien we dit weinig, tenzij het gaat om relatiegesprekken), zodat de tijd tot de start van vervolghulpverlening overbrugd kan worden. Overigens komt het ook regelmatig voor dat de Blijf Groep in een ambulant traject systeemgerichte hulp inzet als vervolg op de hulp tijdens het tijdelijk huisverbod.

2.4.5 Samenwerking tussen samenwerkingspartners

Er wordt in de aanpak samengewerkt tussen diverse partners. Hoewel de samenwerking in de meeste gevallen goed verloopt, zien we dat 'het voelen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid' tijdens de uitvoering van het tijdelijk huisverbod soms nog beter kan. Op grond van een groot onderzoek naar huiselijk geweld stelt het Verweij-Jonker Instituut dat dit een cruciaal aspect is dat de kwaliteit van de samenwerking bepaalt. In dat onderzoek (Lünneman et al., 2021) wordt geconstateerd dat hulp bij huiselijk geweld feitelijk bestaat uit het doorverwijzen en dat er regelmatig van een gevoelde gezamenlijke verantwoordelijkheid geen sprake is. We schetsen in deze paragraaf de onderlinge samenwerking tussen de Blijf Groep en enkele andere belangrijke partners.

De Jeugdbescherming

Met de Jeugdbescherming is de samenwerking het meest intensief. In de onderlinge samenwerking gaat veel goed. Omdat beide organisaties de rol hebben om zorg te coördineren is de afbakening van taken belangrijk. Die is in het algemeen goed vernemen we in de interviews. De gezinsmanager van de Jeugdbescherming richt zich met name op de kinderen en hun veiligheid. De zorgcoördinator houdt zich vooral bezig met achterblijver en uithuisgeplaatste en de veiligheidssituatie tussen hen beiden. Uit meerdere bronnen leiden we af dat er in de samenwerking tussen zorgcoördinator en gezinsmanager ook de nodige verbeterpunten zijn. Het ritme en tempo dat het tijdelijk huisverbod van de hulpverleners vraagt, is voor de Jeugdbescherming moeilijk te realiseren. Een van de respondenten van de Jeugdbescherming formuleert dat als volgt: *"Soms duurt het al bijna tien dagen voordat ik iedereen gezien heb: dan kan ik niet heel veel toevoegen"*. Ook zien gezinsmanagers dat er soms, wellicht door een

³⁷ Overigens komt dit onderdeel (het motiveren) nauwelijks terug in het beschreven werkproces (versie medio 2021).

gevoelde tijdsdruk, snel conclusies worden getrokken door de zorgcoördinator. Dit levert dan problemen op bij het ontwikkelen van een gezamenlijk beeld van het probleem dat aan het huiselijk geweld ten grondslag ligt. Juist omdat de gezinsmanager na de huisverbodperiode veelal nog verdergaat met het gezin, is dat gezamenlijk beeld van belang.

De verbeterpunten in de samenwerking bestaan uit:

- Snelle inzet van de gezinsmanager in een casus;
- Inzet van een vaste gezinsmanager ten tijde van het THV en idealiter ook voor de periode daarna;
- Voeren van een gezamenlijk systeemgesprek;
- Altijd tijd nemen om een gezamenlijk gesprek voor of na te bespreken;
- Delen van gespreksverslagen.

Begin 2021 hebben de Jeugdbescherming en de Blijf Groep afspraken gemaakt om te zorgen dat het vaker lukt om snel een gezinsmanager in het gezin te krijgen. Die afspraken worden periodiek gezamenlijk geëvalueerd.

Politie

We zien dat de politie, nadat ze in het voortraject van oplegging hun werk hebben gedaan, in het vervolg tijdens en na het THV nog te weinig zijn betrokken. Als de uithuisgeplaatste niet bereikt kan worden, of niet wil meewerken, dan kan met de politie worden overlegd of ze een rol kunnen vervullen om de uithuisgeplaatste tot medewerking te bewegen. Ook kan het zijn dat de politie meer informatie kan verschaffen over de mogelijke vind- of verblijfplaats van de uithuisgeplaatste. Bij overtredingen van het THV kan overleg ook helpen zodat de politie zicht houdt op het aantal overtredingen en het leidt tot de juiste vervolgactie. We zien dat er een directe aanleiding voor moet zijn, wil er contact worden opgenomen met de wijkagent. Het is niet zo dat deze in alle gevallen op de hoogte wordt gesteld van het verloop in een casus in zijn of haar werkgebied. Verder beperkt het onderling contact tussen de zorgcoördinator en de politie zich doorgaans tot de uitwisseling van informatie. In een enkel geval wordt politie gevraagd om te escorteren, bijvoorbeeld als er spullen opgehaald of weggebracht moeten worden en er risico op escalatie wordt verondersteld. Maar het betrekken van de politie om informatie te kunnen krijgen, zien we weinig terug in de dossiers. Aan de andere kant zien we ook hier weer een verschil in ritme en tempo. De strafrechtelijke afhandeling vindt regelmatig pas na het huisverbod plaats. Informatie erover is mede hierdoor ook niet snel voor de zorgcoördinator beschikbaar. Ook van de uithuisgeplaatste krijgt deze doorgaans hierover weinig te horen.

Samenwerking met andere partners

De afgelopen jaren zijn in toenemende mate onderlinge werkafspraken gemaakt om te zorgen dat er goed wordt samengewerkt en ook dat verwijzingen soepel en zo snel als mogelijk kunnen verlopen. Zo is in het werkproces van ZSM opgenomen dat alle aangehouden uithuisgeplaatsten zo snel als mogelijk in contact worden gebracht met de reclassering. Als ze niet worden voorgeleid aan de rechter-commissaris (en dus geen afspraak met reclasseringsafpraak voor vroeghulp hebben), dan worden ze in contact gebracht met het Spreekuur Huiselijk Geweld van Reclassering Nederland (RN). De medewerkers van dit spreekuur nemen vervolgens contact op met de Blijf Groep.

De Blijf Groep heeft ook werkafspraken met De Waag, Jellinek, de Buurtteams, met ZSM, Openbaar Ministerie en met het Actiecentrum Veiligheid en Zorg. Met De Waag en met het

Centrum voor Relationale Therapie van Arkin is afgesproken dat voor huisverbod cliënten bij het opstarten van een behandeling geen wachttijden gelden. De zorgcoördinatoren investeren veel tijd in het onderhouden van relaties met zowel formele als informele zorginstellingen, huisartsen maar ook met bijvoorbeeld de zogenoemde doorbraakteams³⁸ in de stad. Samenwerking met GGZ-organisaties is soms moeilijk. De beperkte beschikbaarheid van GGZ-informatie is een belangrijk knelpunt. Er wordt daarbij ook verwezen naar de organisatie van tijdelijke huisverboden in het verleden toen er, via GGD Vangnet en Advies, wel enige informatie beschikbaar kwam over betrokkenheid van de GGZ.

Pilot Blijvend Veilig

In de pilot Blijvend Veilig werken diverse organisaties samen aan veiligheid in gezinnen waar huiselijk geweld zich voordoet. Deze organisaties zijn: Blijf Groep, de Jeugdbescherming en WSJJ, Raad voor de Kinderbescherming, Veilig Thuis en de gemeente Amsterdam. Er wordt gewerkt volgens de visie van Van Arum en Vogtlander (de Civil Care Top 3 methode) aan veiligheid op de korte termijn (risicogestuurd) en lange termijn (herstelgericht). De teams bieden, vanuit een brede benadering van het begrip veiligheid, ook hulp bij praktische zaken en gericht op de verschillende leefgebieden. Zo wordt toegewerkt naar een blijvend veilige situatie. De komende tijd wordt in een experiment bekeken hoe de uitvoering van tijdelijke huisverboden en deze pilot zich tot elkaar verhouden.

Overdracht van een casus

Het valt op dat zorgcoördinatoren de overdracht van een casus naar vervolghulpverlening in vrij veel gevallen niet 'warm' uitvoeren. Gezien de grote hoeveelheid informatie die door Blijf Groep gedurende het tijdelijk huisverbod is opgebouwd, kunnen we stellen dat hiermee soms informatie verloren gaat. In gezinnen met kinderen is met de gezinsmanager tijdens het verloop van het tijdelijk huisverbod veel samengewerkt en informatie uitgewisseld.

2.4.6 Monitoringperiode

De overgang van het einde huisverbod naar de monitoringperiode is een knip in het traject.³⁹ Het contact is dan duidelijk veel minder (als er nog contact is). Het hangt vaak van de achterblijver (of de uithuisgeplaatste maar dit komt niet vaak voor) af of er nog contact is met de Blijf Groep. De zorgcoördinator neemt in deze periode een afwachthouding aan. Het initiatief ligt in principe bij betrokkenen en collega hulpverleners in de casus. In een van de interviews met achterblijvers werd dit ook door een achterblijver zo ervaren: *"...ik vond het vrij abrupt stoppen nadat het tijdelijk huisverbod afliep"* In deze casus was het niet gelukt hulpverlening in te zetten en ook kreeg de 21-jarige zoon (de uithuisgeplaatste) geen ondersteuning meer bij het zoeken naar zelfstandige woonruimte, geeft het slachtoffer (de moeder) aan. In de monitoringperiode worden (zoals we in veel dossiers zien) doorgaans weinig pogingen meer ondernomen om het contact toch tot stand te brengen als dit er onvoldoende is geweest. In casussen waar al geen andere hulpverleners betrokken zijn betekent dit dat de betrokkenen meestal uit beeld verdwijnen. In gezinnen waarin een gezinsmanager betrokken is, loopt de hulpverlening langer door als dit nodig is. In interviews

³⁸ Om te voorkomen dat in sommige gevallen complexe problemen ertoe leiden dat mensen tussen wal en schip vallen, werken doorbraakteams aan het bieden van maatwerk en onder meer ook aan een integrale escalatieroute als een aanpak stukt.

³⁹ Zoals ook hiervoor geldt: dit gaat over het werkproces in Amsterdam en de DUO-gemeenten (werkproces zorgcoördinatie door Blijf Groep). In de AA-gemeenten wordt op een andere manier gewerkt (zie paragraaf 2.5) en is geen sprake van zo'n knip.

komt naar voren dat juist in de periode dat de 'wittebroodsweken optreden', dus na afloop van het tijdelijk huisverbod, de zorgcoördinator soms meer ruimte zou moeten nemen om tijdens de monitorperiode nog te sparren met de gezinsmanager over het gewenste vervolg.

Hoe lang volgt de zorgcoördinator de casus?

De periode dat de casus vanuit de Blijf Groep wordt gevolgd, varieert. Gemiddeld genomen heeft de zorgcoördinator ongeveer 2 tot 2.5 maand na de start van het tijdelijk huisverbod voor het laatst contact. Dat contact is er dan met ofwel een betrokken professional ofwel met de achterblijver. Soms is er met beide contact om te informeren hoe het traject verloopt. Aangezien de meeste THV's verlengd zijn (en dus een maand duren), betekent het in die gevallen dat er na afloop van het tijdelijk huisverbod nog gemiddeld 1 tot 1.5 maand gemonitord wordt. Dit is korter dan de monitorperiode die in het werkproces is beoogd.

2.4.7 Hoe ervaren betrokkenen het tijdelijk huisverbod?

Op grond van de dossierstudie en de interviews met achterblijvers en uithuisgeplaatsten zien we dat achterblijvers veelal blij zijn met de rust die het tijdelijk huisverbod biedt. Tegelijkertijd valt het op dat ze zich in veel gevallen ook zorgen maken over de uithuisgeplaatste, vooral als niet duidelijk is of deze een veilige verblijfplek heeft. Geïnterviewde achterblijvers en een uithuisgeplaatste geven aan dat ze niet altijd de keuzes van hulpverleners begrijpen. Het tijdelijk huisverbod vond men nuttig, maar het is ook duidelijk dat de aansluiting op vervolghulp beter kan.

2.4.8 Overtreden van het tijdelijk huisverbod

In ongeveer een vijfde van de gevallen wordt een huisverbod gedurende het verloop van 10 of 28 dagen aantoonbaar overtreden. Op grond van de Wet Tijdelijk Huisverbod (op grond van artikel 11) zou de overtreder moeten worden aangehouden. De politie geeft aan dat niet zelden de overtreder alweer weg is op het moment dat de politie ter plaatse komt om de overtreding te constateren. En los hiervan geven zorg- en hulpverleners aan dat ze mogelijk geen volledig beeld hebben van de aantallen keren dat een uithuisgeplaatste, bijvoorbeeld via whatsapp contact zoekt met de kinderen. Er zijn geen cijfers beschikbaar van de aantallen aanhoudingen, maar op grond van interviews en dossiers kunnen we stellen dat dit slechts in een fractie van de zaken gebeurt. Regelmatig volstaat de politie met een gesprek en reprimande. Overigens zien we dat in sommige gevallen de voortgang in de casus niet gebaat is bij een aanhouding wegens een overtreding, bijvoorbeeld als er een goed onderling gesprek tot stand is gekomen en een aanhouding dit proces weer zou kunnen frustreren. Dit laat onverlet dat de politie goed zicht zou moeten kunnen hebben op de aantallen overtredingen en de vervolgacties (zie hiervoor).

2.5 De werkwijze bij tijdelijke huisverboden in de Amstellandgemeenten

De regio rondom de gemeente Amsterdam bestaat uit Amstelveen, Aalsmeer (kortweg de AA-gemeenten) en Diemen, Uithoorn en Over-amstel (de DUO-gemeenten). In de DUO-gemeenten wordt in grote lijnen op dezelfde wijze gewerkt als in de gemeente Amsterdam. Ook hier is Blijf Groep de partij die tijdens het tijdelijk huisverbod hulp biedt en de coördinatie van tijdelijke huisverboden uitvoert.

2.5.1 Werkwijze in Amstelveen en Aalsmeer

In de AA-gemeenten wordt de begeleiding en hulp tijdens en na het tijdelijk huisverbod uitgevoerd door het Sociaal team Aalsmeer en Amstelveen. Op veel onderdelen verloopt de oplegging en uitvoering van tijdelijke huisverboden in deze gemeenten hetzelfde als in Amsterdam en de DUO-gemeenten. Maar er zijn enkele belangrijke verschillen in het vervolg van het werkproces die we in deze paragraaf in het kort beschrijven.

Coördinatie zonder vaste termijnen

Omdat de zorgcoördinatie wordt uitgevoerd door het Sociaal team, wordt na afloop van het tijdelijk huisverbod de casus behandeld als een casus van het Sociaal team. Dit betekent dat er altijd intensieve casusregie volgt na het tijdelijk huisverbod, waarin de problemen met betrekking tot de verschillende leefgebieden in kaart zijn gebracht. In de AA-gemeenten blijven de beide coördinatoren in vrijwel alle gevallen gedurende langere tijd in het gezin. Door de langere duur van het traject zijn er ook meer kansen om ook de uithuisgeplaatste (uiteindelijk) in het traject te kunnen betrekken. Passende hulpverlening wordt ingezet, en ook begeleiding door gemeentelijke diensten zoals schuldhulpverlening, werk & inkomen, en eventueel de gemeentelijke dienst woonzaken.

De intensiteit van de begeleiding van het Sociaal team neemt af en gaat over op monitoring op het moment dat cliënten zijn aangekomen bij de hulpverlening. Tot die tijd geeft het Sociaal team ambulante begeleiding in de vorm van (systeem)gesprekken en eventuele ondersteuning bij praktische zaken. Dit geldt eveneens voor de minderjarige kinderen in het systeem.

Langdurige ondersteuning op leefgebieden en bij praktische zaken

Een verschil met de manier van werken in Amsterdam en de DUO-gemeenten is het feit dat de ambulante begeleiding van het Sociaal team in meer gevallen gedurende langere tijd parallel kan lopen aan de al ingezette hulpverlening. Het starten van de periode van monitoring is op papier hetzelfde: als de hulp is overgedragen aan gespecialiseerde partijen en de maatschappelijke problematiek voor begeleiding elders is belegd. Maar in de praktijk duurt de begeleiding door het Sociaal team dus langer. Ook wordt er gedurende langere tijd (6 maanden) gemonitord. Binnen deze periode kan nog steeds in overleg met de zorgpartners naar aanvullende hulp worden verwezen.

Omdat vaak op diverse leefgebieden sprake is van problematiek, die in verband staat met het huiselijk geweld, blijft het team betrokken om deze problemen te helpen aanpakken. Dit betekent in de praktijk bijvoorbeeld dat er bij financiële problemen (zoals schulden) wordt geholpen door hierin te ondersteunen of te helpen zoeken naar oplossingen.

Gesprekken worden altijd gezamenlijk gevoerd

De gesprekken met achterblijver en/of uithuisgeplaatste worden standaard gezamenlijk gevoerd door de beide zorgcoördinatoren. De meerwaarde bestaat uit de mogelijkheid om elkaar in het gesprek te kunnen aanvullen. Als de ene professional aan het woord is, heeft de andere de mogelijkheid om te kunnen observeren welke signalen bij een gesprekspartner op te merken zijn. Als we de vijf casussen in de steekproef bekijken die betrekking hebben op tijdelijke huisverboden in de AA-gemeenten, dan zien we een bevestiging van de genoemde werkwijze. Het contact is

intensief (soms worden er gedurende meerdere maanden wekelijks systeemgesprekken gevoerd). Daarbij is vrijwel zonder uitzondering sprake van (ernstige) multiproblematiek en mede daardoor zijn de geboekte resultaten in genoemde casussen in enkele gevallen beperkt. Maar we zien wel dat in alle casussen op z'n minst enige verbetering optreedt. We gaan hier in hoofdstuk 4 nader op in.

