

# Naar een geïntegreerde aanpak van huiselijk geweld

## Trans-Atlantische inzichten en een Rotterdamse pilot

Lisa Ansems<sup>1</sup>

Huiselijk geweld is een veelvoorkomend probleem met schadelijke gevolgen. Niet alleen strafrechtelijke, maar ook familierechtelijke aspecten kunnen een rol spelen, zoals een echtscheiding en/of een ondertoezichtstelling. In Rotterdam vindt sinds afgelopen najaar een pilot plaats waarbij dit soort zaken, in navolging van *integrated domestic violence courts* in New York, op een geïntegreerde manier worden behandeld. Men streeft ernaar dat één rechter zich buigt over zowel de strafrechtelijke als de familierechtelijke aspecten. Dit artikel beschrijft de Rotterdamse pilot en een eerste indruk van de ervaringen daarmee tegen de achtergrond van een in 2016 uitgevoerd rechtsvergelijkend en empirisch onderzoek. De Rotterdamse pilot is onder meer interessant, doordat deze deel uitmaakt van een bredere opkomst van maatschappelijk effectieve rechtspraak. Ook hier kan een trans-Atlantische voorloper worden ontwaard, namelijk in de vorm van *problem-solving justice*. Het artikel beoogt deze ontwikkelingen in de Nederlandse rechtspraak, en in het bijzonder de geïntegreerde aanpak van huiselijkgeweldzaken, in een breder perspectief te plaatsen.

### 1. Maatschappelijk effectieve rechtspraak en *problem-solving justice*

In het kader van het streven naar effectieve geschilbeslechting<sup>2</sup> zijn recentelijk binnen de Rechtspraak tal van initiatieven ontstaan onder de noemer ‘maatschappelijk effectieve rechtspraak’ (MER). Voorbeelden zijn de spreekuurrechter, de wijkrechter, de schuldenrechter en de regelrechter.<sup>3</sup> Deze nieuwe vormen van rechtspraak hebben gemeen dat ze beogen burgers op een laagdrempelige manier vroegtijdig toegang te geven tot de rechter,

die niet alleen het juridische geschil beslecht, maar – ‘waar dat kan en gepast is’ – probeert de aan het conflict ten grondslag liggende problemen werkelijk op te lossen.<sup>4</sup> In het regeerakkoord wordt expliciet ruimte gemaakt voor wetgeving die experimenten in het kader van maatschappelijk effectieve rechtspraak mogelijk maakt, zodat juridische procedures problemen van burgers kunnen oplossen in plaats van partijen uiteen te drijven.<sup>5</sup>

Deze ontwikkeling van juridische geschilbeslechting naar werkelijke conflict- en probleemoplossing doet denken

#### Auteur

1. Mr. L.F.M. Ansems is als promovenda verbonden aan het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van de Universiteit Utrecht, waar zij onder begeleiding van prof. Kees van den Bos en prof. Elaine Mak onderzoek doet naar ervaren procedurele rechtvaardigheid onder

verdachten in strafzaken. Voorafgaand aan haar promotietraject studeerde zij rechten (bachelor en Legal Research Master, beide in Utrecht). Dit artikel is gebaseerd op haar masterscriptie, die zij schreef onder begeleiding van prof. Miranda Boone.

#### Noten

2. Zie bijv. *Jaarplan 2019: Rechtspraak maakt samen leven mogelijk* (verschenen in 2018), p. 7, raadpleegbaar via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl), en eerdere jaarplannen van de Rechtspraak.
3. F. Mebius, ‘Buurtrechters schieten als paddenstoelen uit de grond’, *Advocaten-*

*blad* 2018, p. 22-23.

