

## Verslag Conferentie aanpak huiselijk en seksueel geweld

Donderdag 23 juni 2016. Tijd 13.30 uur tot 17.30 uur. Eerste Kamer – Den Haag

Dagvoorzitter: Mr. M. de Boer (advocaat bij Van Kempen c.s. Advocaten)

Spreekers: Mr. dr. I. Boerefijn (Coördinerend beleidsadviseur CRM)

Mr. E. Kwakman (landelijk OvJ Jeugd en Gezin)

Mr. J. 't Hart (advocaat bij Wolf Advocaten)

Verslaglegger: Mr. S. Helmer LLM

Het Verdrag van Istanbul<sup>1</sup> is voor Nederland op 1 maart 2016 in werking getreden.

Het Verdrag kent een groot aantal bepalingen die relevant zijn voor de aanpak van huiselijk en seksueel geweld. Tijdens de VVR-Conferentie staat dit Verdrag centraal. Nationale wet- en regelgeving worden, ten behoeve van de implementatie van het Verdrag, op diverse punten aangepast. Ook in de uitvoering en in de rechtspraak zal rekening gehouden moeten worden met het Verdrag en de rechtstreekse werking ervan. Tijdens de conferentie zijn een aantal (juridische) onderwerpen nader bekeken met steeds als vraag: wat zou er moeten gebeuren volgens het Verdrag, wat gebeurt er in de praktijk/wat zijn de knelpunten, welke (juridische) stappen moeten/kunnen gezet worden om deze knelpunten op te lossen? De uitkomsten van de conferentie dienen eventueel als input voor een VVR-commentaar richting de Tweede en Eerste Kamer, en voor de schaduwrapportage aan CEDAW.

De conferentie vangt aan met een welkomstwoord en een korte introductie door de dagvoorzitter. Ze vermeldt dat Tweede Kamerlid Martih Volp vanwege ziekte verhinderd is en geeft hierna het woord aan de eerste spreker.

### Mr. dr. I. Boerefijn

Boerefijn licht toe dat er een toezichthoudend orgaan is ingesteld, het GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against Women en Domestic Violence), dat toezicht zal houden in de vorm van rapportages. Anders dan bijvoorbeeld het VN-Vrouwenverdrag werkt het GREVIO met een questionnaire die het aan staten zal zenden. Het is onwaarschijnlijk dat Nederland vóór 2019 om een rapportage wordt gevraagd. Volgens het Verdrag zal ook informatie opgehaald kunnen worden bij relevante organen zoals CEDAW. Voorts heeft het GREVIO bevoegdheden om bezoeken te brengen aan het land. Er is geen individuele klachtprocedure, maar individuen mogen informatie opsturen en die kan worden meegenomen bij haar andere bevoegdheden.

Boerefijn benadrukt dat het Verdrag niet op zichzelf staat, maar leunt op andere internationale rechtsbronnen zoals het Maputo Protocol, het VN-Vrouwenverdrag, het VN-Kinderrechtenverdrag en het EVRM. Je herkent in het Verdrag aanbevelingen van o.a. CEDAW. Dat die uitspraken nu in een juridisch bindend verdrag zijn vastgelegd is een hele stap vooruit. Bij de uitleg van het Verdrag kun je goed gebruik maken van interpretaties van die andere rechtsbronnen door bijvoorbeeld CEDAW. Boerefijn wijst er ook dat het explanatory memorandum bij het Verdrag veel nuttige informatie bevat. Ook geeft zij aan dat de algemene mensenrechtenverdragen van belang zijn, omdat er ook mensenrechten in het geding zijn zoals geestelijke en lichamelijke integriteit, recht op gezondheid, recht op arbeid en recht op vrijheid van persoon. Boerefijn bespreekt vervolgens de indeling van het verdrag en gaat onder meer in op onderdeel II (Integraal beleid en gegevens verzamelen) waarin de staat wordt verplicht ook zelf gegevens te verzamelen, te onderzoeken hoe het met het beleid gaat en effectief samen te werken met het maatschappelijk middenveld. Het GREVIO kan dat toetsen. In het Verdrag is vastgesteld dat de belangrijkste oorzaak van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld de traditionele verhoudingen, rolpatronen en machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen zijn.

---

<sup>1</sup> Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, *Trb.* 2015, 197.

Nederland is nog wel hardnekkig in het doorbreken daarvan. Bij bespreking van onderdeel III (Preventie) geeft ze aan dat de staten sociale en culturele gedragspatronen moeten veranderen door o.a. bewustwording, voorlichting en deskundigheidsbevordering van professionals. De staat moet iedereen erbij betrekken en duidelijk maken dat het geen vrouwenprobleem, maar een maatschappelijk probleem is. Bewustwording moet op alle niveaus plaatsvinden. Hier ligt ook een belangrijk taak voor de gemeenten, bijvoorbeeld om vrouwen en meisjes te beschermen tegen huiselijk geweld en opvang te geven. Boerefijn signaleert dat er voor de Nederlandse overheid nog wel het nodige werk aan de winkel is.