2.6 Opvang van de uithuisgeplaatste

Soms komt het voor dat de uithuisgeplaatste geen plek heeft om te verblijven tijdens het tijdelijk huisverbod. Deze heeft dan niemand in het eigen netwerk en ook geen financiële middelen om elders zelf een slaapplek te regelen. Wanneer dit probleem zich voordoet bemoeit ook het leggen van contact met de uithuisgeplaatste in de eerste dagen na oplegging van het tijdelijk huisverbod. Er is een beperkt aantal plekken beschikbaar in een hotel waar een uithuisgeplaatste tijdelijk opgevangen kan worden. In principe voor enkele nachten zodat hij of zij tijd heeft om in de tussentijd zelf een plek te vinden. Veilig Thuis maakt de beoordeling tijdens het opleggen van het THV of de uithuisgeplaatste hiervoor in aanmerking komt. Dit is het geval als de uithuisgeplaatste zelf geen enkele mogelijkheid heeft in zijn of haar netwerk. En daarnaast ook geen financiële middelen heeft om zelf onderdak te kunnen regelen gedurende de periode van het THV. Als het niet anders kan, dan is er voor een beperkt aantal uithuisgeplaatsen ook de mogelijkheid om langere tijd in een hotel opgevangen te worden. We zien dat uithuisgeplaatsten heel uiteenlopende keuzes maken. Soms weigeren ze een aangeboden kamer in een hotel en slapen in hun eigen auto. Het komt ook voor dat de uithuisgeplaatste zelf (soms veel) geld uittrekt voor een hotelkamer, terwijl de eigen financiële mogelijkheden beperkt zijn. Het blijkt lastig om snel zicht te krijgen op de situatie en grip op de keuzes die de uithuisgeplaatste maakt. Als de uithuisgeplaatste in een hotel verblijft is hij beter bereikbaar voor hulpverleners. Er is dan ook meer rust en ruimte om mee te werken wordt door de Blijf Groep naar voren gebracht.

Het is om meer redenen cruciaal dat de uithuisgeplaatste snel een verblijfplek moet hebben. Als dit niet lukt, dan *'is hij alleen maar boos...'*, aldus een van de geïnterviewden. Ook de achterblijver maakt zich dan extra zorgen en de onderlinge verhouding is extra verstoord. Ook draagt dit eraan bij dat de uithuisgeplaatste het gevoel heeft vooral als 'schuldige' te worden gezien.

2.7 Vergelijking met de TOP-3 methodiek van Civil Care (door Van Arum en Vogtlander)

We hebben de werkwijze bij tijdelijke huisverboden vergeleken met het model van gefaseerde ketenzorg⁴⁰, zoals dat in de regio Amsterdam-Amstelland centraal staat. In het model wordt uitgegaan van drie fasen in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling:

1. Veiligheidsplan voor directe veiligheid;
2. Hulpverleningsplan voor risico-gestuurde zorg;
3. Herstelplan om de gevolgen aan te pakken.

⁴⁰ Bron: https://www.civilcare.org/images/Visie_samen_werken_voor_veiligheid__TOP-3_methodiek_-_kort_samengevat_-_stichting_civil_care_-_maart_2021.pdf.

Als we kijken naar de uitvoering van tijdelijke huisverboden door zorgcoördinatoren van de Blijf Groep in samenwerking met partners, dan zien we allereerst dat er een veel langere periode nodig is. Het tijdelijk huisverbod speelt zich af in maximaal een maand (28 dagen) waarna er nog drie maanden gemonitord zou moeten worden. In totaal is er dan zorgcoördinatie gedurende vier maanden. De TOP-3 methodiek van Civil Care waarin bovengenoemde drie fasen worden onderscheiden laat zien dat voor het duurzaam stoppen van het geweld in deze en ook navolgende generaties, vaak intensievere en langduriger zorg nodig is. Het is de vraag of het de Jeugdbescherming lukt de benodigde intensiteit en duur van begeleiding en coördinatie te realiseren in de zeer complexe zaken met problematiek op veel leefgebieden. Er zijn dus duidelijke keuzes nodig als er binnen de huidige randvoorwaarden van de aanpak conform deze visie gewerkt moet worden. Een aantal zaken valt op als we de bevindingen van het onderzoek naast de methodiek van Civil Care leggen:

- Conform de visie ligt in de huisverbodperiode de eerste focus heel duidelijk op het realiseren van een werkend veiligheidsplan.
- Als het niet lukt een werkend veiligheidsplan te realiseren en een of meer betrokkenen werken onvoldoende mee, dan kan alleen samen met ketenpartners aan die veiligheid worden gewerkt. In 2021 is hard gewerkt aan de randvoorwaarden (verbindingen leggen), bijvoorbeeld door intensiveren van de samenwerking tussen ZSM/OM en de Blijf Groep.
- Er kan nog meer aandacht worden besteed, ook binnen de periode van 28 dagen, aan het werken aan een hulpverleningsplan gebaseerd op geprioriteerde risicofactoren.
- De methodiek van Civil Care onderstreept het belang van zorgcoördinatie: er moet immers in een gezamenlijke taal aan gemeenschappelijke doelen gewerkt worden. Er is continuïteit nodig en een stapsgewijze aanpak. In verschillende fasen is andere hulp nodig. De verbinding met het 'grotere plan' moet daarbij worden gewaarborgd.
- Er is duidelijk een langere periode van begeleiding en zorgcoördinatie nodig voor het aanpakken van de grote problemen waar de (ex-)stellen en gezinnen die te maken krijgen met een huisverbod mee kampen.

2.8 Samenloop met andere (strafrechtelijke) interventies

Het is lastig om op grond van de dossiers duidelijke conclusies te trekken over de mate waarin huisverboden samen oplopen met strafrechtelijke interventies. Het is niet mogelijk gebleken om van de betreffende dossiers in de politiesystemen na te gaan wat er strafrechtelijk is ingezet. Op grond van recent onderzoek van Lünnehan en Ter Woerds (2021, p. 15) kunnen we stellen dat als er verschillende interventies tegelijkertijd worden ingezet, deze veelal parallel lopen. De onderzoekers stellen dat "...In plaats van afstemming tussen de strafrechtelijke route en een hulpverleningstraject lijkt eerder sprake van twee gescheiden routes..." (onder verwijzing naar Tierolf, et al.: 2014; Lünnehan e.a.: 2019). We zien dat de Blijf Groep recent het contact heeft gezocht met ZSM om de samenwerking te verbeteren.

Een van de zorgcoördinatoren schat dat er in ongeveer vier op de vijf huisverboden tevens een strafrechtelijk traject wordt ingezet. Bij oplegging van een contactverbod door het Openbaar Ministerie zouden de bevindingen van de Blijf Groep meegewogen moeten worden in de

afweging⁴¹. Er is nu nog geen lijn van het Openbaar Ministerie naar de Blijf Groep, bijvoorbeeld om ze op de hoogte te houden van het verloop van het strafrechtelijk traject. Het onderling delen van informatie over trajecten wordt soms bemoeilijkt door privacyregels.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld ook casus no. 2, beschreven in paragraaf 4.4. Hierin lezen we dat het Openbaar Ministerie oordeelt dat van een strafbaar feit geen sprake is. Als de bij Blijf Groep bekende feiten en omstandigheden zouden zijn meegewogen, dan zou wellicht tot een andere afdoening gekomen zijn.

3. Achterliggende problematiek bij tijdelijke huisverboden

Bij huisverboden zien we dat er veelal sprake is van complexe problematiek. We schetsen in dit hoofdstuk welke problematiek we terugzien in de 40 dossiers.

3.1 Financiën en schulden

In 21 van de 40 dossiers zien we dat sprake is van problematische schulden. In enkele gevallen gaat het om 'slechts' enkele duizenden euro's, maar veelal liggen de bedragen in de vijf cijfers (meer dan 10.000 euro). We zien dat de rol die de schulden spelen in de instandhouding van de geweldsspiraal in sommige gevallen wel worden benoemd in de probleemanalyse, en in andere gevallen niet. In zeker de helft van de gevallen dragen de schulden direct bij aan het geweld, door de stress die hierdoor wordt ervaren. In minder dan de helft van de casussen waar schulden spelen, is de hoogte van de schulden onder controle (loopt niet verder op) en is er ook hulp voor deze schulden. Overigens betekent dat soms dat er al sprake is van een traject van schuldhulpverlening, maar in andere gevallen is er wel hulp maar komt iemand (nog?) niet in aanmerking voor schuldhulpverlening. Tijdens de korte duur van het tijdelijk huisverbod is er voor de zorgcoördinator weinig ruimte om te zorgen dat er aandacht is voor dit specifieke probleem. Veelal wordt het benoemd en in het beste geval wordt het in de overdracht naar vervolghulpverlening (als dit al lukt) benoemd. Het feit dat in een flinke minderheid van de gevallen de betrokkenen hierover tijdens het tijdelijk huisverbod geen openheid willen geven helpt hierbij niet mee. Meer tijd en aandacht is nodig om dit probleem aan te pakken.

3.2 Psychische en psychiatrische problemen

In 23 van de 40 dossiers (58%) zien we dat van GGZ-problematiek sprake is bij een of meerdere betrokkenen. In nog eens 4 dossiers (10%) zien we tekenen die hierop mogelijk wijzen. Opgeteld betekent dit dat in twee op de drie gevallen er dus tenminste vermoedens van GGZ-problematiek bestaan⁴². Er wordt mogelijk bij GGZ-problematiek eerder besloten tot een huisverbod, aldus enkele respondenten (politie en een hulpverleningspartner). Deze risicofactor zou dan mogelijk relatief zwaar worden meegewogen als het gaat om de gevaarsinschatting. Of het belang van de juiste hulpverlening onderstreept het potentieel nut van het tijdelijk huisverbod. Verwijzingen naar GGZ-hulp komen in de periode van het tijdelijk huisverbod en direct erna relatief weinig voor. Deels heeft dit te maken met wachtlijstproblematiek (geldt niet voor De Waag).

We geven een voorbeeld van een casus waar psychiatrische problematiek een rol speelt bij het geweld.

Casus 64: Een stel dat enkele jaren geleden naar Nederland immigreerde kent grote problemen. Ze spreken de taal niet, hebben schulden, een hoge huur, een te klein huis en geen sociaal steunsysteem. De man krijgt een THV opgelegd nadat hij haar bedreigt met een mes. Hij was

⁴² Uit de evaluatie van de pilot 'Innovatieve Psychiatrie', gericht op inzetten van spv-ers in nieuw aangemelde gezinnen bij de Jeugdbescherming, komen vergelijkbare cijfers naar voren. Zie: Hazeleger et al. (2018).

jaloers en door een psychiatrische stoornis reageert hij onder stress zeer extreem. Hij ziet dit zelf wel en gaat met zijn vriendin bij een informele organisatie in relatietherapie. De zorgcoördinator en gezinsmanager trekken samen op. Er moeten erg veel praktische zaken ook worden geregeld, zowel tijdens de huisverbodperiode als erna. Het gaat goed met het gezin, maar van psychiatrische hulpverlening voor de man is nog geen sprake als de Blijf Groep de casus afsluit en de gezinsmanager de coördinatie verder alleen voortzet.

3.3 Verslaving

In iets meer dan de helft (22 van de 40) van de gevallen staat de verslaving aan verdovende middelen (vrijwel altijd alcohol) voorop in de problematiek van (meestal) uithuisgeplaatsten en (soms ook van) achterblijvers. Het gaat hierbij vaak om ernstige en jarenlange verslavingsproblematiek. Het nuttigen van hoeveelheden als drie flessen wijn per dag is geen uitzondering. In diverse casussen beginnen uithuisgeplaatsten 's ochtends al met drinken. Opvallend vaak wordt vastgesteld dat een uithuisgeplaatste eigenlijk alleen agressief wordt en de achterblijver mishandelt op het moment dat hij of zij veel alcohol heeft gebruikt. Het stoppen van alcoholgebruik is in meerdere casussen ook de directe oplossing voor verbeteren van de veiligheid. Dit vraagt vanzelfsprekend wel ondersteuning en hulpverlening om het vol te kunnen houden. We zien we sporadisch dat er gedurende het (verlengde) huisverbod of in de monitoringperiode een focus wordt gelegd op toeleiding naar verslavingszorg. Hier is het soms ook nog te vroeg voor, omdat er eerst tijd nodig is het drankgebruik bespreekbaar te maken (zie ook de hieronder beschreven casus). In enkele casussen zien we dat het lijkt te lukken om te stoppen met drinken, zonder interventies van deskundigen op het vlak van middelengebruik. Gezien de hardnekkigheid van de problematiek van alcoholverslaving, is het de vraag hoe lang dit na verloop van tijd wordt volgehouden. Het inzetten van hulpverlening op deze vorm van verslaving is ook erg moeilijk. In recent onderzoek naar huiselijk geweld en kindermishandeling door Steketee et al. (2020, p. 79) lezen we dat slechts 1 tot 2 procent van de slachtoffers van huiselijk geweld hulp krijgt uit de verslavingszorg. Dit cijfer onderstreept het belang van aandacht voor deze problematiek en voor het inzetten van adequate expertise om deze risicofactor aan te kunnen pakken.

Casus 81: In een gezin met twee minderjarige kinderen, wordt een vrouw door haar man met vuisten en een plank geslagen als ze niet (op tijd) de deur open doet voor haar man, die dronken thuis komt. Verwijzing naar de verslavingszorg werd bemoeilijkt door het taalprobleem. Het lukt tijdens het THV voor het eerst om het alcoholgebruik bespreekbaar te maken. De man kon niet zonder consequenties zijn gang gaan: de vrouw zou de politie bellen als het misging. Angst voor de IND speelde mee bij de man. Tijdens de verlenging van het tijdelijk huisverbod werd afgesproken dat hij onder geen beding dronken thuis zou komen. Als hij wel drinkt dan ging hij naar een vriend. De moeder van de vrouw en mensen uit de buurt zorgden voor sociale controle. Na vier maanden kon het traject worden afgesloten door zowel de zorgcoördinator als de gezinsmanager, omdat sprake was van een voldoende veilige situatie.

3.4 Huisvestingsproblemen

We zien dat zich in 26 casussen (65%) huisvestingsproblemen voordoen. Deze zijn meestal op een of andere manier gerelateerd aan de geweldsspiraal of de oplossing van het probleem kan tenminste bijdragen aan verbetering van de veiligheid.

We geven enkele voorbeelden om de diversiteit van deze huisvestingsproblemen te illustreren:

- Er is veel schimmel in huis, geen stroom en de ketel functioneert niet. Het gezin heeft schulden;
- Zoon zou begeleid moeten wonen, maar niet duidelijk of er een geschikte plek voor hem te vinden is;
- Uithuisgeplaatste komt na het tijdelijk huisverbod in de maatschappelijke opvang terecht, waar hij wordt geschorst vanwege wangedrag;
- Illegale bewoning veroorzaakt veel stress.

Soms is oplossing van huisvestingsproblemen een voorwaarde om tot veiligheid te kunnen komen. Maar dat is zeker niet altijd het geval, zoals onderstaand voorbeeld illustreert.

Casus 62: Twee veertigers, beide circa 10 tot 15 geleden vanuit Turkije geïmmigreerd, hebben veel ruzie. Ze hebben drie jonge kinderen. Als hij haar enkele keren slaat en schopt en ze de volgende dag bont en blauw aangifte komt doen, wordt een tijdelijk huisverbod opgelegd. Al sinds het begin van de relatie is sprake van schelden door de man en ongeveer eens per zes weken ook van fysiek geweld, dat meestal beperkt blijft tot duwen. De vrouw is bang voor haar man, kruipt weg en cijfert zichzelf weg. 'Ze praat niet' en dat frustreert de man erkent hij. Hij wil dat 'ze meer meedoet'. Ze woonden eerder illegaal hetgeen voor erg veel stress zorgde. Nu huren ze in de vrije sector met een hoge maandlast. Ze overwoog tot twee keer toe te gaan scheiden maar zette de procedure weer stil. Beide aanvaarden de aangeboden hulpverlening. De man erkent dat therapie nodig is. Het feit dat de politie werd betrokken maakte indruk. Omdat de man soms ineens boos kon worden, werd 'de escalatieladder' vaak met hen besproken. Doordat er goede afspraken gemaakt konden worden over wie wanneer (bij toerbeurt) in de woning verbleef verbeterde de situatie. De last om soms niet bij de kinderen te kunnen zijn deed de man inzien dat veranderen nodig was.

3.5 Beschikbaarheid van een steunend netwerk

We zien dat in vrij veel gevallen de betrokkenen niet de beschikking hebben over steun in hun sociaal netwerk. In 15 van de 40 casussen (38%) ontbreekt dit netwerk. In 9 gevallen is er wel een netwerk beschikbaar en in 7 casussen is er enige steun waarop een beroep kan worden gedaan. Dit betekent dat er bij 40% van de huisverboden personen zijn in het netwerk waarop mogelijk een beroep kan worden gedaan. We zien dat deze bronnen in de uitvoering van de huisverboden tot dusverre maar minimaal worden ingezet. Zorgcoördinatoren wijzen erop dat eerst toestemming nodig is van de betrokkenen om contact te mogen leggen met deze personen in het sociaal netwerk en er lijkt hierop maar sporadisch te worden aangedrongen. Er is op dit vlak nog de nodige verbetering mogelijk.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk beschrijven we, op basis van een analyse van de steekproef van 40 dossiers, in welke mate de doelen van het tijdelijk huisverbod worden gehaald in Amsterdam-Amstelland en gaan we in op de werking en resultaten van het tijdelijk huisverbod in enkele specifieke situaties.

4.1 De situatie bij de beëindiging van het tijdelijk huisverbod

Hoewel het tijdelijk huisverbod niet het doel heeft direct voor duurzame veiligheid te zorgen, zien we dat in een deel van de gevallen dat de kans op duurzame veiligheid flink is toegenomen. De gesprekken die zorgcoördinator en andere professionals tijdens de huisverbodperiode met betrokkenen voeren zijn hierin een belangrijke factor. We zien dat een duidelijk verbeterde veiligheidssituatie in veel gevallen samenhangt met het feit dat een partnerrelatie wordt verbroken. Als we alleen kijken naar de huisverboden waarin van een partnerrelatie sprake is, dan leidt oplegging van het tijdelijk huisverbod in bijna 1 op de 3 gevallen tot het (tenminste voorlopig) verbreken van de relatie. Vervolgens kijken we, op grond van informatie in de dossiers over de keuzes van beide partners gedurende en na de huisverbodperiode, of een definitieve breuk waarschijnlijk geacht kan worden. We zien dat een definitieve breuk te verwachten is in 9 van de 40 casussen⁴³ (23%). Dit betekent dat het instrument huisverbod in deze gevallen al op vrij korte termijn een effectief instrument kan zijn, of tenminste een situatie van duurzame veiligheid dichterbij brengt. Dat is een goed resultaat te noemen, aangezien het hier veelal gaat om ernstig en meestal jarenlang huiselijk geweld. We kunnen voorts vaststellen dat in tenminste 6 van 9 gevallen voor de achterblijver na het verbreken van de relatie hulpverlening is opgestart. Belangrijk is om ons te realiseren dat beëindiging van de relatie in geen geval een garantie is dat in een nieuwe relatie zich niet opnieuw dezelfde problemen zullen voordoen. Om dit te voorkomen is meer nodig.