4. Zie [www.rechtspraak.nl/Uitspraken-en-nieuws/Themas/maatschappelijk-effectieve-rechtspraak](http://www.rechtspraak.nl/Uitspraken-en-nieuws/Themas/maatschappelijk-effectieve-rechtspraak), voor het laatst geraadpleegd op 2 juli 2019.
5. *Vertrouwen in de toekomst* (Regeerakkoord 2017-2021), 10 oktober 2017, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

aan een ontwikkeling die in het overzeese al langer gaande is. Met name in de Verenigde Staten, maar ook in Australië, Canada en het Verenigd Koninkrijk, zijn sinds het eind van de jaren tachtig *problem-solving courts* operationeel. Zij werken vanuit het ideaal van probleemoplossende rechtspraak (*problem-solving justice*), waarbij wordt beoogd de onderliggende problemen op te lossen die maken dat mensen voor de rechter verschijnen.<sup>6</sup> Het streven naar probleemoplossende rechtspraak kwam onder meer voort uit de wens om de maatschappelijke relevantie van rechtspraak te waarborgen.<sup>7</sup> Het oudste voorbeeld van *problem-solving courts* in het strafrecht zijn *drug courts*, waarin bestraffing wordt gecombineerd met behandeling (onder rechterlijk toezicht) van de verslaving die aan het criminele gedrag ten grondslag ligt. Op die manier wordt beoogd het met de verslaving samenhangende criminele gedrag in de toekomst te voorkomen.<sup>8</sup> Belangrijke onderdelen van *problem-solving courts* zijn dat zij maatwerk proberen te leveren, onderliggende problemen beogen op te lossen, streven naar beter geïnformeerde beslissingen (bijvoorbeeld door specialisatie), intensief samenwerken met relevante organisaties (bijvoorbeeld op het gebied van slachtofferhulp en verslavingsbehandeling), daders verantwoording laten afleggen (bijvoorbeeld in de vorm van rechterlijk toezicht tijdens het behandeltraject), en hun effectiviteit monitoren.<sup>9</sup>

## Het streven naar probleemoplossende rechtspraak kwam onder meer voort uit de wens om de maatschappelijke relevantie van rechtspraak te waarborgen

Bij de Amerikaanse variant van *problem-solving justice* lijkt het accent op het strafrecht te liggen. De recentelijk ontplooiende Nederlandse initiatieven vinden echter voornamelijk plaats op het terrein van het civiele recht, waartoe immers de proeven met de spreekuurrechter, wijkrechter, burendrechter, vrederechter en regelrechter behoren.<sup>10</sup> Toch zijn er ook op het gebied van het Nederlandse bestuursrecht en strafrecht enkele initiatieven te vinden die goed aansluiten bij het streven naar probleemoplossende rechtspraak. In de nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht wordt immers gestreefd naar het achterhalen van de kern van het conflict en naar finale geschilbeslechting.<sup>11</sup> In het strafrecht kan worden gedacht aan het project 'mediation naast strafrecht'<sup>12</sup> en bestaan er plannen om de proef met de (civiele) buurtrechter uit te breiden tot kleine strafzaken.<sup>13</sup>

Een andere, zeer recente vorm van probleemoplossende strafrechtspraak in Nederland is de pilot met combizittingen huiselijk geweld in Rotterdam, waarbij men ernaar streeft dat één rechter zowel de strafrechtelijke als de familierechtelijke aspecten van een zaak behandelt.<sup>14</sup> De Rotterdamse pilot kent (net als de bredere ontwikke-

ling richting probleemoplossende rechtspraak) een voorloper in de VS, namelijk in de vorm van *integrated domestic violence courts*, die sinds 2001 in de staat New York (en later ook in andere Amerikaanse steden) werkzaam zijn.<sup>15</sup> Hieronder worden deze *integrated domestic violence courts* beschreven aan de hand van een literatuuronderzoek (par. 2). Vervolgens gaat par. 3 in op de inpasbaarheid van deze vorm van rechtspraak in de Nederlandse context. Daarbij wordt gebruikgemaakt van een in 2016 uitgevoerd rechtsvergelijkend en empirisch onderzoek, waarbij verschillende Nederlandse experts in huiselijk geweldzaken zijn geïnterviewd over onder meer de kansen en problemen die zij zagen in de New Yorkse aanpak. Par. 4 biedt een nadere beschrijving van de Rotterdamse pilot, waarbij een koppeling wordt gemaakt met de bevindingen uit het rechtsvergelijkende en empirische onderzoek. Par. 5 bevat enkele concluderende opmerkingen.