Volgens onderdeel IV (Bescherming en ondersteuning slachtoffers) moet er sprake zijn van een effectieve samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties, waaronder de gemeenten. De angst die er bestaat dat er verschillen gaan komen tussen gemeenten hoeft volgens Boerefijn vanuit het perspectief van de mensenrechten in principe geen probleem te zijn. Elke gemeente moet zijn eigen beleid en eigen acties toetsen of die overeenstemming zijn met mensenrechten. Dienstverlening mag niet afhankelijk zijn van de bereidheid van het slachtoffer aangifte te doen of te getuigen tegen de dader. Hier is een belangrijk verschil met de EU-slachtofferrichtlijn waar wel heel nauwkeurig is gedefinieerd wanneer je slachtoffer bent. Het gaat bij de bescherming van en de steun aan het slachtoffer met name over kwalitatief goede opvang, maar ook over een alomvattende opvang en bijstand die gericht moeten zijn op het bevorderen van economische onafhankelijkheid. Het Verdrag vraagt ook om bescherming van kinderen die getuige zijn van geweld. Deze kinderen worden in dit Verdrag apart benoemd als slachtoffer.

Het spannendste onderdeel volgens Boerefijn is of je het Verdrag kan invoeren voor de rechter. Volgens haar kan je niet zeggen dat het gehele Verdrag rechtstreekse werking heeft, maar je moet het bepaling voor bepaling bekijken. Kernvraag is of het individu een rechtstreekse aanspraak heeft. Voor dat doel heeft Boerefijn artikel 23 (opvang) getoetst met als conclusie dat zij ruimte ziet om te beargumenteren dat de bepaling rechtstreekse werking heeft. Ze wijst ook op de mogelijkheid van de burger om de Nederlandse staat via de rechter op zijn verplichtingen aan te spreken. Afsluitend hoopt Boerefijn met haar internationale hart dat het Verdrag z.s.m. voor het gehele Koninkrijk wordt geratificeerd en dat ze aan de voorlichtende en bewustmakende wettelijke taak van het College met dit half uurtje heeft bijgedragen.

#### **Mr. E. Kwakman**

Kwakman bespreekt de nieuwe koers die het OM vaart op het gebied van kwetsbare personen en de aanwijzingen die per 1 mei 2016 in werking zijn getreden: de Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling, de Aanwijzing zeden en de Aanwijzing kinderpornografie. Zij vormt met haar collega's het expertiseknooppunt binnen het OM op het gebied van onderwerpen die raken aan de thema's jeugd, gezin en zeden. Sinds een aantal jaar houdt het knooppunt zich bezig met de vraag: wat is de rol van het OM, van het strafrecht in het algemeen en het OM in het bijzonder t.a.v. kwetsbare personen? Kwetsbare personen in de zin van slachtoffers die door leeftijd, lichamelijke of verstandelijke beperkingen dan wel door sociaal-culturele omstandigheden in een positie van afhankelijkheid verkeren t.o.v. hun directe omgeving alsmede kwetsbare daders waaronder jeugdige en verstandelijk beperkte personen. Hieronder vallen ook vrouwen die in een huiselijkgeweldsituatie zitten of slachtoffer zijn van zedenfeiten.

Eén van de belangrijkste veranderingen is de transitie van de zorg voor gezinnen naar de gemeente toe waardoor het OM ineens met 390 gemeenten tot werkafspraken heeft moeten komen. Die transitie is ingegeven vanuit de gedachte om de landelijke visie van 'één gezin, één plan' zoveel mogelijk te bewerkstelligen ter voorkoming van versnippering van hulp en zorg.

Kwakman licht toe dat het OM vindt dat het moet bijdragen aan de twee waarden van veiligheid en veerkracht van de personen waar het mee te maken heeft, die vervolgens zijn geconcretiseerd in vier leidende beginselen: 1. veiligheid voorop, 2. voorkomen verdere beschadiging kwetsbare personen, 3. strafrecht als optimum remedium en 4. niet meer, maar anders. Veiligheid en veerkracht bewerkstelligen kan het OM niet alleen; het is volgens Kwakman iets wat van buitenaf aangeleverd moet worden door de adviserende instanties, zoals de Reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming.

De Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling, de Aanwijzing zeden en de Aanwijzing kinderpornografie kennen, anders dan voorheen, dezelfde vier beginselen die in juridische zin zijn

vertaald.