In de andere gevallen (2 op de 3 dossiers met partnerrelatie) is het zo dat de uithuisgeplaatste na afloop van het tijdelijk huisverbod weer terugkeert naar huis. In een deel van de gevallen gebeurt dat op een relatief veilige manier: er zijn dan veiligheidsafspraken gemaakt met beide partijen. Die afspraken hebben vaak betrekking op het toepassen van een time-out op het moment dat er zich nieuwe conflicten voordoen of dreigen voor te doen. Er wordt dan afgesproken dat een van beide partijen uit de situatie gaat en ook worden afspraken gemaakt over wat er vervolgens wel of juist niet gedaan of gezegd mag worden als men elkaar weer ziet. Andere veiligheidsafspraken hebben betrekking op het voorkomen dat kinderen geconfronteerd worden met huiselijk geweld zelf of tussen de partners onderling. Het al dan niet slagen van de veiligheidsafspraken is van groot belang om ook in de periode na het tijdelijk huisverbod voor voldoende veiligheid te zorgen. Die kan doorgaans alleen bestendig zijn als risicofactoren in voldoende mate zijn weggenomen. We hebben in het voorafgaande hoofdstuk gezien dat zich in de casussen doorgaans meerdere, en vaak zelfs veel, risicofactoren voordoen. Vaak is sprake van multiproblematiek. Ook hebben we beschreven dat het lastig is voor de zorgcoördinator om in zo korte tijd hulp te organiseren waarbij

⁴³ In 3 van deze 9 gevallen was er voor een achterblijver een herhaald huisverbod voor nodig om te kunnen komen tot verbreken van de partnerrelatie.

alle risicofactoren worden aangepakt. Meestal wordt de betrokkenheid van de zorgcoördinator teruggebracht naar de 'monitorstand' op het moment dat er tenminste één verwijzing naar hulp is geslaagd. Als er minderjarige kinderen in het gezin zijn (en dus ook een GI betrokken is), wordt het toezien op deze hulp verder overgelaten aan de gezinsmanager. De betrokkenheid van de Blijf Groep blijft dan beperkt tot nog enkele keren (veelal één of twee keer) navragen of het traject nog goed verloopt. In dit hoofdstuk beschrijven we de mate waarin de doelen van het tijdelijk huisverbod worden gehaald. Eerst gaan we in op het al dan niet bereiken van een situatie van directe veiligheid. Vervolgens wordt de toeleiding naar hulpverlening besproken.

4.2 Doelbereiking

4.2.1 Realiseren directe veiligheid

Het belangrijkste doel van het tijdelijk huisverbod is om directe veiligheid te realiseren. Door het uithuisplaatsen van de pleger zien we dat in veel gevallen tijdens de huisverbodperiode de rust zorgt voor een verbetering van het veiligheidsgevoel bij achterblijvers. We zijn in alle dossiers nagegaan in hoeverre duidelijk of aannemelijk is dat de veiligheid is toegenomen verderop in de tijd. Het is in de meeste gevallen niet mogelijk om harde uitspraken te doen over de directe veiligheid op het moment dat het tijdelijk huisverbod is afgelopen en de uithuisgeplaatste is teruggekeerd naar huis of op een moment enkele weken of maanden nadien. Om een indruk te krijgen van de doelbereiking hebben we daarom, op grond van dossierinformatie en (deels op grond van aanvullende) interviews, per casus een inschatting gemaakt van de mate van geweldsdreiging. Het moment waarop die inschatting betrekking heeft is het moment dat de zorgcoördinator van Blijf Groep of uit een van de regiogemeenten de casus afsluit⁴⁴. Op grond van informatie die in het dossier is beschreven over de veiligheidssituatie is de dreigingsinschatting gemaakt. Het moment waarop de inschatting is gemaakt verschilt van casus tot casus. In de meeste gevallen ligt dat moment vrij kort (enkele weken) na het tijdelijk huisverbod. In een klein deel van de gevallen is in het dossier informatie opgenomen over de veiligheid verderop in de monitoringperiode. We moeten ons bij de interpretatie van hierna volgende cijfermatige informatie realiseren dat deze periode dus varieert en in de meeste gevallen vrij kort na het tijdelijk huisverbod ligt. We zagen in hoofdstuk 2 dat de duur dat de zorgcoördinator nog enige betrokkenheid heeft bij de casus na afloop van het tijdelijk huisverbod beperkt is (gemiddeld nog 1.5 maand⁴⁵). Het betreft hier in de meeste gevallen een inschatting op grond van dossierinformatie, die soms summier is. Vandaar dat de resultaten met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd dienen te worden.

Tabel 6: Is de geweldsdreiging⁴⁶ verminderd ten tijde van het laatste contactmoment van de zorgcoördinator?

Ontwikkeling dreiging	Aantal	Percentage
Inschatting: afgenomen	28	70%
Inschatting: niet afgenomen	3	8%
Onduidelijk	9	22%
Totaal	40	100%

⁴⁴ Dit moment van afsluiting komt overigens niet overeen met de geregisteerde afsluitdatum, die veel verderop in de tijd ligt.

⁴⁵ Dit is het gemiddelde voor de casussen in zorgcoördinatie bij de Blijf Groep. Als Amstelveen en Aalsmeer erin meegenomen zouden worden, dan ligt het gemiddelde niet op 6 weken, maar boven de 10 weken. De betrokkenheid van St AA is langer en ligt in de bestudeerde casussen tussen 3 maanden en 2 jaar.

⁴⁶ Inschatting is gemaakt op grond van een combinatie van dossierinformatie en (deels ook) interviews over dossiers.

We zien dat de geweldsdreiging in verreweg de meeste gevallen is afgenomen. Hoewel dit dus niet betekent dat de acute veiligheid na terugkeer van de uithuisgeplaatste nog steeds is gerealiseerd, betekent het wel dat het tijdelijk huisverbod in erg veel gevallen wat oplevert. In 8% tot 30% van de onderzochte casussen is geen sprake van een verbetering van de veiligheidssituatie (het percentage 'onbekend' bedraagt 22%).

Om een indruk te geven wat al dan niet afname van dreiging concreet betekent geven we hieronder twee typerende voorbeelden.

Voorbeeldcasus 'geweldsdreiging afgenomen'

Casus 81: Precies 3.5 maand na afloop van het verlengd huisverbod lukt het de man (die uit huis was geplaatst) om veel minder te drinken en kan de Blijf Groep het 'soort ambulantly traject met relatiegesprekken licht' beëindigen. Er moest geïmproviseerd worden omdat een tolk niet beschikbaar was; ook niet bij de verslavingszorg. Als hij drinkt dan gaat hij naar een vriend; dit is onderdeel van de gemaakte veiligheidsafspraken. Er is sociale controle in de buurt en binnen de gemeenschap. De man schaamt zich erg voor het feit dat hij zijn vrouw circa twee keer per week fysiek mishandelde sinds zij in 2015 begon met werken (hij was het hier niet mee eens). Relatiegesprekken zorgden dat de relatie verbeterde.

Voorbeeldcasus 'geweldsdreiging niet afgenomen'

Casus 65: Een doofstomme bejaarde vrouw wordt al 12 jaar volledig gedomineerd en met zekere regelmaat geslagen en aan haar haren getrokken door haar jongere echtgenoot. Na een poging tot verwurging volgt een huisverbod voor haar partner. Ze is bang, komt niet meer buiten, maar maakt zich ook zorgen om hem. Eigenlijk kan de vrouw niet zelfstandig wonen. Bij de start van het tijdelijk huisverbod bleek mevrouw geen schoenen te hebben. Zorg werd haar onthouden en ze was een jaar niet buiten geweest. Ze leeft tijdens de huisverbodperiode op en maakt wandelingen in de buurt. Na het tijdelijk huisverbod keert de man terug naar huis. Hij laat haar een briefje schrijven dat ze geen contact meer wil met de zorgcoördinator. Er is hierdoor weinig veranderd in de situatie van het slachtoffer. Haar man start 's ochtends met drinken. Er is wel bereikt dat er nu meer sociale controle is in de directe woonomgeving. Ook heeft de thuiszorg een signalerende rol gekregen. Maar het is de vraag hoe dit bijdraagt aan meer veiligheid voor de vrouw.

De belangrijkste factor die de verbetering in de veiligheidssituatie bepaalt is het hiervoor reeds genoemde feit of men al dan niet de relatie in stand houdt.

4.2.2 Toeleiding naar hulpverlening

Een belangrijk doel van het tijdelijk huisverbod is om te zorgen dat de juiste hulp in gang wordt gezet die op termijn de duurzame veiligheid kan helpen realiseren. Om de doelbereiking op dit punt te kunnen beoordelen is als volgt te werk gegaan. In paragraaf 2.2 hebben we de lastigheden omtrent dit doel van het tijdelijk huisverbod uitgebreid omschreven. In dit onderzoek hanteren we als criterium voor het toeleiden naar hulpverlening:

- een intake heeft al plaatsgevonden; of
- er is een verwijzing gedaan en de verwachting is dat betrokkene zal starten.

Dit betekent dus niet dat de hulp ook daadwerkelijk al gestart hoeft te zijn. Er is ook bij deze beoordeling niet gekeken of de ingezette hulp aansluit bij de probleemanalyse. De hulp kan uiteenlopen van het aanvaarden van schuldhulpverlening tot bijvoorbeeld een therapie bij een GGZ-instelling.

Tabel 7: Is toeleiding naar hulpverlening van een van de betrokkenen gelukt?

	Een van de betrokkenen		Achterblijver(s)		Uithuisgeplaatste	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Toeleiding is gelukt	20	50%	20	50%	10	25%
Toeleiding is deels gelukt	10	25%	9	13%	2	5%
Toeleiding is niet gelukt	8	20%	9	13%	23	58%
Onduidelijk	2	5%	2	6%	5	13%
Totaal	40	100%	40	100%	40	100%

De toeleiding naar hulpverlening van ofwel de achterblijver ofwel de uithuisgeplaatste lukt in bijna de helft van de gevallen (50%). Als we de dossiers hierbij optellen waarbij dit 'deels lukt' dan komt het succespercentage op 75%. Bij achterblijvers (50% gelukt) gaat dit beter dan bij de uithuisgeplaatsten (25% gelukt). Er past bij deze cijfers een belangrijke disclaimer. Het moment waarop is gekeken of iemand bij de hulpverlening is 'aangekomen' varieert sterk. In een deel van de casussen was de laatste bemoeienis van de zorgcoördinator immers veel korter na beëindiging van het tijdelijk huisverbod (slechts enkele weken). Dit terwijl in andere casussen de casus na pas een half jaar of in een uitzonderlijk geval zelfs pas na 2 jaar door de zorgcoördinator wordt afgesloten en/of overgedragen. Hier zit dus de nodige onzekerheid in. We weten niet of de achterblijver en/of uithuisgeplaatste de hulp ook daadwerkelijk zal starten en voortzetten.

Een voorbeeld waarin er geen toeleiding naar hulpverlening tot stand kwam:

Voorbeeldcasus 'toeleiding niet gelukt'

Casus 1: Bij een stel met een belast verleden (ook huiselijk geweld) en problemen op bijna alle leefgebieden (pleinvrees, depressief, geen netwerk, alcoholprobleem, schulden) was in het verleden al veel hulpverlening betrokken. Er is weer genegenheid aan het begin van het systeemgesprek. Dat wordt even later afgebroken door een razende uithuisgeplaatste. Hij dient een klacht in tegen de Blijf Groep. Ze zeggen in relatietherapie te willen maar komen daarvan terug. Ook bij de cursus weerbaarheid komt achterblijver niet opdagen. De zorgcoördinator kiest ervoor direct af te sluiten en adviseert de politie een volgende keer door te pakken en strafrechtelijk in te grijpen.

Als we de casussen analyseren waarin geen ingang wordt gevonden voor toeleiding naar hulpverlening dan valt het volgende op. Allereerst betreft het in vrijwel alle gevallen een achterblijver die in isolement leeft of nauwelijks een sociaal steunnetwerk heeft. We zien verder in diverse gevallen dat beide (vaak) partners al zeer snel na oplegging van het tijdelijk huisverbod weer loyaliteit naar elkaar tonen. Het kan ook gaan om chronische zorgmijders in combinatie met ofwel een belast verleden (huiselijk geweld bij eigen ouders; in eerdere relaties) ofwel ernstige psychiatrische problematiek (zoals borderline, chronische depressie en pleinvrees). Deze betrokkenen geven doorgaans al direct na oplegging aan dat ze geen hulpvraag hebben en ook niet geholpen willen worden. In de meeste gevallen is tevens sprake van een complexe gezinssituatie (bijvoorbeeld: inwonende kinderen of jongere volwassen personen met wie juist geen duidelijke relatie aanwezig is; onderhuur bij ex-partner). Het systeemgesprek komt in deze gevallen ofwel heel gemakkelijk tot stand met een verloop zonder agressie of juist in het geheel niet. Op een enkele casus na is in alle gevallen sprake van ernstige tot zeer ernstige problemen op minstens drie van de volgende vijf leefgebieden:

- Lichamelijke gezondheid;
- Verslaving;
- Schulden/financiën;
- Geestelijke gezondheid;
- Huisvesting.

4.3 Vergelijking van aantallen incidenten voor en na een tijdelijk huisverbod

Om een indruk te krijgen van de mate waarin zich na een huisverbod opnieuw huiselijk geweld voordoet is gekeken naar politiegegevens over de casussen in de steekproef. Het bleek mogelijk om van 30 van de 40 casussen⁴⁷ de politieregistraties te analyseren. Omdat sommige THV's langer en andere korter geleden plaatsvonden, is de periode waarover de recidive is gemeten verschillend. De kortste periode is 2 maanden en de langste 24 maanden. De verdeling van de periode waarover is gemeten is in de tabel hieronder weergegeven.

Tabel 8: Periode waarover recidive is gemeten⁴⁸ (n = 30)

	Aantal casussen	Percentage casussen
1-2 maanden	3	10%
3-4 maanden	6	20%
5-6 maanden	0	0%
7-12 maanden	3	10%
13-18 maanden	4	13%
19-24 maanden	14	47%
Totaal	30	100%

We zien dat voor de meeste casussen (47%) geldt dat over een relatief lange periode de politieregistraties zijn nagegaan. Voor in totaal bijna een derde (30%) geldt dat de periode korter is dan een half jaar. De gemiddelde gemeten periode is iets meer dan 12 maanden.

⁴⁷ Van een deel van de casussen zijn geen politiegegevens bekend, omdat in beperkte mate persoonsgegevens beschikbaar waren voor de onderzoekers.

⁴⁸ Bron: Registratiegegevens van Politie Eenheid Amsterdam-Amstelland (BVH).

De mate waarin van recidive van huiselijk geweld (in tabel aangeduid met 'hg') sprake is, alsmede het aantal geregistreerde delicten, is in de tabel hieronder weergegeven. We spreken van 'recidive' als beide partijen na de huisverbodperiode zijn betrokken bij een politie-incident dat het *label* 'huiselijk geweld' heeft in de politieregistratie.

Tabel 9: Mate van recidive⁴⁹ in de onderzoeksgroep (n=30)

	Aantal casussen	Percentage casussen
Geen recidive	24	80%
1 geregistreerd hg incident	3	10%
2 geregistreerde hg incidenten	1	3%
3 – 4 geregistreerde hg incidenten	2	7%
Meer dan 4 geregistreerde hg incidenten	0	0%
Totaal	30	100%

In 80% van de gevallen heeft zich in de periode na het tijdelijk huisverbod geen politie-incident meer voorgedaan dat betrekking heeft op huiselijk geweld in het betreffende gezin; 3 keer deed zich 1 incident voor; 1 keer waren er 2 incidenten nadien en in 2 gevallen deden zich 4 politie-incidenten voor na het tijdelijk huisverbod.

Als we de 6 gevallen bekijken waarbij er zich opnieuw huiselijk geweld incidenten voordeden dan vallen de volgende zaken op:

- Slechts bij 1 van de 6 casussen is sprake van 'enige sociale steun' in de directe omgeving; in de andere gevallen is die sociale steun zeer beperkt of afwezig;
- In 4 van de 6 casussen was het na het tijdelijk huisverbod gelukt om een of meer betrokkenen toe te leiden naar hulpverlening; in 3 van de 6 casussen was dit (ook) hulpverlening voor de uithuisgeplaatste;
- In alle 6 casussen was sprake van GGZ-problematiek;
- In 5 van de 6 casussen was sprake van een alcoholverslaving.

4.4 Doelbereiking in specifieke gevallen

4.4.1 Doelbereiking bij kindermishandeling

Het aantal casussen in de steekproef waarin duidelijk is dat ook minderjarige kinderen worden mishandeld bedraagt vijf. Gezien dit kleine aantal is het lastig om conclusies te verbinden aan de bevindingen in deze casussen. We noemen kort enkele bevindingen in deze casussen:

- In vier van de vijf casussen is de veiligheidssituatie na het tijdelijk huisverbod (enigszins) verbeterd;
- In alle gevallen blijft er na het tijdelijk huisverbod hulpverlening betrokken in het gezin; gecoördineerd door de Jeugdbescherming wordt in een casus Signs of Safety ingezet (zonder wachttijd). In de andere casussen kan op grond van het dossier niet worden

⁴⁹ Bron: Registratiegegevens van Politie Eenheid Amsterdam-Amstelland (BVH).

vastgesteld welke hulpverlening er voor de kinderen na het tijdelijk huisverbod op gang is gebracht/gekomen.