Kwakman reageert op datgene dat Boerefijn zei over de eventuele verschillen per gemeente als gevolg van decentralisatie. Ze wijst erop dat vanuit nationaalrechtelijk oogpunt decentralisatie wel complex kan zijn aangezien het OM de opdracht heeft om rechtsgelijkheid te bewaken. Het OM heeft eerst een fenomeenbeschrijving moeten doen van wat het als huiselijk geweld ziet hetgeen niet hetzelfde is als datgene wat de politie daaronder schaaft. Ook dit maakt het samenwerken ingewikkeld. Eerdergerelateerd geweld is bij de politie bijvoorbeeld een apart organisatieonderwerp, terwijl het voor het OM onder huiselijk geweld valt. Voorts wijst Kwakman erop dat het OM een gendercheck heeft laten doen op de aanwijzingen en dat het OM voor het slachtofferbegrip aansluit bij de wetgever die ervan uitgaat dat je slachtofferrechten hebt vanaf het moment dat je aangifte hebt gedaan. Tot slot bespreekt Kwakman dat het OM zich toegelegd heeft op deskundigheidsbevordering en dat het bezig is met het doorontwikkelen van het opleidingsaanbod waartoe ook een cursus zou moeten gaan behoren die magistraten helpt slachtoffers te bejegenen.

De dagvoorzitter geeft aan dat Kwakman niet bij de paneldiscussie aanwezig kan zijn en verzoekt aan de aanwezigen om eventuele vragen nu te stellen.

Naar aanleiding van de vraag wat slachtoffers zelf kunnen doen op het moment dat zij van mening zijn dat het strafrecht direct schade aan hen heeft toegebracht, antwoordt Kwakman dat ze niet te allen tijde kunnen voorkomen dat schade wordt aangericht, maar dat ze wel gebruik maken van een terugkoppeling van slachtofferervaringen. Het OM probeert toegankelijk te zijn door slachtoffers, een telefoonnummer en de naam van een contactpersoon te geven, en bij hele complexe zaken een zaakcoördinator aan hen toe te wijzen. Naar aanleiding van de vraag van Tineke Franssen om de politie zo in te richten dat er een speciale unit is waar expertise en ervaring gebundeld worden, antwoordt Kwakman dat ze weet dat de politie Amsterdam ermee bezig is, dat de politie aan het nadenken is over een goede manier van aanpakken HG en daarmee inrichting.

#### **Mr. J. 't Hart**

't Hart benadert, na de pauze, het Verdrag van Istanbul vanuit familierechtelijk oogpunt en gebruikt daarvoor haar ervaringen in de Haarlemse praktijk. Ze bespreekt eerst de praktijk van omgang vroeger en nu, en ze legt vervolgens een verband met het Verdrag.

Ze laat aan de hand van een voorbeeld zien dat omgang vroeger voorop stond en dat er niet gekeken werd naar de belastbaarheid van het slachtoffer. Prioriteit was het contact tussen kind(eren) en vader. De basis, nu, is nog steeds om aan te sturen op omgang met slachtoffer(s) en dader, tussen kind(eren) en dader. 't Hart haalt een uitspraak van de Hoge Raad aan waaruit blijkt dat de rechter een groot aantal maatregelen kan treffen om de verzorgende ouder te bewegen om zijn omgangsverplichtingen na te komen. Op grond van artikel 8 EVRM dienen de nationale autoriteiten, onder wie de rechter, zich zoveel mogelijk in te spannen om het recht op family life (waaronder omgang) mogelijk te maken. Voorts wijst ze erop dat hulpverlening centraler is komen te staan. 't Hart geeft aan dat, in haar beleving, te vaak gekeken wordt naar wat het slachtoffer allemaal kan doen en niet wat de dader kan doen, maar dat daar wel wat beweging in lijkt te komen. Tegenwoordig staat communicatie veel meer voorop en wordt in de praktijk meer vanuit het kind en de belastbaarheid van het kind zelf gekeken.

Vervolgens bespreekt 't Hart een aantal aandachtspunten die ze koppelt aan het Verdrag en dan met name de artikelen 31, 48 en 51. In artikel 31 staat dat omgang niet ten koste moet gaan van de rechten en de veiligheid van het slachtoffer en de kinderen. Naar haar idee wordt in de praktijk er al wel rekening mee gehouden, zij het dat het (te) lang duurt. Ze wijst erop dat een eerste contact tussen vader en kinderen soms na een jaar tot stand komt. Voorts voorziet ze problemen bij de praktische uitvoering, zoals begeleiding bij de overdracht aan de ouders (wie kan daarbij zitten?), de begeleiding van de omgang zelf (wie doet dat?) en de terugkoppeling naar de ouders en de rechters. De hulpverlening is namelijk soms erg versnipperd en kan niet altijd een volledig programma aanbieden.