Hieronder beschrijven we een voorbeeldcasus waarin een herhaald huisverbod eraan bijdraagt dat een vrouw na jarenlang huiselijk geweld en kindermishandeling bij haar man weggaat. Ze blijft alleen met de kinderen in het huis wonen.

Casus 14: In een gezin met vier kinderen is sprake van schulden. De vader heeft een alcoholprobleem en zeer gewelddadige opvoedstijl. Als vader weer eens dronken thuiskomt sluit moeder zichzelf op het toilet. Als vader hun dochter slaat is deze het zat. Ze doet de volgende ochtend aangifte. De moeder schaamde zich en durfde, omdat ze dit vanwege haar culturele achtergrond als een schande ervaart, jarenlang niet om te gaan scheiden van haar man. Eerder was er al vrijwillige hulpverlening in het gezin, maar dit mislukte telkens omdat de vader zich niet aan de afspraken hield. Na de oplegging van het tijdelijk huisverbod verblijft de man bij een vriend. Onder begeleiding van de wijkagent mag de vader zijn spullen ophalen als het tijdelijk huisverbod is afgelopen. Hij is ook van mening dat het beter is om te gaan scheiden. Moeder zet dit keer wel door, vooral omdat ze bang is dat het anders zal escaleren tussen haar man en hun zoon. Ze wil haar kinderen beschermen.

4.4.2 Doelbereiking bij intiem terrorisme⁵⁰

Hiervoor zagen we dat de doelen van het tijdelijk huisverbod deels worden bereikt, maar soms ook niet. We kijken in deze paragraaf wat preciezer naar de resultaten en achtergrond hiervan bij enkele specifieke soorten casuïstiek⁵¹. Daarbij kijken we ook naar de acht casussen (op een totaal van 40 in de steekproef: dus 20%) die duidelijk kenmerken hebben van intieme terreur. Een analyse van deze casussen laat zien dat ook in deze casussen, die tot de meest ernstige en meest weerbarstige typen huiselijk geweld behoren, resultaten worden bereikt.

Het zijn in 6 gevallen casussen waarin minderjarige kinderen betrokken zijn. In 3 van de 8 casussen is de dreiging na het tijdelijk huisverbod hetzelfde gebleven of is dit onbekend. In de andere 5 gevallen is de veiligheidssituatie na het tijdelijk huisverbod (enigszins) verbeterd. In 7 gevallen is sprake van een partnerrelatie. In 3 casussen is het besluit van de achterblijver om een punt achter de relatie te zetten de belangrijkste oorzaak waardoor de geweldsdreiging is afgenomen of gestopt.

De toeleiding naar hulpverlening lukt in dit soort casuïstiek soms goed en soms minder goed. Het valt op dat het even vaak als in andere casuïstiek lukt om achterblijvers of kinderen naar hulpverlening toe te leiden (4 van 8 casussen). Het lukt echter enkel in 1 van de 8 casussen om de uithuisgeplaatste in hulpverlening te krijgen. De overige 7 plegers van intieme terreur laten zich (vooralsnog) niet helpen bij hun problemen. Maar we zien wél dat twee andere uithuisgeplaatsten zich op andere manieren laten helpen: één bij het vinden van andere woonruimte en één persoon besluit na het tijdelijk huisverbod om zijn medicatie weer te gaan gebruiken, hetgeen tot een

⁵⁰ Voor definitie, zie paragraaf 2.1.2.

⁵¹ Er is een klein aantal casussen waarin sprake is van ouderenmishandeling om hier een separate analyse van te maken.

verbetering van de veiligheidssituatie leidt. We zien echter ook dat in deze casussen de pleger in de meeste gevallen weinig tot geen enkel inzicht in het eigen aandeel toont. Ook is sprake van sociaal wenselijk gedrag bij uithuisgeplaatsten en zijn deze voor de hulpverleners nog ongrijpbaarder dan in andere casuïstiek.

Er blijkt nauwelijks overlap (slechts 1 casus) te zijn tussen 'intieme terreur' en 'herhaald huisverbod': mogelijk is het tijdelijk huisverbod in veel gevallen dus een eerste stap geweest naar meer openheid en bekendheid in de omgeving van het slachtoffer over het geweld.

Zoals ook in andere casussen, zien we dat het bieden van praktische ondersteuning bijdraagt aan het bereiken van resultaat. De praktische ondersteuning richt zich in enkele casussen op vraagstukken rondom huisvesting die direct in verband staan tot het al dan niet kunnen doorbreken van de geweldsspiraal. Waar de dreiging afneemt hangt dat er vooral mee samen dat beide partners meer afstand tot elkaar krijgen (andere woning voor de uithuisgeplaatste), meer ruimte (grotere woning) of definitief uit elkaar gaan (rechter wijst woning toe aan mevrouw en verbiedt de uithuisgeplaatste de toegang).

De aard van de bereikte resultaten is zeer uiteenlopend. Maar als we alle acht casussen op een rij zetten, dan blijkt dat in alle gevallen enige tot aanmerkelijk positieve effecten van het tijdelijk huisverbod worden vastgesteld. Hierbij maken we de kanttekening dat causaliteit tussen 'huisverbod' en de benoemde 'effecten' niet ondubbelzinnig kan worden aangetoond. Het laat voorts onverlet dat in enkele casussen (zie in bijlage 2 de casussen met nummer 7, 63 en 65) de situatie bij het eind van het bemoeienis van de zorgcoördinator fragiel is en de mogelijkheid bestaat dat op termijn van verbetering toch geen sprake blijkt te zijn (geweest). Op grond van een analyse van deze 8 casussen waarin sprake is van intieme terreur, concluderen we dat het instrument THV zeker ook kan bijdragen aan het doorbreken van de geweldsspiraal ook bij deze complexe en ernstige vorm van huiselijk geweld.

4.4.3 Doelbereiking bij GGZ-problematiek

We zien dat de doelen van het tijdelijk huisverbod in casussen met GGZ-problematiek minstens net zo vaak worden behaald als in casussen zonder deze problematiek. In 10 van de 23 gevallen is duidelijk dat de dreiging is afgenomen aan het eind van de bemoeienis van de zorgcoördinator. Daarnaast is in nog eens 8 casussen waarschijnlijk ook sprake van een verbeterde veiligheidssituatie. In een flinke minderheid van de gevallen zijn uithuisgeplaatsten met GGZ-problematiek bereid om hulpverlening te aanvaarden.

Verder zien we dat de casuïstiek met GGZ-problematiek niet erg verschilt van andere casuïstiek voor wat betreft het vóórkomen van verschillende soorten problemen. Ook hier doen zich vaak problemen voor met alcoholverslaving of andere drugs (15 van de 23) of schuldenproblematiek (13 van de 23). We zien deze problemen niet veel vaker dan in casuïstiek waar zich geen GGZ-problematiek voordoet. Ook zien we niet vaker dat er een combinatie is van problemen op verschillende leefgebieden.

4.4.4 Doelbereiking bij herhaalde oplegging

In de steekproef is in een kwart van de gevallen sprake van een herhaald huisverbod. We zien bij deze tien casussen relatief gezien even vaak resultaat in termen van toegenomen veiligheid: 7 van de 10 casussen laten een (waarschijnlijke) afname van de geweldsdreiging zien na een herhaald THV. Het lukt in ruim de helft van de gevallen om hulpverlening op gang te brengen: in 6 gevallen lukt dit bij de achterblijver. Bij de uithuisgeplaatsten wordt vrijwel geen positief effect van het tijdelijk huisverbod gezien: in 1 geval lukt het om deze toe te leiden naar hulpverlening.

De verbetering in de veiligheidssituatie lijkt bij deze herhaalde huisverboden vooralsnog vaak tijdelijk te zijn. Het valt op dat de zorgcoördinatoren in deze casussen veelal erg kort betrokken zijn⁵². We zien dat de problematiek in deze casussen veelal ernstiger, vaker dan in andere casussen chronisch is en al jaren durend. Voorbeelden van achterblijvers die eerst wel, en later toch niet, willen scheiden komen hier ook vaker voor. Ook zien we casuïstiek waarin een mishandelende volwassene inwoont bij de ouders die hem telkens opnieuw terug in huis nemen omdat hij niet elders wil of kan wonen. Juist in deze casuïstiek van herhaalde tijdelijke huisverboden lijkt meer samenwerking met politie, justitie en zo mogelijk ook reclassering, nog mogelijkheden voor verdere verbetering te kunnen bieden. In diverse gevallen hebben betrokkenen (soms herhaaldelijk) aangifte gedaan, maar zien we in de trajecten tijdens en direct na het tijdelijk huisverbod dat er niet of nauwelijks contact lijkt te zijn tussen zorgcoördinator en bijvoorbeeld de wijkagent en het Openbaar Ministerie. Gezien de meestal uitgebreide dossiervorming lijkt er zeker voldoende aanleiding te zijn voor het (ondersteunend) inzetten van strafrechtelijke interventies gericht op de uithuisgeplaatste. Ondanks de herhaalde huisverboden lezen we in enkele dossiers dat de politie nog geen mogelijkheden zag voor een strafrechtelijk traject.

Met de uithuisgeplaatsten lukt het in deze casuïstiek veelal in het geheel niet om contact te leggen en houden. De uithuisgeplaatste bij deze herhaalde huisverboden gaan vaak volstrekt hun eigen gang (voorbeelden: weigering aangeboden hotelkamer en in een andere casus verblijf in hotel op eigen kosten) of wordt tot verrassing van de zorgcoördinator ineens opgenomen in een verslavingskliniek (en is vervolgens niet bereikbaar, ook niet via de GGZ-instelling). Ofwel de uithuisgeplaatste is gewend periodiek dak- en thuisloos te zijn, heeft een uitgebreide criminele historie, is gedurende de gehele dag dronken en nauwelijks tot een gesprek in staat of simpelweg onbereikbaar voor de zorgcoördinator. Het zijn uiteenlopende redenen waardoor de hulpverlening geen grip krijgt op deze plegers van herhaaldelijk (en vaak jarenlang) huiselijk geweld.

4.4.5 Doelbereiking bij oudermishandeling

De vijf casussen waar sprake is van oudermishandeling zijn sterk uiteenlopend voor wat betreft problematiek en context. We zien dat in één casus het tijdelijk huisverbod zeer duidelijk resultaten laat zien (toeleiding naar hulpverlening en de geweldsdreiging sterk afgenomen). In een ander geval is in beperkte mate sprake van succes. In de drie andere casussen gevallen is van resultaten niet of nauwelijks sprake. We geven een korte beschrijving van genoemde succesvolle casus hieronder.

⁵² Dit brengt met zich mee dat de beoordeling van effect op de geweldsdreiging ook op relatief korte termijn betrekking heeft in deze casuïstiek.

Casus 60: Een jongeman (dertiger) mishandelt zijn vader als deze hem een klus opdraagt. Eerdere agressie van zoon richtte zich met name op de spullen in huis. Sinds de coronacrisis verergerde de situatie. Zoon wordt voortdurend behandeld als een klein kind, de ouders laten in de gesprekken blijken vooral oog te hebben voor hetgeen hij niet goed doet. De zoon, die graag op zichzelf zou wonen maar geen woonruimte kan vinden, schaamt zich voor wat hij deed. Ouders zien hun eigen aandeel nog nauwelijks. Ze passen bij nieuwe conflicten de Time-Out procedure succesvol toe. Ook starten ze na korte tijd een gezamenlijk traject bij De Waag (inclusief psycho-educatie voor de ouders). De veiligheidssituatie verbetert aanzienlijk. Dit komt door de beschermende factor 'werk' (zoon werkt erg veel en hard en is daardoor dan 'te moe om nog boos te worden'). Maar primair door het feit dat zoon tijdens de huisverbodperiode en erna erkenning krijgt voor de problemen die hij heeft met het gedrag van zijn ouders.

We schetsen tevens kort een van de casussen waar het bereikte resultaat beperkt is.

Casus 9: In de casus van een ernstig alcoholverslaafde zoon (die in een delier alles kort en klein sloeg in huis) is de periode van het tijdelijk huisverbod eigenlijk te kort. Doordat pas laat contact met de uithuisgeplaatste tot stand komt, voelt deze zich niet gesteund. De uithuisgeplaatste wordt in korte tijd naar allerlei hulpinstanties verwezen waar hij om verschillende redenen niet terecht kan of toch niet geholpen wil worden. Hij zit korte tijd in een ontwenningssliniek (vanaf dag 8). Hoewel de achterblijver door het tijdelijk huisverbod enige rust krijgt, lijkt deze niet bestendig te zijn. De uithuisgeplaatste is vooral heel boos op de hulpverleners. Na 6 weken is hij opnieuw gestart met drinken en zit in de daklozenopvang. De achterblijver heeft een intakegesprek gehad met een psycholoog. In hoeverre de zoon toch terug naar huis zal keren blijft ongewis.

In bovengenoemde casus zien we dat het tijdelijk huisverbod, hoe beperkt ook, wel iets opbrengt. De achterblijver heeft enige tijd rust, mede waardoor wordt gestart met gesprekken met een psycholoog. Maar er is hier zeker meer nodig. De mogelijkheid dat de moeder haar zoon opnieuw in huis zal opnemen is reëel gezien het beperkte perspectief op eigen woonruimte dat hij heeft. Ook dan zal ze, door zijn excessief drankmisbruik, niet tegen hem opgewassen zijn is de verwachting. Er is in deze casus duidelijk meer nodig en vooral ook langere begeleiding. Nu moet de achterblijver het doen met de gesprekken bij de psycholoog. De multiproblematiek (verslaving, huisvesting, schulden, isolement) van haar zoon wordt nog niet aangepakt.

Ook in de drie andere casussen zien we dat sprake is van mishandeling door een inwonend volwassen kind, waarbij multiproblematiek (zoals combinatie van schulden en langdurige psychische problematiek en in twee gevallen periodieke dakloosheid) de geweldsproblematiek in stand houden. Het lukt niet om tijdens het tijdelijk huisverbod een ingang te vinden bij achterblijver en uithuisgeplaatste, ondanks soms een outreachende inzet⁵³. Die inzet is echter van relatief korte duur. Na afloop van het tijdelijk huisverbod worden tijdens de periode van monitoring de investeringen afgeschaald en enige tijd later wordt de casus afgesloten. Ondersteuning met

⁵³ We doelen hierbij bijvoorbeeld op: herhaaldelijk onverwacht naar het huis gaan en aanbellen; vervolgens ergens in de buurt blijven, opnieuw aanbellen en lange tijd wachten tot iemand mogelijk toch verschijnt of het huis verlaat zodat contact maken mogelijk wordt.

strafrechtelijke maatregelen ontbreekt in een casus (is wel nodig). In een andere casus is die er wel, maar ontbreekt afstemming hierover.

4.5 De werking van het tijdelijk huisverbod

We hebben ons ook afgevraagd op welke manier het tijdelijk huisverbod ervoor zorgt dat er een verbetering komt in de veiligheidssituatie. Vooropgesteld: de gesprekken⁵⁴ die tijdens de huisverbodperiode worden gevoerd, de praktische ondersteuning en ook de steun die wordt geboden, zijn cruciaal om met een THV tot de hieronder genoemde mechanismen te kunnen komen. Ze zorgen voor bewustwording en sturen de betrokkenen in de richting van keuzes die tot meer veiligheid kunnen leiden.

We zien dat zich verschillende mechanismen kunnen voordoen. Hoewel deze natuurlijk soms in samenhang/gecombineerd optreden hebben we geprobeerd om ze hier onder elkaar te zetten in volgorde van belangrijkheid. We hebben daarbij nagegaan welke factor het meest bijdraagt aan verbetering van de situatie.

Eerst beschrijven we een succesvolle casus waarin elementen zijn terug te zien van alle hieronder genoemde mechanismen. Het is een casus waarin geen sprake is van multiproblematiek en beide betrokkenen werken goed mee in het traject. Het leidt tot beëindiging van jarenlang huiselijk geweld.

Casus 13: Al tien jaar lang is een vrouw die zich jaren geleden tot de islam bekeerde, slachtoffer van huiselijk geweld. Ze durfde nooit eerder over het geweld te spreken maar doet dat nu wel. Haar streng islamitische echtgenoot, is van mening dat hij meerdere vrouwen mag hebben, waar zij het niet mee eens is. De vrouw krijgt voortdurend te horen dat ze nergens goed voor is. Als spanningen over vermoedens van de vrouw over vreemdgaan van haar man uit de hand lopen, sleurt hij haar aan haar haren over de grond. Voor de ogen van de kinderen (4 en 7 jaar) gaat de vrouw in de bovenwoning in het open raam staan (ze wilde niet springen verklaart ze later). Na oplegging van het tijdelijk huisverbod geven beide aan de relatie te willen beëindigen. Het lukt om afspraken te maken over om beurt elders wonen en slapen, zodat de man en vrouw elkaar in het eigen huis niet meer tegenkomen. Beide kinderen worden begin 2020 verwezen naar hulpverlening ('Piep zei de muis'). Die start voor het ene kind na enkele maanden en voor het andere kind pas ruim een half jaar later. De achterblijver vindt ook de verwijzing naar hulpverlening ('Sterk') voor haar zelf te lang duren en heeft daarom via de huisarts al zelf hulp gezocht. Na 8 maanden kan de Jeugdbescherming, die direct na het tijdelijk huisverbod de regie in de casus kregen, het traject afsluiten, gezien de stabiele situatie die is ontstaan. Waar de man op dat moment is en of hij ook hulp heeft gezocht is niet bekend.