Om aan de waarborgen die in het Verdrag zijn opgenomen te kunnen voldoen, moet in haar beleving geld beschikbaar komen of meer energie in worden gestoken om de onderzoeken bij de Raad voor de kindbescherming sneller te laten verlopen. Er zou ook meer en uniform landelijk beleid moeten zijn dat door lokale instanties kan worden uitgevoerd. De verschillen tussen gemeentes zijn nu te groot en

ze vindt het heel lastig dat bij de ene rechtbank wel een medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming ter zitting aanwezig is en bij de andere rechtbank niet, hetgeen ook nog eens per soort procedure verschillend kan zijn.

In het kader van artikel 48 geeft 't Hart aan dat ze een voorstander is van mediation in sommige gevallen van huiselijk geweld, mits beide partijen ermee akkoord gaan en accepteren dat de mediator zonodig ongelijkwaardigheid van partijen opheft. Ze ziet niets in het verplicht stellen van mediation want bij haar leeft de gedachte dat mediation gaat om vrijwilligheid, gelijkheid en openheid.

Bij de bespreking van artikel 51 geeft ze aan dat volgens het Verdrag een risicotaxatie ook nodig is in andere zaken dan waarin sprake is van (extreem) huiselijk geweld. Dat heeft ze in haar praktijk echter nog nooit gezien, maar ze vindt het juist belangrijk om te kijken naar huiselijk geweld met venijn, het sluipende, het *echte* geweld dat nog niet geweest is. 't Hart concludeert dat in de loop der tijd al heel wat meer waarborgen tot stand zijn gekomen, die nu ook in het Verdrag staan, worden toegepast en dat er in die zin ook al voldoende variaties aan oplossingen zijn. Aandachtspunten wat haar betreft en waarbij het Verdrag kan helpen zijn: de doorloopsnelheid, uniformiteit en een deugdelijk onderzoek bij alle procedures en alle variaties van geweld.

#### **Paneldiscussie met:**

Mr. dr. Ineke Boerefijn (Coördinerend beleidsadviseur CRM)

Mr. Jet 't Hart (advocaat bij Wolf Advocaten)

Mr. dr. Anniek de Ruijter (proefprocessenfonds Clara Wichmann)

Tineke Franssen (Stichting Zijweg)

En de zaal:

Tijdens de discussie veel aandacht voor bescherming/ondersteuning slachtoffers en bevordering genderbewustzijn bij de overheid. Het blijkt bijvoorbeeld dat er veel problemen zijn t.a.v. de wachtlijsten voor opvang en dat deskundigheid binnen gemeenten nog op een laag pitje staat.

Ook wordt Verdrag Istanbul kritisch gezien, want gaat Verdrag uit van 'vrouwen als slachtoffer' of 'worden zij toch gezien als 'ongelijk behandeld'? Geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld zijn geen vrouwenprobleem, maar een maatschappelijk probleem; sociale en culturele gedragspatronen moeten veranderen. Verdrag is doordrongen van genderbewustzijn en machtsverhoudingen. Gemeenten moeten dan ook beleid genderspecifiek invullen, bijvoorbeeld met voorzieningen specifiek voor vrouwen.

Verdrag moet worden ingevuld met een genderspecifieke blik. Geeft Verdrag ook ruimte tot rechtstreekse werking, dwz is het in te roepen voor de rechter? De aanwezigen zien ruimte als het gaat om concrete bepalingen, bijvoorbeeld artikel 23/opvang en meer in het algemeen de Nederlandse staat op zijn verplichtingen aan te spreken. En de gemeenten moeten hun beleid genderspecifiek invullen.

#### Geinventariseerd wordt:

1. Qua onderwerpen 'veilige opvangplek' en 'automatische omgangsregelingen' blijken er ingewikkeldheden. Een proefproces is denkbaar.
2. Verdrag leidt tot 'gemeentelijk maatwerk', verplicht gemeenten tot beleid 'genderbewust', maar thans lijken gemeenten nog niet doordrongen van die verplichting. Actie richting gemeenten is vereist.

#### Derhalve: Actiepunten 23 juni 2016

1. PPF/Anniek de Ruijter bekijkt samen met VVR/Federatie Opvang/Blijfgroep aandachtspunten 'opvang afdwingen' en 'omgangsregelingen', wellicht een proefproces
2. CRM onderzoekt met VVR bevordering bewustwording en deskundigheid bij gemeenten, advocaten en rechterlijke macht.