Apart gaan wonen

Verreweg de belangrijkste en meest voorkomende reden van structurele verbetering is het feit dat beide partijen apart van elkaar gaan wonen. In 9 van de 29 gevallen waarin sprake is van

⁵⁴ Meer specifiek gaat het dan bijvoorbeeld om psycho-educatie, motiverende gespreksvoering en systeemgesprekken.

substantiële afname van de dreiging komt dit doordat de relatie is beëindigd en beide partners elkaar niet of nauwelijks meer zien. Als de relatie in een casus wordt beëindigd dan is deze beslissing veelal direct na het incident door de achterblijver genomen. In ongeveer 15 casussen⁵⁵ zien we dat beide partijen ervoor kiezen om permanent of gedurende langere tijd apart te gaan wonen om te zorgen dat de onderlinge situatie verbeterd. Het zorgt ervoor dat beide partijen gemakkelijker weg kunnen op het moment dat het dreigt te escaleren of anderszins niet goed gaat. 'Apart gaan wonen' is dus bij elkaar genomen in de helft van de gevallen van afname van dreiging de belangrijkste factor. Nu is het natuurlijk zo dat in een deel van de gevallen de betrokkenen mogelijk later toch weer bij elkaar gaan wonen waarbij het dan ook weer mis kan gaan en het huiselijk geweld zich opnieuw voordoet. Toch is het belangrijk te benadrukken dat er, gezien de gekozen woonplekken apart van elkaar en de opstelling van beide partijen, bij genoemde 15 casussen maar weinig zullen zijn waar dit zal gebeuren. Er lijkt zich daadwerkelijk een structurele verbetering van de situatie te hebben voorgedaan. Overigens zijn daarmee veel van de andere problemen waar achterblijver(s) en/of uithuisgeplaatsten mee kampen nog niet opgelost. Maar het toepassen van veiligheidsafspraken voorkomt in deze casussen dat de dreiging opnieuw gaat toenemen.

Norm stellen zorgt dat betrokkenen 'worden wakker geschud'

We zien, bij zowel uithuisgeplaatsten als de achterblijvers, dat de huisverbodperiode kan leiden tot bezinning. De letterlijke afstand en time out die is gecreëerd draagt hieraan bij. En het feit dat een norm gesteld wordt en daarmee het gedrag duidelijk afgekeurd, maakt dat er bereidheid kan ontstaan om hieraan te willen werken. Dit kan soms ook werken zonder dat de achterblijver zich duidelijk teweerstelt tegen het gedrag. Anderzijds is het tijdelijk huisverbod vaak ook voor de achterblijver een *wake-up call*. Het zorgt er regelmatig voor dat het slachtoffer op een andere manier gaat kijken naar de situatie, en daarmee ook tot ander gedrag en keuzes kan komen.

Achterblijvers zijn weerbaarder geworden door het tijdelijk huisverbod

Hoewel we dit niet in alle gevallen op basis van casuïstiek hard kunnen maken, lijkt het er toch vaak op dat de achterblijvers, wanneer beide partijen in één huis blijven wonen, weerbaarder uit het tijdelijk huisverbod komen dan ze voordien waren. Hoewel dit nog geenszins een garantie is voor structurele veiligheid zorgt het tenminste op de korte termijn voor een verbetering van de situatie. Het feit dat er door het tijdelijk huisverbod (enige) openheid ontstaat over het huiselijk geweld draagt bij aan de weerbaarheid van de achterblijver. We zien ook dat achterblijvers, waaronder ook de kinderen, zich gesteund voelen door de maatregel. We zien in casuïstiek dat achterblijvers bijvoorbeeld tijdiger kunnen aangeven dat er afstand nodig is of een bepaald gesprek dat tot conflicten kan leiden wordt afgekap.

Omgangsregeling geeft rust

Vaak in combinatie met apart gaan wonen weliswaar, maar ook het realiseren van afspraken over de omgang met kinderen zorgt in een deel van de casussen duidelijk voor een verbetering van de situatie.

⁵⁵ Dit is niet exact na te gaan per casus.

Start therapie of medicatiegebruik

We zien bij enkele casussen dat de start van therapie (bijvoorbeeld bij De Waag) of het (weer) gaan slikken van medicijnen tegen psychiatrische aandoeningen een aanmerkelijk positief effect heeft op de onderlinge verstandhouding.

4.6 Wanneer werkt het tijdelijk huisverbod niet of minder goed?

Op basis van de interviews zouden we zeggen dat het tijdelijk huisverbod minder goed werkt als sprake is van een combinatie van verslavings- en psychiatrische problemen. Maar we zagen in het dossieronderzoek dat ook in deze gevallen doelen van het tijdelijk huisverbod regelmatig tenminste ten dele bereikt kunnen worden.

In dit onderzoek zien we dat uithuisgeplaatsten in de meeste gevallen niet worden bereikt. Ze krijgen veelal in vervolg op het tijdelijk huisverbod geen hulpverlening. We weten uit eerdere onderzoeken (zie bijvoorbeeld Barendregt et al., 2021, p. 24 e.v.) dat het belangrijk is om (vermeende) plegers op heel korte termijn een concreet hulpverleningsaanbod te doen. En dat vervolgens ook zonder wachttijd en met voldoende intensiviteit gestart kan worden. Aan een ander belangrijk aspect van plegershulpverlening, namelijk het onderdeel psycho-educatie, wordt in de aanpak door zorgcoördinatoren direct aandacht besteed.

Al met al kunnen we op grond van de bevindingen stellen dat het slechts sporadisch voorkomt dat een tijdelijk huisverbod geen enkele impact heeft gehad of zelfs negatieve impact. Ook een geïnterviewde achterblijver (die eigenlijk geen hulp wilde, en na het tijdelijk huisverbod nog steeds bang was voor haar huisgenoot) zegt enerzijds: "...het blijft gek...er gebeurt iets heftigs en daarna gaat alles gewoon weer verder". Zonder dat er echt iets is veranderd geeft ze daarbij aan. Maar anderzijds stelt ze ook: *"Het tijdelijk huisverbod heeft dus wel een signaal afgegeven. Toch wel een soort van tot hier en niet verder, dat signaal"*. Dit is wat in diverse interviews met zorgcoördinatoren en anderen eveneens is benadrukt. Ook deze professionals ervaren telkens opnieuw dat een huisverbod soms veel, soms enig (al is het klein) resultaat oplevert. Een belangrijke eerste stap op weg naar duurzame veiligheid. Uit eerder onderzoek (Vogtländer & Van Arum (2016), Steketee et al. (2020, p. 176)) weten we dat meerdere interventies en een lange adem nodig zijn om te kunnen zorgen voor een situatie van duurzame veiligheid.

4.7 Wordt de juiste doelgroep met het instrument bereikt?

We zien dat de situaties waarin een huisverbod wordt opgelegd vrijwel zonder uitzondering (zeer) ernstig te noemen zijn, naar aard, intensiteit en frequentie van het geweld. Is dit wel de juiste doelgroep voor het tijdelijk huisverbod? De politie handelt, op het moment dat van een (bewijsbaar) strafbaar feit sprake is, doorgaans voortvarend (Lünneman en Ter Woerds: 2021, samenvatting). In het vervolg hierop kunnen dan door rechter(-commissaris) of officier van justitie een straat- of contactverbod worden opgelegd. We zien dat het klip en klaar is dat in de meeste huisverboddossiers van strafbare feiten sprake is. Zou je dan kunnen stellen dat in deze gevallen ook enkel de strafrechtelijke route gevolgd zou kunnen worden? Het is weliswaar zo dat de

doelgroep waar nu het tijdelijk huisverbod wordt ingezet in hoge mate een doelgroep is waar de strafrechtelijke route ook openligt en er dus ook diverse andere interventies voorhanden zijn. Maar wat we wel weten, is dat met enkel zo'n strafrechtelijk traject er niet zo snel hulp in een gezin is. Een strafrechtelijk traject kan immers veel tijd in beslag nemen. We hebben in hoofdstuk 2 vastgesteld dat het aantal tijdelijke huisverboden in Amsterdam-Amstelland op een relatief laag niveau ligt. Is het zo dat in andere gevallen, waar het tijdelijk huisverbod ingezet zou kunnen worden, er nu wordt overgegaan tot het voor langere duur uithuisplaatsen van de pleger middels andere sancties? Ook dit weten we op grond van dit onderzoek niet. Maar we weten wel, dat waar het tijdelijk huisverbod nu wordt ingezet, het in een aanmerkelijk deel van de gevallen ook resultaten oplevert.

Laten de bevindingen in dit onderzoek zien dat een deel van de doelgroep waar dit instrument effectief kan zijn, wordt gemist? In minder ernstige gevallen van huiselijk geweld kan er ook worden ingegrepen doordat Veilig Thuis (en/of het sociaal wijkteam of hulpverlenende instantie) samen met partners en gezinsleden een veiligheidsplan opstelt. Maar er zijn ook veel gevallen van huiselijk geweld waar nu geen huisverbod wordt opgelegd, waar géén bewijsbare strafbare feiten zijn gepleegd, maar waar wel aan de drie criteria voor een huisverbod wordt voldaan. Soms zit in deze casussen het kunnen voldoen aan het criterium van 'acuut en onmiddellijk gevaar' in de weg, aldus de ketenpartners. 'Het is er wel, maar toon het maar eens aan...', zegt een van hen treffend in een interview. Dit is een categorie die met de huidige inzet van het instrument huisverbod lijkt te worden gemist. Diverse respondenten geven aan dat de politie nog regelmatig te veel bemiddelt in een huiselijk geweld situatie terwijl een tijdelijk huisverbod wellicht mogelijk zou zijn.

5. Formulering ontwikkelpunten door ketenpartners

Tijdens het verloop van het onderzoek is in een aantal sessies samen met ketenpartners een verkenning uitgevoerd van potentiële ontwikkelpunten. Mede aan de hand van de bevindingen, die in de loop van het onderzoek steeds meer vorm en inhoud kregen, zijn uiteenlopende thema's besproken. Er is zoveel mogelijk geprobeerd om niet alleen de problemen op een rij te zetten, maar daarbij ook mogelijke oplossingen te benoemen. Aanvankelijk was het de bedoeling om direct, dus nog tijdens het onderzoek, verbeteringen (*quick wins*) door te voeren. Hoewel op verschillende punten verbeteringen in gang zijn gezet, voert het te ver om op dit moment al heel duidelijke resultaten hiervan te benoemen.

De nadruk ligt in dit hoofdstuk op het benoemen van punten die aandacht moeten krijgen voor een succesvol verloop van de huisverboden. In sommige gevallen omdat ze nu nog onvoldoende aandacht krijgen en in andere gevallen omdat samen wordt vastgesteld dat dit een mogelijke succesfactor is om de doelen te kunnen bereiken.

5.1 Zorgcoördinatie en het instrument 'Tijdelijk Huisverbod'

5.1.1 Termijnen en intensiteit

Enkele ketenpartners benoemen tijdens een van de gesprekstafels dat de huidige tien dagen 'absoluut ontoereikend zijn' om de doelen van het tijdelijk huisverbod in voldoende mate te kunnen halen. Omdat veel (steeds meer) tijdelijke huisverboden een verlenging kennen tot 28 dagen, is het nodig dat de inspanningen van de zorgcoördinatoren meer gespreid over deze gehele periode plaatsvinden. In eerdere hoofdstukken zagen we reeds dat het zwaartepunt nu vaak vrij sterk ligt op de eerste tien dagen. Er is veelal meer tijd nodig om een goede analyse te kunnen uitvoeren, zo is het beeld. De duur van de huidige time-out volstaat vaak niet, stelt men. Verder zou er langduriger betrokkenheid moeten zijn van de zorgcoördinator; tenminste in gevallen waar geen gezinsmanager van de Jeugdbescherming de zorg coördineert. We zien deze werkwijze in de manier hoe in Amstelveen en Aalsmeer de huisverboden worden uitgevoerd. Ook in Amsterdam en de andere Amstellandgemeenten zou men meer op maat moeten bepalen wanneer de overgang naar de fase van monitoring mogelijk is. De focus zou minder moeten liggen op termijnen, zo werd gesteld.

5.1.2 De uithuisgeplaatste

In het verlengde van het voorgaande is over de uithuisgeplaatste gesteld dat deze zich regelmatig maar lastig laat bereiken. Dit draagt eraan bij dat de huidige periode van het tijdelijk huisverbod al snel te kort is. Er is verder uitgebreid ingegaan op het betrekken van de uithuisgeplaatste. Motivatie is er maar kort, dus het is zaak om er snel bij te zijn. Er is geopperd dat de zorgcoördinator de uithuisgeplaatste direct in de cel (waar hij of zij meestal eerst naar toegaat) al gaat bezoeken. Van belang is om zich te realiseren dat ze zich vaak niet gehoord voelen. Erkenning voor de positie van de uithuisgeplaatste in het gezin is daarom nodig om voldoende medewerking te kunnen krijgen. De mogelijkheid om contact te hebben met de kinderen is genoemd als een belangrijke ingang voor contact met de uithuisgeplaatste. Met de juiste aanpak kan het ertoe bijdragen dat deze meewerkt in het traject, zo is gesteld. Ook als een

uithuisgeplaatste in een GGZ-instellingen verblijft, zou hij daar bezocht moeten worden⁵⁶. Het uitgangspunt voor de hulp moet steeds zijn dat de uithuisgeplaatste wordt opgezocht, ook als deze zich bevindt in het cellencomplex, in een penitentiaire instelling of op welke andere plek dan ook. Men moet 'erbovenop zitten' om de uithuisgeplaatste bij het traject te betrekken.

5.1.3 Sociaal netwerk

Het sociaal netwerk zou vaker betrokken kunnen worden in het hulptraject. De politie en Veilig Thuis moeten zich al vanaf de start ervan bewust zijn dat dit in het hulptraject van cruciaal belang is. De hulpverlening zal ook weer uit het gezin weggaan op enig moment, terwijl de steunende figuren in het netwerk een blijvend belangrijke rol kunnen spelen in het creëren en handhaven van een situatie van veiligheid. Informatie over het sociaal netwerk moet dus in de overdracht naar de Blijf Groep direct worden opgenomen, voor zover daar informatie over bekend is. Ook de gezinsmanagers kunnen hierover input verstrekken aan de zorgcoördinatoren van de Blijf Groep.

5.2 Huisvesting

Tijdens het onderzoek is geconstateerd dat problemen op het vlak van huisvesting op verschillende manieren in verband staan met de huiselijk geweldproblematiek en de mogelijkheden voor een succesvol tijdelijk huisverbod. Gebrek aan woonruimte brengt het slachtoffer in een afhankelijke positie van waaruit er niet zo gemakkelijk gekozen kan worden te vertrekken naar een eigen veilige plek. In enkele casussen zien we ook dat te krappe woonruimte ertoe kan leiden dat het geweld toeneemt of escaleert. Tijdens het traject gaat er nu soms veel tijd zitten in het helpen zoeken naar huisvesting of opvang. Het feit dat het hebben van woonruimte (een adres) voorwaardelijk is voor sommige vormen van hulpverlening werkt frustrerend. Dit zou opgelost moeten worden. De betrokken partijen benoemen het belang om aandacht te vragen bij de gemeente voor de huisvestingsproblemen van gezinnen die met een tijdelijk huisverbod te maken krijgen. Men vraagt zich af, gezien de schrijnende situaties die zich soms voordoen, of er geen wettelijke mogelijkheden⁵⁷ zijn om specifiek voor dit soort huiselijk geweldsituatie te zorgen voor bruikbare oplossingen. De optie van langdurige time-out plekken, gecombineerd met begeleiding en zorg, zijn genoemd. Het zou mogelijk moeten zijn om, langer dan de huisverbodperiode duurt, gebruik te maken van faciliteiten om voldoende afstand tussen de betrokkenen te houden zo lang dat nodig is. Verder bleek tijdens een van de gesprekstafels dat er voor wonen buiten de gemeente Amsterdam wellicht meer mogelijkheden bestaan dan sommige partners wisten.

5.3 Samenwerking

Over de onderlinge samenwerking zijn enerzijds verbeterpunten genoemd. Anderzijds is ook tijdens de gesprekstafels aangegeven welke initiatieven ter verbetering van samenwerking lopende zijn. We geven in deze paragraaf een overzicht.

Voor wat betreft de rol van Veilig Thuis wordt gesteld dat deze op enkele punten nadrukkelijker aanwezig mag zijn. Veilig Thuis geeft zelf aan dat ze een rol wil spelen als vertrekpunt voor een

⁵⁶ Het komt maar een enkele keer voor dat de pleger tijdens of na een huisverbod in een GGZ-instelling verblijft. Meer in algemene zin is tevens benoemd dat meer samenwerking en afstemming met GGZ-professionals kan helpen bij een effectieve uitvoering van huisverboden.

⁵⁷ De Huisvestingswet wordt in dit verband genoemd.

tijdelijk huisverbod op initiatief van de hulpverlening. De front-office van Veilig Thuis zou hiervoor op laagdrempelige wijze geschikt kunnen worden gemaakt⁵⁸. Na afloop van het tijdelijk huisverbod of bij het afsluiten van de casus door de Blijf Groep, zou Veilig Thuis op de hoogte gesteld moeten worden van de stand van zaken. Voor wat betreft de verbinding zorg-straft:

- We zien dat de afgelopen periode het contact tussen de Blijf Groep en ZSM omtrent casuïstiek is geïntensiveerd. Verder zou de effectiviteit van de aanpak erbij gebaat zijn als de Blijf Groep vanuit ZSM een terugkoppeling ontvangt over de afdoening van de zaak van de uithuisgeplaatste⁵⁹. Ook geeft de Blijf Groep aan afstemming te wensen omtrent de noodzakelijke maatregelen aan het eind van de huisverbodperiode;
- Bij een specifieke categorie casuïstiek, namelijk de anti-sociale pleger in combinatie met het ontbreken van een aangifte, is het nodig om strafrechtelijke kaders te hebben wil een aanpak effectief kunnen zijn;
- De verbinding tussen straf en zorg kan verder verbeteren als de politie de Blijf Groep vaker voedt met achtergrondinformatie over de casus. De Blijf Groep heeft voorts het initiatief genomen om ook met het Actiecentrum Veiligheid en Zorg (AcVZ) werkafspraken te gaan maken.
- Samenwerking tussen de Blijf Groep en de Jeugdbescherming/ GI is een voortdurend aandachtspunt waar beide partijen regelmatig contact over hebben.

Een belangrijke constatering die in 2020 werd gedaan, is het feit dat reclasseringsdeskundigheid meer benut kan worden. Het komt regelmatig voor dat er een toezichthouder betrokken is bij een huisverbodcasus. Het geldt in bredere zin dat er her en der expertise beschikbaar is, waarvan de zorgcoördinatoren van Blijf Groep (zo vroeg als nodig en mogelijk) gebruik kunnen maken.

Genoemd zijn:

- Het inzetten van GGZ-deskundigheid kan vaker worden gedaan. Deze is in de vorm van het raadplegen en inzetten van sociaal-psychiatrische verpleegkundigen beschikbaar hiervoor, bijvoorbeeld bij de Jeugdbescherming⁶⁰ en Veilig Thuis;
- Expertise bij Arkin.

Er is in 2021 een experiment voorgesteld om met het team van Blijvend Veilig de samenwerking rondom tijdelijke huisverboden te intensiveren. Blijvend Veilig zijn teams waarin professionals van de Jeugdbescherming, WSJ&J, Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming, WSJ&J en ook de Blijf Groep participeren. Deze ontwikkeling moet een doorbraak gaan betekenen in organisatieoverstijgende samenwerking. Het zal moeten zorgen dat ingezette hulp effectiever is, onder andere door meer continuïteit in de geleverde zorg en hulp.

Tot slot is er gewezen op het belang van het ontwikkelen van een gezamenlijke taal, in lijn met de visie van Van Arum en Vogtlander die aan de basis van de aanpak staat. De Blijf Groep is het eigen werkproces vanuit deze basis aan het doorontwikkelen. Bij de inzet van het instrument huisverbod zal in de toekomst meer dan nu gebeurt een integrale afweging gemaakt moeten worden, waarbij de verschillende instrumenten in samenhang worden bekeken. Zodat de inzet van strafrechtelijke interventies en huisverboden elkaar kunnen versterken.

⁵⁸ Wat dit concreet betekent is nog niet verwoord.

⁵⁹ In dit verband worden onder meer genoemd (niet uitputtend): de aangifte, de (voorgenomen) afdoening, verblijfplek van de UHG, strafrechtelijk vervolg en geplande zitting(en).

⁶⁰ Bij de eerste afspraak gaat er vanuit de Jeugdbescherming altijd een spv-er mee, zo is gesteld tijdens een van de bijeenkomsten.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

In Amsterdam-Amstelland is er in de afgelopen jaren veel aandacht geweest bij de ketenpartners voor het instrument Tijdelijk Huisverbod. Deze bestuurlijke maatregel, die de hulpofficier van justitie namens de burgemeester kan opleggen als sprake is van een (vermoeden van een) situatie van 'ernstig en onmiddellijk gevaar' achter de voordeur, werd de afgelopen jaren iets meer dan 200 keer per jaar ingezet in de gemeente Amsterdam⁶¹. We zien dat het in twee op de drie gevallen gaat om partnergeweld. In iets meer dan de helft van de gevallen zijn er kinderen betrokken in het gezin. De aantallen huisverboden fluctueren jaar na jaar, maar sinds 2019 (256 huisverboden) was twee jaar achter elkaar sprake van een daling naar 214 in 2021. Tegelijkertijd is geenszins sprake van een daling van de aantallen meldingen huiselijk geweld bij Veilig Thuis. Het aantal huisverboden ligt in Amsterdam op een relatief laag niveau. Niet alleen ten opzichte van voorgaande jaren, maar ook als een vergelijking wordt gemaakt met andere grote steden als Den Haag en Rotterdam waar het instrument relatief vaker wordt ingezet. Er is sprake van onderbenutting van de inzet en mogelijkheden van het instrument.

We zien dat in de a-select gekozen steekproef van huisverboden het huiselijk geweld vrijwel altijd (zeer) ernstig is. In de meeste gevallen zijn het gezinnen en situaties waarin sprake is van jarenlang huiselijk geweld, gecombineerd met problemen op verschillende leefgebieden. Eerder ingrijpen met een huisverbod lijkt in veel gevallen tot de mogelijkheden te behoren. In dit hoofdstuk gaan we in op de conclusies die kunnen worden getrokken op grond van het onderzoek.

6.1.1 De periode voor, tijdens en na het tijdelijk huisverbod

Opleggen van het tijdelijk huisverbod

De politie is, met Veilig Thuis, de belangrijkste partij in het voortraject tot aan oplegging van de maatregel. Er is de afgelopen jaren gesproken over een grotere rol voor hulpverlenende organisaties om in voorkomende situaties aan te geven dat een huisverbod nodig is of overwogen dient te worden. Toch komt dit 'huisverbod vanuit de hulpverlening' niet van de grond. Het heeft de afgelopen paar jaar welgeteld één huisverbod opgeleverd. Het aantonen van 'ernstig en onmiddellijk' is juridisch lastig zonder een concreet geweldsincident. Er is tot dusverre nog onvoldoende effectieve afstemming tussen hulpverleningspartners en de partijen verantwoordelijk voor de weging en oplegging (politie en VT), om deze route te kunnen gaan benutten.

De politie is de afgelopen jaren zoekende naar de beste manier om het werkproces rondom huisverboden te organiseren. De huidige manier van werken, met een uitvoeringsgroep van circa 200 wijkagenten, wordt mogelijk omgevormd naar een kleinere groep van officieren van justitie die de huisverboden zullen behandelen en opleggen. Hiermee wordt naast meer concentratie van betrokkenheid, ervaring en kennis, ook gezorgd voor minder schakels in de besluitvorming om tot een huisverbod te komen.

De ernst van het geweld en de aanwezigheid van fysiek geweld en aantoonbaar letsel zijn voor de politie belangrijke zaken waarnaar wordt gekeken bij de afweging om al dan niet een tijdelijk

⁶¹ We zien dat in de Amstellandgemeenten het aantal tijdelijke huisverboden de afgelopen vier jaar is gestegen van 29 in 2018 naar 46 in 2021. Opgeteld schommelt het aantal THV's de afgelopen vier jaar in de gehele regio rond de 250.

huisverbod op te leggen. We zien dat er minder oog is voor andere vormen van huiselijk geweld en voor het aangrijpen van het incident als mogelijk startpunt voor hulp voor alle betrokkenen.

Het verloop tijdens het tijdelijk huisverbod

Het lukt de zorgcoördinatoren van de Blijf Groep in de meeste gevallen goed om in de eerste dagen van het tijdelijk huisverbod gesprekken te voeren met betrokkenen. De achterblijvers werken veelal actief mee, maar uithuisgeplaatsten veel minder. In een op de drie gevallen komt er effectief geen contact tot stand met de uithuisgeplaatste gedurende de huisverbodperiode. Deze voelt zich regelmatig onvoldoende gehoord en gezien. Er is meer focus op de uithuisgeplaatste nodig gedurende het tijdelijk huisverbod. De politie en Openbaar Ministerie kunnen meer bijdragen om in gezamenlijkheid interventies te kunnen afwegen en vervolgens ook inzetten als ze bijdragen aan een effectieve aanpak van huiselijk geweld.

De nadruk ligt gedurende het tijdelijk huisverbod op het realiseren van veiligheidsafspraken, die veelal in de praktijk ook tot stand komen. Omdat dit vaak niet lukt binnen de periode van 10 dagen worden veel huisverboden (circa 70%) verlengd. Het lukt de zorgcoördinatoren van de Blijf Groep tijdens de huisverbodperiode weliswaar goed om een eerste probleemanalyse te formuleren. Maar die analyse richt zich primair op het weergeven van de wijze waarop de geweldsspiraal verloopt in de betreffende casus. En de huisverbodperiode kan nog beter worden benut om de probleemanalyse aan te scherpen en daar alle relevante problemen op leefgebieden mee te nemen. In een flink deel van de gevallen is sprake van (vaak ernstige) multiproblematiek. Er is meer hulp nodig dan nu geboden kan worden, om de problemen in deze gezinnen aan te pakken. Naast het realiseren van een verwijzing naar hulpverlening ligt de nadruk tijdens het tijdelijk huisverbod op het ondersteunen van (met name de) achterblijver(s) (denk hierbij aan de thema's huisvesting en scheidingsprocedures) en nog te weinig van de uithuisgeplaatste.

We zien dat in de periode tussen dag 10 en dag 28 (bij verlengde huisverboden dus) dat de contactfrequentie met achterblijver en uithuisgeplaatste afneemt. In een deel van de casussen, met name als er geen gezinsmanager van de Jeugdbescherming/WSJJ betrokken is, dreigt er een gat te vallen in het vasthouden van de motivatie en aandacht van deze betrokkenen tot het moment dat vervolghulpverlening feitelijk gaat starten. Soms start Blijf Groep een ambulante hulpverleningstraject op om hierin te voorzien, dit gebeurt echter lang niet altijd. De focus ligt sterk op het realiseren van een verwijzing, waarna de betrokkenheid van de Blijf Groep doorgaans afneemt.

Monitoring na het tijdelijk huisverbod

Na afloop van het tijdelijk huisverbod volgen zorgcoördinatoren op afstand of het traject nog naar wens verloopt. De zorgcoördinator neemt in de periode van monitoring doorgaans een vrij afwachterende houding aan. Er wordt slechts in een beperkt deel van de gevallen feitelijk vastgesteld wat de status is van de route naar vervolghulpverlening. Mede hierdoor zien we ook in slechts een beperkt deel van de gevallen dat monitoring leidt tot contact met de achterblijver. Hoewel de monitoringperiode op papier loopt tot 3 maanden na afloop van het tijdelijk huisverbod, bedraagt deze periode in de praktijk circa 1 tot 1.5 maand.

6.1.2 Samenwerking

De onderlinge afstemming tussen gezinsmanager (de Jeugdbescherming/WSJJ) en zorgcoördinator van Blijf Groep verloopt vaak goed. In een flink deel van de gevallen zijn er tevens verbeterpunten waar beide partijen inmiddels samen aan werken. Naast andere verbeterpunten, zijn het snel beschikbaar hebben van een gezinsmanager en het samen optrekken in het voeren van de gesprekken in dit verband belangrijke onderwerpen.

Om bij verwijzingen te zorgen dat hulp ook snel gegeven kan worden, heeft de Blijf Groep met De Waag en met Arkin (Centrum voor Relationale Therapie) afgesproken dat personen er direct terecht kunnen. Dit heeft duidelijk meerwaarde en de wens is om zulke afspraken uit te breiden ook naar andere partners.

Samenwerking met GGZ-instellingen en in algemene zin de informatieuitwisseling met betrekking tot GGZ-problematiek is een belangrijk knelpunt. We zien dat verschillende organisaties flink investeren in samenwerking. Zo hebben bijvoorbeeld de Blijf Groep en de reclassering (Reclassering Nederland) een pilot gestart gericht op uithuisgeplaatsten met een hoog recidiverisico. Ook tussen de Blijf Groep en de partners aan de ZSM-tafel is een verbinding gelegd.

Samenhangend met het hiervoor geconstateerde 'gat' tussen de huisverbodperiode en vervolghulpverlening, is aandacht voor een warme overdracht van casuïstiek nodig. Het is nu nog niet standaard dat nadrukkelijk wordt ingezet op het realiseren van een overdracht in een gezamenlijk gesprek.

6.1.3 De werkwijze zorgcoördinatie door Sociaal Team Amstelveen en Aalsmeer

In Amstelveen en Aalsmeer worden huisverboden op andere wijze uitgevoerd. Bij multiproblematiek wordt een casus overgenomen als reguliere casusregie. Hierin wordt ook vervolghulpverlening geleverd. Pas als deze is ingebed, dan wordt deze overgedragen. Hier is gekozen voor een langere periode van monitoring, intensiever contact en uitgebreider ondersteuning op verschillende leefgebieden door de zorgcoördinatoren zelf (voor zover mogelijk en gewenst).

6.1.4 Multiproblematiek

Zoals hiervoor reeds opgemerkt is er vaak sprake van problemen op meer leefgebieden:

- In tenminste de helft van de gevallen is sprake van problematische schuldproblematiek;
- Bij twee op de drie casussen zijn er (tenminste vermoedens van) psychiatrische problematiek;
- Verslavingsproblematiek doet zich vaak voor (minstens 55%). Vaak gaat het om jarenlange problematiek en bijna zonder uitzondering om alcoholverslaving⁶²;
- Huisvestingsproblematiek doet zich vaak na, maar ook vaak al voorafgaand aan het tijdelijk huisverbod, voor;
- Sociale steun is in veel gevallen maar beperkt beschikbaar. In 38% van de gevallen ontbreekt een steunend netwerk geheel. Andersom zijn er in 40% van de casussen wel steunende personen in de omgeving, waarop een groter beroep gedaan zou kunnen worden in de aanpak.

⁶² De aanpak hiervan loont, blijkt ook uit onderzoek van Steketee et al. (2020, p. 169).

We geven hieronder een voorbeeld van een casus waar zich problemen op verschillende leefgebieden voordoen, die mogelijk een rol spelen in het feit dat de geweldsspiraal niet wordt doorbroken.

Casus no. 2:

Drie weken nadat een vrouw voor een hulpverleningsgesprek bij de Blijf Groep niet komt opdagen (een no-show), wordt een tijdelijk huisverbod opgelegd aan haar man. Ze kwam met haar hoofd tegen de deur bij een flink geëscaleerde ruzie. Hun zoon (peuter) zou geen getuige zijn geweest. Beide erkennen dat ze er een rol in hebben, maar verschuilen zich vooral achter externe oorzaken. Beide lopen af en toe lichamelijk letsel op bij het wederzijds gepleegd geweld. Tevens hebben ze een alcoholverslaving, schulden en een beperkt sociaal netwerk. Ze hebben beide een onzekere baan in de horeca en zoeken naar andere woonruimte. Ze erkennen dat samenwonen niet meer mogelijk is, maar geen van de twee wil uit het huis. Opa beheert het geld. Tijdens het eerste huisverbod worden ze verwezen voor hulp naar de huisarts (achterblijver) en De Waag (uithuisgeplaatste), maar beide komen niet opdagen. De systeemgesprekken verlopen ruzie-achtig en gaan enkel over de honden, het geld en brieven van de deurwaarder. Tijdens de beide huisverbodperiodes verbleef het kind bij oma en opa. Na het tweede huisverbod wordt het kind uit huis geplaatst. Enkele dagen na het tweede tijdelijk huisverbod rondt de Blijf Groep het traject af, 'omdat de betrokkenen afspraken niet nakomen'. Voor een goed werkende bezoeksregeling zou een contact- of straatverbod nodig zijn ter ondersteuning. Hoewel Veilig Thuis letsel vaststelt ten gevolge van huiselijk geweld, komt er niet zo'n verbod. Het Openbaar Ministerie stelt dat van een strafbaar feit geen sprake is.

6.1.5 Resultaten

Realiseren van een situatie van meer veiligheid

Het eerste doel van het tijdelijk huisverbod is om de directe veiligheid te garanderen. Tijdens de periode van het tijdelijk huisverbod lukt dat, door de beide partijen fysiek van elkaar te scheiden in combinatie met de (motiverende) gesprekken en de geboden praktische ondersteuning. Ook na de periode van het tijdelijk huisverbod, als de uithuisgeplaatste terug is gekeerd naar huis, is de geweldsdreiging meestal (en soms flink) afgenomen. In 28 van de 40 casussen (70%) is sprake van afname van de geweldsdreiging. Het peilmoment dat in dit onderzoek is gehanteerd ligt daarbij gemiddeld genomen circa 1-1,5 maand na het tijdelijk huisverbod. Dit is het moment dat de zorgcoördinator het laatste contact heeft met betrokkenen in de casus. Slechts in 3 van de 40 casussen (8%) kan worden vastgesteld dat de dreiging niet is afgenomen. In de overige 22% kan dit niet worden ingeschat.

Hoewel inzet van het tijdelijk huisverbod niet zondermeer een situatie van duurzame veiligheid kan opleveren, hebben we gekeken in welke gevallen zo'n situatie dichterbij is gekomen. We zien dat op z'n minst in 38% van de onderzochte THV's een situatie van duurzame veiligheid dichterbij is gekomen. We zien namelijk in 15 van de 40 casussen dat door het tijdelijk huisverbod partners, tenminste voorlopig maar in de meeste gevallen definitief, uit elkaar gaan of apart gaan wonen. Het incident, de inzet van het instrument, in combinatie met de gesprekken met hulpverleners, helpen betrokkenen om tot nieuwe keuzes te komen. Hierbij dient bedacht te worden dat beëindiging van de relatie in geen geval een garantie is dat in een nieuwe relatie zich niet opnieuw dezelfde problemen zullen voordoen. We zien verder dat deze 15 casussen een dwarsdoorsnede vormen van de verschillende typen en ernstcategorieën van huiselijk geweld.

Een analyse van politieregistratiegegevens laat zien, dat na het tijdelijk huisverbod er in 20% van de gevallen sprake is van een nieuw huiselijk geweld-incident binnen een gemeten periode van gemiddeld 1 jaar. Het gaat hierbij dan om incidenten waarbij de is ingeschakeld. Hoewel het kleine aantallen betreft, zien we dat het hier in (nagenoeg) alle gevallen casussen betreft waarin sprake is van zowel alcoholverslaving als GGZ-problematiek.

In 80% van de gevallen heeft zich gemiddeld genomen gedurende een jaar na het tijdelijk huisverbod geen politie-incident meer heeft voorgedaan dat betrekking heeft op huiselijk geweld in het betreffende gezin.

Vervolghulpverlening

Het tweede doel van het tijdelijk huisverbod is om de juiste hulp in gang te zetten die op termijn tot duurzame veiligheid moet leiden. Om een indicatie te krijgen van de mate van doelbereiking op dit onderdeel, is gekeken of verwijzingen naar vervolghulpverlening zijn gelukt bij casussen in de steekproef van 40 dossiers. Op basis van de registratiegegevens stellen we vast dat in ongeveer de helft van de gevallen iemand bereid is tot het aanvaarden van vervolghulp en er ook daadwerkelijk een verwijzing plaatsvindt. Dat gaat om hulp aan de achterblijver(s) (50%) en in mindere mate om hulp voor uithuisgeplaatsten (25%). Hoewel de afspraak is dat de zorgcoördinator meegaat naar de eerste afspraak met een vervolghulpverlener waarbij ook alle relevante informatie wordt overgedragen, zien we dat dit in een deel van de gevallen niet gebeurt. Dat specialistische hulp cruciaal is, werd ook weer benadrukt in het rapport van Verwey-Jonker (Steketee et al. 2020). Zoals hiervoor al aangehaald dient de periode ten volle benut te worden voor een brede probleemanalyse en het motiveren van alle betrokkenen. Als zoveel als mogelijk de risicofactoren hierin worden betrokken kan ook zichtbaar worden dat soms herstelgerichte hulp al naar voren gehaald kan of moet worden.

Werkzame ingrediënten van het tijdelijk huisverbod

Het tijdelijk huisverbod zorgt ook in veel gevallen voor een *wake-up call* voor beide partijen. Ze gaan anders naar de situatie kijken doordat de norm die is gesteld, de rust die ontstaat en de gesprekken over vervolghulpverlening. Ook het feit dat nu voor de buitenwereld duidelijk is wat er aan de hand is, speelt hierin een rol. De belangrijkste wijze waarop het tijdelijk huisverbod effect heeft, is als betrokken partijen besluiten om niet langer bij elkaar in huis te blijven wonen en/of hun relatie te beëindigen. We zien dat het tijdelijk huisverbod minder goed werkt in situaties waarin het niet lukt om de uithuisgeplaatste te bereiken en daadwerkelijk te betrekken in de aanpak. En zonder dat dit garanties biedt op het verder uitblijven van huiselijk geweld, zien we dat achterblijvers door het tijdelijk huisverbod veelal weerbaarder worden. In een deel van de gevallen geeft de start van therapie of andere hulpverlening rust in de relatie of het gezin.

6.2 Tot slot

We zien al met al dat het opleggen van het tijdelijk huisverbod in nagenoeg alle gevallen enig effect heeft. Soms is dat effect groot, soms beperkt en onzeker. Het is een bemoedigende conclusie, met name als in aanmerking wordt genomen hoe ernstig en vaak langdurig, het geweld is in de gezinnen waar een tijdelijk huisverbod wordt opgelegd. En gezien de omvang van het probleem, en de doelgroep waar de Wet Tijdelijk Huisverbod voor in het leven is geroepen, is het opvallend om

te zien dat het instrument in Amsterdam-Amstelland relatief weinig wordt ingezet. Het onderzoek laat zien dat de mate waarin de veiligheidssituatie verbetert of vervolghulp in gang wordt gezet niet afhankelijk lijkt te zijn van de ernst en aard van problematiek. Op grond van de dossierstudie concluderen we dat de aanpak niet minder effectief is als het gaat om GGZ-problematiek. We zien dat het soms nodig is om vaker dan eenmaal een huisverbod op te leggen. Ook bij herhaalde huisverboden zien we de resultaten terug zoals hiervoor beschreven. En zelfs bij huiselijk geweld waarbij een slachtoffer volledig wordt gedomineerd, gecontroleerd en geïsoleerd van vrienden en familie ('intiem terrorisme') worden evenzeer resultaten geboekt.

Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat met het tijdelijk huisverbod resultaten worden bereikt die niet afhankelijk zijn van soort en ernst van huiselijk geweld. Vaker dan incidenteel gaan partners door het tijdelijk huisverbod en de geboden hulp uit elkaar en lijkt tenminste op de korte termijn een einde gemaakt aan de geweldsspiraal. Voor een situatie van duurzame veiligheid is meestal meer nodig, waarbij het tijdelijk huisverbod kan worden gezien als het (hernieuwd) startpunt om aan de slag te gaan met het doorbreken van de geweldsspiraal. Met het doorvoeren van verbeterlagen in het werkproces, intensivering van de aanpak en samenwerking kan het instrument de komende jaren in huishoudens en gezinnen bijdragen aan het stoppen van huiselijk geweld.

6.3 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Maak meer gebruik van het instrument THV

- a) Blijf investeren in meer eigenaarschap en kennis bij de politie: intensiveer opleiding en voorlichting over de tijdelijke huisverboden.
- b) Ga als politie, in nauwe afstemming met het Openbaar Ministerie, periodiek na welke meldingen van herhaald huiselijk geweld in aanmerking komen voor een tijdelijk huisverbod en markeer deze casussen. Doe dit op zo'n manier dat dit voor elke agent die het registratiesysteem raadpleegt op naam of adres direct zichtbaar is.
- c) Ga na op welke manier (welke benodigde informatie en hoe aan te wenden) politie en Veilig Thuis ondersteund kunnen worden bij de te maken afweging.

Aanbeveling 2: Verbreed de inzet van het instrument THV naar toepassing vanuit de hulpverlening. Doe dit als geen sprake is van een acute crisis.

- a) Evalueer elke zes weken de gemaakte afweging in de cases waarin geen THV is opgelegd, terwijl dit wel door een van de betrokken professionals was aangevraagd.

Aanbeveling 3: Verbeter de werking van het instrument THV

Aanbevelingen 3c, 3d, 3e en 3h zijn niet van toepassing op de werkwijze van Sociaal team Amstelveen en Aalsmeer. Zie ook de conclusie m.b.t. de AA-gemeenten in paragraaf 6.1.3.

- a. Prioriteer huisverbodcasussen:
 - Zorg ervoor dat Openbaar Ministerie en ZSM-partners casussen van THV's met voorrang strafrechtelijk beoordelen zodat gebieds-, contactverboden of andere afdoeningen en gestelde voorwaarden direct aansluiten op de huisverbodperiode.
 - Maak afspraken met zorg- en hulpverleningsorganisaties over direct kunnen starten van de hulp tijdens en na het THV.

Prioriteren is cruciaal omdat de effectiviteit van het THV gebaat is bij snel handelen: er is slechts korte tijd een *open window* voor een aanpak gericht op duurzame veiligheid.
- b. Maak een samenhangende afweging m.b.t. THV en strafrechtelijke interventies.
- c. ⁶³- Intensiveer de begeleiding zowel tijdens het THV als erna. Maak deze begeleiding los van vaste termijnen en zorg dat deze doorloopt totdat is vastgesteld dat hulpverlening gericht op duurzame veiligheid goed verloopt voor alle betrokkenen (achterblijver, uithuisgeplaatsten, kinderen).
 - Zorg daarnaast dat intensief casemanagement⁶⁴ (ICM duurt circa 1 tot 1,5 jaar) mogelijk is en daadwerkelijk wordt uitgevoerd, voor alle THV-casussen waarin dat nodig is.
- d. ⁶⁴- Voer een gedegen en brede probleemanalyse uit. Gebruik de volledige periode van 28 dagen (bij verlengde THV's) en zonodig langer voor opstellen, aanscherpen en aanvullen van de probleemanalyse en doe dit als Blijf Groep samen met partners.
 - Neem in de probleemanalyse alle leefgebieden waar problemen zich voordoen mee en zorg dat de analyse relatie-overstijgend is. Dit betekent dat er voldoende aandacht is voor het aanpakken van problemen die in een nieuwe relatie opnieuw tot huiselijk geweld zouden kunnen leiden.
- e. ⁶⁴ Besteed evenveel aandacht aan uithuisgeplaatsten als aan achterblijvers in zowel probleemanalyse, crisishulp als het traject richting vervolghulpverlening.
- f. Verbindt altijd het formele en informele netwerk, om met meer inzet aan directe veiligheid te kunnen werken.
- g. Werk samen vanuit een integraal gedeelde visie (uitgangspunt: TOP-3 methodiek van Civil Care⁶⁵) en een gezamenlijk en gedeeld werkproces. Betrek hierin ook de pilot Blijvend Veilig.

⁶³ De aanbevelingen 3c, 3d, 3e en 3h hebben geen betrekking op de werkwijze van het Sociaal team Amstelveen en Aalsmeer.

⁶⁴ Er dient afgewogen te worden welke organisatie verantwoordelijk is voor ICM. Dit kan worden belegd bij dezelfde partij (nu: de Blijf Groep) die de THV's uitvoert, of op een andere manier georganiseerd.

⁶⁵ Zie voor deze methodiek van Vogtländer en Van Arum:

https://www.civilcare.org/images/Visie_samen_werken_voor_veiligheid__TOP-3_methodiek_-_kort_samengevat_-_stichting_civil_care_-_maart_2021.pdf . En tevens: <https://www.civilcare.org/index.php/visie2> .

- h. ⁶⁶- Zorg in gezinnen met minderjarige kinderen dat er continuïteit is in de (crisis)hulpverlening tijdens en na het THV. Dit betekent dus: één en dezelfde gezinsmanager direct vanaf de start van het THV.
- Voer systeemgesprekken als zorgcoördinator en gezinsmanager gezamenlijk.

Aanbeveling 4: Heb meer aandacht voor de follow-up fase na afloop van een THV

Aanbeveling 4a en 4b zijn in mindere mate van toepassing op de werkwijze van Sociaal team Amstelveen en Aalsmeer. Daar wordt grotendeels al op de beoogde manier gewerkt. Zie ook de conclusie m.b.t. de AA-gemeenten in paragraaf 6.1.3.

- a. Zorg voor warme overdracht te allen tijde. Zie er in de monitoringfase op toe dat zorgcoördinatie daadwerkelijk is overgenomen.
- b. Zorg voor lang(er)durende ondersteuning bij veelvoorkomende multiproblematiek. Maak dit standaard onderdeel van het werkproces waar het gaat om de aanpak van (alcohol)verslaving, psychische problemen en schulden.

Aanbeveling 5: Verbeter de randvoorwaarden om uitvoering te kunnen geven aan een THV

- a. Realiseer tijdelijke opvangmogelijkheden in combinatie met zorg voor de periode van het THV als de uithuisgeplaatste geen netwerk heeft om op terug te vallen en/of niet beschikt over de middelen om zelf opvang te regelen.
- b. Realiseer faciliteiten in de vorm van tijdelijke woonruimte voor uithuisgeplaatsen. Doe dit als betrokkenen meer tijd nodig blijken te hebben om langere tijd op afstand van elkaar te blijven wonen. Zodat er ruimte is voor een geleidelijke terugkeer naar huis of om een ander geweldloos toekomstscenario te kunnen realiseren.
- c. Verken met de wetgever de juridische grenzen van de inzet. Onderzoek mogelijkheden voor flexibilisering van termijnen (THV op maat) en voor opschorting van het tijdelijk huisverbod wanneer een of meer betrokkenen niet bereikbaar/beschikbaar zijn.

Vervolgonderzoek

Het zou goed zijn om in een vervolgonderzoek een maatschappelijke kosten-baten analyse te maken van het tijdelijk huisverbod. Wat levert de toeleiding naar vervolghulpverlening op de wat langere termijn op voor de verschillende betrokkenen? En op welke manier kan het instrument een optimale bijdrage leveren aan het stoppen van het geweld. Niet alleen bij ernstige vormen van huiselijk geweld die al jarenlang duren. Maar ook bij vroegtijdiger inzet als preventief instrument op de manier zoals het bij het opstellen van de Wet Tijdelijk Huisverbod in 2008 bedoeld was.

⁶⁶ De aanbevelingen 3c, 3d, 3e en 3h hebben geen betrekking op de werkwijze van het Sociaal team Amstelveen en Aalsmeer.

Bijlage 1: Overzicht van kenmerken dossierstudie

Van elk dossier zijn kenmerken gescoord in een excelbestand: nagenoeg alle kenmerken zijn gescoord voor alle dossiers. Daarnaast is van elk dossier een samenvattend verslag (van circa 2 tot 4 A4) opgesteld. De onderwerpen in dit verslag zijn hieronder opgesomd. Het aantal onderwerpen in het verslag hangt af van de beschikbare informatie in het dossier en in de hoofden van de geïnterviewde zorgcoördinatoren van Blijf Groep.

Hieronder wordt steeds naar de achterblijver verwezen met 'ab' en naar de uithuisgeplaatste met 'uhg'. Enkele kenmerken die zijn aangeduid met een sterretje (*) zijn in het tweede deel van het onderzoek toegevoegd. Hierover is deels ook bij de eerste 25 dossiers informatie verzameld, maar niet separaat vastgelegd in het verslag.

Kenmerken in het verslag (beschreven in 'lopende tekst')

Algemeen

1. Datums start en einde tijdelijk huisverbod
2. Verlengd en zo ja waarom?
3. Inwonende minderjarige kinderen: aantal en leeftijden
4. Eventueel andere betrokken kinderen
5. Lukt het om ab en uhg te bereiken? *
6. Welke praktische zaken heb je moeten organiseren en hoeveel tijd kostte dat? *
7. Wat zou je anders hebben willen zien? *

Probleemanalyse

1. Beschrijving incident
2. Achtergrond gezinssituatie
3. Beschrijving geweld in het verleden
4. Probleemanalyse zorgcoördinator en visie ab, uhg
5. Wat vond men van het tijdelijk huisverbod? *
6. Problemen op welke leefgebieden:
 - Dagbesteding, werk en opleiding
 - Isolément/sociaal steunsysteem
 - Financiën en schulden
 - Psyche
 - Middelengebruik (soort drugs/hoeveelheden)
 - Huisvestingsproblemen (wat is de aard van de problemen?)

Aanpak en verloop huisverbod

7. Wat is het plan van aanpak en waarom?
8. Verloop huisverbod; contactmomenten Blijf
9. Welke afspraken gemaakt / veiligheidsplan

Hulpverlening

10. Hulpverlening in verleden/lopend
11. Hoe verloopt de toeleiding naar hulpverlening; en de samenwerking met partners hierbij

Resultaten tijdelijk huisverbod

12. Concrete stappen richting vervolghulpverlening van ab en uhg
13. In hoeverre afname dreiging gedurende het tijdelijk huisverbod en tijdens de monitoringperiode
14. Incidenten sinds oplegging tijdelijk huisverbod
15. Wat heeft het tijdelijk huisverbod concreet opgeleverd voor dit gezinssysteem?

Kenmerken dossiers in excelsheet (in categorieën)

Algemeen

1. Casusnummer
2. Registratienummer Blijf
3. Minderjarige kinderen (*ja; nee*)
4. Datum start
5. Datum eind
6. Verlengd (*ja; nee*)

Kenmerken van geweld en van de relatie

7. Categorie huiselijk geweld (*partnergeweld; ex-partnergeweld; oudermishandeling; ouderenmishandeling; kindermishandeling; anders namelijk...*)
8. Toelichting categorie huiselijk geweld
9. Steunnetwerk aanwezig (*ja; waarschijnlijk wel; enigszins/deels; waarschijnlijk niet; nee; anders, namelijk*)
10. Huiselijk geweld in het verleden (*ja; nee*)
11. Relatiebehoud: is de partnerrelatie na afloop van het tijdelijk huisverbod voortgezet? (*ja; nee; weet niet*)
12. Lichamelijk geweld: is er sprake (geweest) van lichamelijk geweld (er is een smalle definitie gehanteerd: duwen en vastpakken zijn niet onder lichamelijk geweld gerekend)
13. Ernst van het geweld (*zeer ernstig; ernstig; beperkte frequentie hg; eenmalig of enkele keren; weet niet/onduidelijk*)
NB: Het onderscheid tussen 'zeer ernstig' en 'ernstig' bestaat uit de duur van het geweld; de ernst van lichamelijke en psychische letselgevolgen; de vorm (dwang, controle); de eigen bewegingsruimte (fysiek en psychisch) van de achterblijver.
14. Intieme terreur (*ja; nee; weet niet/onduidelijk*)

Inzet zorgcoördinatie

15. Recidive tijdelijk huisverbod: is er eerder huisverbod geweest (*ja; nee; weet niet*)
16. Opmerkingen m.b.t. recidive-thv
17. Duur betrokkenheid zorgcoördinator (*in dagen*)
18. Aantal contactmomenten tijdens tijdelijk huisverbod en monitoring (*globale inschatting*)

Geweld

19. Afname geweld: is er sprake van een substantiële afname van het gepleegde geweld ten tijde van de laatste bemoeienis van de zorgcoördinator? (*ja; enigszins/waarschijnlijk wel; nee; weet niet*)
20. Opmerking m.b.t. geweld
21. Afname dreiging: is er sprake van een substantiële afname van het gepleegde geweld ten tijde van de laatste bemoeienis van de zorgcoördinator? (*ja; enigszins/waarschijnlijk wel; nee; weet niet*)
22. Opmerking m.b.t. dreiging

Hulpverlening

23. Hulpverlening in het verleden (*ja; deels/beperkt; nee; weet niet*)
NB: 'ja' betekent dat er voor tenminste een van de betrokken partijen relevante hulpverlening was die mogelijk/waarschijnlijk een relatie heeft met (de risicofactoren ten aanzien van) het huiselijk geweld
24. GGZ-problematiek bij ab en/of uhg (*ja; enigszins/waarschijnlijk wel; nee; weet niet*)
NB: Van 'enigszins/waarschijnlijk wel' is sprake bij goed onderbouwde vermoedens van
25. Toelichting m.b.t. GGZ problematiek
26. Afname van risicofactoren op de relevante probleemgebieden? (*ja; enigszins; nee; weet niet*)
27. Hulpverlening opgestart voor tenminste een van de betrokkenen? (*ja; waarschijnlijk wel; enigszins/deels; waarschijnlijk niet; nee; weet niet*)
28. Hulpverlening voor AB opgestart (*ja; waarschijnlijk wel; enigszins/deels; waarschijnlijk niet; nee; weet niet*)
29. Hulpverlening voor UHG opgestart (*ja; waarschijnlijk wel; enigszins/deels; waarschijnlijk niet; nee; weet niet*)
30. Hulpverlening overig (praktische ondersteuning; hulpverlening voor kinderen) (*ja; waarschijnlijk wel; enigszins/deels; waarschijnlijk niet; nee; weet niet*)
NB: Het gaat hier steeds om hulpverlening die relevant is of kan zijn in relatie tot het huiselijk geweld

Leefgebieden

31. Schulden: is er sprake van schuldenproblematiek die in relatie tot het huiselijk geweld staat/vermoedelijk staat? (*ja; waarschijnlijk wel; enigszins/deels; waarschijnlijk niet; nee; weet niet*)
32. Financiële problemen: is er sprake van financiële problematiek die in relatie tot het huiselijk geweld staat/vermoedelijk staat? (*ja; waarschijnlijk wel; enigszins/deels; waarschijnlijk niet; nee; weet niet*)
33. Huisvestingsproblemen: is er sprake van huisvestingsproblematiek die in relatie tot het huiselijk geweld staat/vermoedelijk staat? (*ja; waarschijnlijk wel; enigszins/deels; waarschijnlijk niet; nee; weet niet*)
34. Middelengebruik: is er sprake van misbruik van verdovende middelen (alcohol/drugs) die in relatie tot het huiselijk geweld staat/vermoedelijk staat? (*ja; waarschijnlijk wel; enigszins/deels; waarschijnlijk niet; nee; weet niet*)
35. Bekend bij Veilig Thuis (*ja; nee; weet niet*)
36. Bekend bij politie (*ja; nee; weet niet*)

- 37. Samenloop met strafrechtelijke interventies (*ja/nee en korte beschrijving*)
- 38. AB werkt mee (*ja; nee; weet niet*)
- 39. UHG werkt me (*ja; nee; weet niet*)
- 40. Opmerkingen

Bijlage 2: Overzicht van resultaten bij acht casussen 'intieme terreur'

In deze bijlage is een overzicht opgenomen van casusbeschrijvingen van casussen intieme terreur. Daarbij zijn de geboekte resultaten **vetgedrukt**.

Casus 7: De enige intieme terreur-casus waarin pleger en slachtoffer reeds ex-partners zijn, maar vanwege gebrek aan woonruimte nog wel samenwonen. Uithuisgeplaatste heeft diverse criminele antecedenten. Ten tijde van het laatste daadwerkelijk contact van de zorgcoördinator, drie weken na het tijdelijk huisverbod, zijn de problemen nog levensgroot aanwezig: 30.000 euro schuld, geen dagbesteding voor de pleger en achterblijver is bang voor haar ex-partner. De Jeugdbescherming blijft betrokken voor het 4-jarige kind van beide ex-partners. De systeemgesprekken lukten niet. Toch is een belangrijk resultaat in deze casus dat de achterblijver **voor het eerst aan haar psycholoog heeft verteld over het huiselijk geweld**.

Casus 8: De achterblijver, die een sterk netwerk heeft, wordt al jarenlang vernederd door haar man en mag het huis niet uit zonder toestemming. Er is sprake van obsessieve jaloezie. Ze zijn al 30 jaar samen. Beide **staan open voor relatietherapie**, hetgeen (mede door corona) niet van de grond komt. De uithuisgeplaatste heeft geen hulpvraag en ervaart veel onbegrip, maar ontkent zijn eigen aandeel niet geheel. Beide partners zijn een half jaar na het tijdelijk huisverbod nog gescheiden van tafel en bed en weten nog niet of ze de relatie gaan voortzetten. Het tijdelijk huisverbod heeft eraan bijgedragen dat de vrouw het eerdere voornemen tot **traumatherapie** omzet in actie (EMDR). Ze was en is niet bang⁶⁷ voor haar partner zegt ze. De situatie is mede verbeterd doordat de man besluit om zijn **medicatie** voor psychische problemen weer te gebruiken.

Casus 31: Aanvankelijk wil de achterblijver de relatie met haar man beëindigen, maar hier komt ze snel van terug. Of van een affectieve relatie nog sprake is blijft onduidelijk. De man, die haar domineert maar naar verluid slechts incidenteel eerder fysiek mishandelde, slaapt veelal op de bank. In samenwerking van de Jeugdbescherming wordt besloten tot het inzetten van Signs of Safety. De uithuisgeplaatste wordt geholpen met het vinden van **eigen woonruimte**. Doordat de man uit het huis vertrekt **neemt de veiligheid toe**. Bijna een half jaar na het tijdelijk huisverbod neemt de achterblijver vanwege onveiligheidsgevoelens contact op met de Blijf Groep. De man duikt onverwacht op op haar vakantieadres in Kenia. Ze krijgt van de zorgcoördinator een telefoonnummer dat ze kan bellen op het moment dat ze zich weer onveilig voelt.

Casus 63: In een gezin met zes oudere kinderen (vier zijn meerderjarig) is moeder jarenlang door de 15 jaar oudere vader mishandeld, bedreigd, gecontroleerd en geïsoleerd. Ze heeft nooit overwogen om aangifte te doen. Wel nam ze al voor het tijdelijk huisverbod de beslissing om de relatie te beëindigen. Haar man zocht in Turkije een tweede vrouw,

⁶⁷ Hoewel (vaak grote) angst bij het slachtoffer een van de kenmerken is bij intieme terreur, is deze casus wel als 'intieme terreur' benoemd, omdat de andere aspecten wel aanwezig zijn.

'omdat ze niet langer seks met hem wilde'. De familie van de man steunt zijn vrouw. Die hoorde jarenlang van haar man dat ze er dankbaar voor moest zijn dat hij haar niet direct na het huwelijk 'had weggedaan'. Ze was immers geen maagd meer ten tijde van de huwelijksnacht en de man dreigde haar te schande te maken om deze reden. Ook kleineerde hij zijn vrouw omdat ze door haar 10.000 euro schuld zouden hebben opgelopen. De man 'had nul netwerk' en zijn kinderen wilden hem niet meer zien. De huisarts, die al twee jaar van de huiselijk geweldssituatie op de hoogte was, hield dit geheim omdat zij dit van hem vroeg. De vrouw kreeg bij de **scheiding** van de rechter het huis toegewezen. Ze wilde nooit meer met haar ex-echtgenoot in één ruimte zijn. Ze deed geen aangifte omdat de man 'dan nergens meer aan zou meewerken'. Ze kreeg een **AWARE-noodknop**.⁶⁸ Ook de kinderen waren in het verleden door hun vader mishandeld. Die had 'als man het recht zijn vrouw te controleren'. En de kinderen 'waren maatschappelijk succesvol dankzij hun vader', aldus de vader zelf. De begeleiding van de zorgcoördinator richtte zich op **ondersteuning bij praktische zaken** rondom de scheiding.

Casus 70 (regio): De uithuisgeplaatste, die verslaafd is aan alcohol, wiet en cocaïne, is extreem jaloers en heeft geen netwerk meer. Een half jaar na afloop van het tijdelijk huisverbod wordt de **relatie verbroken**. Na een langdurig traject worden beide partners aan **eigen woonruimte** (een kamer en een ruilwoning) geholpen. Er worden **omgangsafspraken** gemaakt met betrekking tot de kinderen die goed functioneren; de **time-out werd veelvuldig toegepast**, maar ook moest de politie er nog diverse keren aan te pas komen vanwege stalkingsgedrag. De uithuisgeplaatste weigert ondanks beloftes daadwerkelijk naar de Waag te gaan. Hij is na het tijdelijk huisverbod **bemiddeld naar werk** en heeft baat bij de structuur (leefde voorheen vooral 's nachts). Het is, na een begeleidingstraject van bijna twee jaar, **nu rustig**. De dochter van 8 jaar krijgt **traumabehandeling**.

Casus 80: Na een relatie van bijna tien jaar op afstand (vrouw woonde in Algerije en man in Nederland; ze zagen elkaar fysiek tijdens vakanties) woont het echtpaar sinds 1.5 jaar samen in Nederland met hun kindje van 2 jaar. Al tien jaar is sprake van psychisch geweld: de man (die zelf huiselijk geweld meemaakte in zijn jeugd) verwacht een onderdanige houding van zijn vrouw en dwingt dit af. In Nederland is het huiselijk geweld direct ook fysiek geworden. De echtgenote is compleet afhankelijk en mag niet werken van haar man noch contact hebben met familie. De man is manipulatief, scheldt haar uit, negeert en bedreigt haar. In een periode waarin ze gaan verhuizen en er veel geldproblemen zijn, zorgt de toenemende stress voor nog meer onveiligheid in het gezin. Enige tijd na het tijdelijk huisverbod is er volgens de gezinsmanager geen dreiging meer. Het paar, dat aanvankelijk wilde scheiden, voert gesprekken met professionals van **Samen DOEN** omdat een verwijzing naar Family Support te lang zou gaan duren (opnamestop). De gesprekken verlopen goed. **Veiligheidsafspraken** worden nageleefd. Dit komt onder meer doordat de pleger, die weliswaar zijn aandeel niet erkent, gevoelig is voor de autoriteit van justitie. Het OM heeft hem gedagvaard ('eenvoudige mishandeling') en een reclasseringsrapport aangevraagd. Het strafrechtelijk verloop is bij de zorgcoördinator niet bekend.

⁶⁸ Bij AWARE krijgt een slachtoffer de beschikking over een noodknop waarmee per direct hulp ingeroepen kan worden bij een dreigende of crisissituatie.

Casus 82: De man startte meteen na de start van de relatie (1.5 jaar geleden) met kleineren en isoleren van zijn veel jongere partner. Ze wonen in een te klein huis, hebben beide schulden (waarover ze geen openheid geven) en hebben drie kinderen waarvan twee uit een eerdere relatie van de vrouw. Het tijdelijk huisverbod is opgelegd nadat hij haar meerdere malen verwurgt terwijl hij op haar ligt. De achterblijver is heel **blij met de rust** tijdens het tijdelijk huisverbod, dat een maand eerder ook al eens voor 28 dagen werd opgelegd. Herhaalde aangiftes bij politie leidden niet tot een strafrechtelijk traject. De zorgcoördinator weet niet waarom en geeft aan dat haar niet om input over de casus is gevraagd, hetgeen in vergelijkbare situaties doorgaans wel gebeurt. De uithuisgeplaatste wil geen hulpverlening, geeft enkel sociaal wenselijke antwoorden en beëindigt meteen het gesprek als de zorgcoördinator iets zegt dat dat hem onwelgevallig is. In de periode van het tijdelijk huisverbod is het **contact tussen betrokkenen en de familie hersteld**. Familieleden werden door de zorgcoördinator betrokken bij gesprekken met de achterblijver. Met de uithuisgeplaatste komt na het tijdelijk huisverbod geen contact meer tot stand. De nadruk lag op praktische ondersteuning. De kinderen werden verwezen naar **Arkin** ('Piep zei de muis'). De gezinsmanager speelt in deze casus een sleutelrol. Ze kan bij oplegging van dit huisverbod voortgaan op het pad dat bij het vorige huisverbod al was ingezet.

Naast bovengenoemde casussen is er ook bij casus 65 (zie beschrijving in paragraaf 4.2) sprake van (zij het beperkte) resultaten door het tijdelijk huisverbod.

Bijlage 3: Verklaring afkortingen

3RO:	De drie reclasseringsorganisaties
AA-gemeenten:	Amstelveen en Aalsmeer
AcVZ	Actiecentrum Veiligheid en Zorg
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
DUO-gemeenten:	Diemen, Uithoorn en Over-Amstel
BVH:	Basis Voorziening Handhaving
GGD:	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GHNT:	Geweld Hoort Nergens Thuis
GI:	Gecertificeerde Instelling
Hovj:	Hulpofficier van justitie
IND	Immigratie en Naturalisatiedienst
JBRA:	Jeugdbescherming Regio Amsterdam-Amstelland
LVB:	Licht verstandelijk beperkt
MDO:	Multidisciplinair overleg
MO:	Maatschappelijke Opvang
NIFP:	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
OM:	Openbaar Ministerie
OvJ:	Officier van Justitie
RN:	Reclassering Nederland
RiHG	Risicotaxatieinstrument Huiselijk Geweld en kindermishandeling
RvdK:	Raad voor de Kinderbescherming
THV:	Tijdelijk Huisverbod
Uhg:	Uithuisgeplaatste
VT	Veilig Thuis
VJ	Verwey-Jonker Instituut
V&J:	Ministerie van Veiligheid en Justitie
WSJJ:	William Schrikker Jeugdbescherming & Jeugdreclassering
WMO:	Wet maatschappelijke ondersteuning
ZSM	Zo Slim, Simpel, Samen, Selectief en Samenlevingsgericht Mogelijk (selectie- en afdoeningstafel voor eenvoudige misdrijven)
ZVH:	Zorg- en Veiligheidshuis

Bijlage 4: Geraadpleegde bronnen

Assink, Mark, Claudia van der Put, Kimberly Kuiper, Tim Mulder en Geert-Jan Stams (2016). Risicofactoren voor kindermishandeling. Een meta-analytisch onderzoek naar risicofactoren voor seksuele mishandeling, fysieke mishandeling en verwaarlozing. Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Barendregt, C., T. Martinelli, B van Straaten, T. Collij & G. Nagelhout (2021). Acceptatie van vrijwillige hulpverlening door plegers van huiselijk geweld. Exploratie van hulpaanbod en (rand)voorwaarden van goede hulpverlening. IVO, Rotterdam.

Hazeleger, F., T. Fassaert, M. Dinkgreve & P. Bijkerk (april 2018, versie 1.0). Pilot 'Innovatieve Psychiatrie' (samenvatting). Jeugdbescherming/GGD Amsterdam.

Lünneman et al., K. (2020), 'Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4: verklaringen voor daling aantal tijdelijke huisverboden in de G4 en inzichten voor de toekomst', Verwey-Jonker Instituut: Utrecht.

Steketee, M., B. Tierolf, K. Lünneman & M. Lünneman (2020). Kwestie van lange adem. Kan huiselijk geweld en kindermishandeling echt stoppen? Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

Uitewaal et al., Paul (2013), 'Ervaringen met het tijdelijk huisverbod: ervaringen van achterblijvers en uithuisgeplaatsten met het tijdelijk huisverbod uit de regio Den Haag en de regio Delft, Westland en Oostland', GGD Haaglanden: Den Haag.

Vaan, K.B.M. de, M. Timmermans & G.H.M. Homburg (2013) 'Effectief uit huis geplaatst: Effectevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod', Regioplan Beleidsonderzoek: Amsterdam.

VNG (2021). Focus op de pleger – deel van het geheel. Bouwstenen plegeraanbod in vrijwillig kader huiselijk geweld en kindermishandeling voor (centrum)gemeenten en GHNT-regio's. VNG / Ministerie van VWS / Ministerie van J & V, Den Haag.

Vogtländer, L. & S. van Arum (2016). 'Eerst samenwerken voor veiligheid, dan samenwerken voor risicogestuurde zorg. Een duurzame visie op ketenzorg bij kindermishandeling, huiselijk geweld en seksueel misbruik en de centrale rol hierbij van het triage-instrument Veilig Thuis.' VNG/GGD GHOR, Den Haag.

Bijlage 5: Overzicht respondenten interviews en gesprekstafels

Interviews

4 respondenten Blijf Groep

4 respondenten Politie Eenheid Amsterdam-Amstelland

2 respondenten Veilig Thuis

5 respondenten van de Jeugdbescherming

2 respondent gemeente Amsterdam (Afdeling Zorg en Dienst Juridische Zaken)

2 respondenten Sociaal Team Amstelveen en Aalsmeer

1 uithuisgeplaatste

3 achterblijvers

Gesprekstafels⁶⁹

Vertegenwoordigde organisaties:

Sociaal Team Amstelveen en Aalsmeer

Amsterdamse federatie van woningcorporaties

Politie Eenheid Amsterdam-Amstelland

Blijf Groep

Veilig Thuis

Reclassering Nederland

De Waag

Openbaar Ministerie

Gemeente Amsterdam – Afdeling Zorg

Gemeente Amsterdam – Afdeling Veiligheid

Gemeente Amsterdam – Programma Huisvesting Kwetsbare Groepen

Gemeente Amsterdam – Doorbraakteam

⁶⁹ Dit betreft twee gesprekstafels. Direct na definitief worden van deze rapportage is nog een derde gesprekstafel georganiseerd om te spreken over de implicaties van en vervolgacties op dit rapport.

Bijlage 6: Toelichting operationalisering 'ernst van huiselijk geweld'

Bij het verdelen van de casussen naar 'ernst huiselijk geweld' (hoofdstuk 2) is de onderstaande definiëring aangehouden.

Zeer ernstig:

Herhaaldelijke en jarenlange zware mishandeling met herhaaldelijk letsel; met of zonder psychisch geweld; of jarenlang zeer frequent ernstig psychisch geweld

Ernstig:

herhaaldelijke en jarenlange lichamelijke mishandeling; met of zonder psychisch geweld; of jarenlang ernstig psychisch geweld

Beperkte frequentie:

Fysiek geweld met zeer lange tussenpozen waarin geen dreiging en geen psychisch of fysiek geweld, of

Enkele keren fysiek of (ernstig) psychisch geweld gedurende enkele korte afgebakende periodes of momenten

Eenmalig of enkele malen

Maximaal enkele keren fysiek geweld

Weet niet/onduidelijk

De ernst van het geweld kan niet worden ingeschat op basis van de beschikbare informatie

Bijlage 7: Verwijzingen alle opgenomen 19 casussen ter illustratie

De kern van het onderzoek bestaat uit de analyse van een steekproef van 40 THV-dossiers. In het rapport zijn van bijna de helft van deze casussen, in totaal 19, korte casusbeschrijvingen opgenomen. Deze illustreren telkens de bevindingen uit het onderzoek op een specifiek onderdeel. Hieronder een lijst met de paginanummers van alle opgenomen casusbeschrijvingen

Casusnummers	Illustratie van....	Paginanummer
24	Ernstig geweld	17
7	Intieme terreur	17
64	Psychiatrische problematiek	32
81	Verslavingsproblematiek	33
62	Huisvestingsproblematiek	34
81	Gewelddreiging afgenomen	37
65	Gewelddreiging niet afgenomen	37
1	Toeleiding naar hulpverlening niet gelukt	38
14	Kindermishandeling	41
60	Oudermishandeling: succesvolle casus	44
9	Oudermishandeling: beperkt resultaat	44
13	Werkingsmechanismen THV	46
2	Multiproblematiek als faalfactor	55
7	Voorbeeld (beperkt) resultaat casus intieme terreur	64
8	Voorbeeld (beperkt) resultaat casus intieme terreur	64
31	Voorbeeld (beperkt) resultaat casus intieme terreur	64
63	Voorbeeld (beperkt) resultaat casus intieme terreur	64
70	Voorbeeld (beperkt) resultaat casus intieme terreur	65
80	Voorbeeld (beperkt) resultaat casus intieme terreur	65
82	Voorbeeld (beperkt) resultaat casus intieme terreur	66