### 2. De New Yorkse *integrated domestic violence courts*

Onder de *problem-solving courts* die sinds enkele decennia in de VS werkzaam zijn, vallen onder meer *domestic violence courts* en, daarop voortbouwend, *integrated domestic violence courts*. Net als andere *problem-solving courts* kwamen deze rechtbanken voort uit de wens om huiselijk geweld effectiever aan te pakken en de perceptie dat de traditionele aanpak daarin tekortschoot.<sup>16</sup> De eerste *domestic violence court* kwam tot stand in 1992 in Dade County, Florida, met een New Yorkse opvolger in 1998. De eerste *integrated domestic violence court* ontstond in 2001 in New York en deze diende als model voor latere varianten.<sup>17</sup> Op 1 januari 2018 waren er 41 *domestic violence courts* en 39 *integrated domestic violence courts* in New York State.<sup>18</sup>

Zoals de naam aangeeft, behandelen *domestic violence courts* uitsluitend huiselijk geweldzaken. De betrokken rechters, openbaar aanklagers en advocaten zijn allen gespecialiseerd in huiselijk geweld.<sup>19</sup> Het kan gaan om rechtbanken die zich fulltime op alleen maar deze zaken richten of om onderdelen van bestaande rechtbanken die bijvoorbeeld eens per week huiselijk geweldzaken behandelen.<sup>20</sup> Kenmerkend voor *domestic violence courts* is dat zij zich richten op zowel de verdachte als het slachtoffer. Slachtoffers krijgen bepaalde diensten aangeboden, waaronder advies, opvang, advocatuur, medische hulp en doorverwijzing naar instanties die hen kunnen helpen bij het vinden van een baan of het volgen van een opleiding. Geweldplegers moeten deelnemen aan bepaalde interventieprogramma's en therapieën volgen, zoals therapie die hen helpt om te gaan met agressie of alcohol- en drugsgebruik. Zij moeten op *compliance dates* voor de rechter verschijnen om periodiek (variërend van eens per twee weken tot eens per zes maanden) te rapporteren over hun voortgang binnen deze interventies en therapieën. Toezicht vindt in *domestic violence courts* dus niet alleen plaats door de Reclasseur, maar ook door de rechter. Als blijkt dat de geweldpleger zich niet aan de afspraken houdt, wordt onmiddellijk een zitting gepland waarop verantwoording moet worden afgelegd.<sup>21</sup>

Om deze werkwijze mogelijk te maken en huiselijk geweld op een veelomvattende manier te kunnen aanpak-



© Peter Dazeley / Getty Images

## Kenmerkend voor *domestic violence courts* is dat zij zich richten op zowel de verdachte als het slachtoffer

ken, onderhouden *domestic violence courts* nauwe banden met ketenpartners, zoals de Reclassering, het OM, interventieprogramma's en slachtofferhulp. Veel *domestic violence courts* organiseren *court partners meetings*: bijeenkomsten die op regelmatige basis (bijvoorbeeld elke zes weken) plaatsvinden waarbij onder meer rechters,

advocaten, openbaar aanklagers en reclasseringsmedewerkers samenkomen om informatie en ideeën uit te wisselen en samen na te denken over manieren om huiselijk geweld effectiever aan te pakken.<sup>22</sup>

De doelen van *domestic violence courts* zijn 1. vervolging, bestraffing en afschrikking van daders, 2. bescherming van slachtoffers, en 3. rehabilitatie van daders. Dit laatste doel wordt vaak als minst belangrijk beschouwd en wordt door sommigen überhaupt niet als doel van *domestic violence courts* gezien. De hierboven genoemde interventies en therapieën hebben volgens sommige auteurs meer tot doel dat geweldplegers worden gemonitord en bestraft dan dat rehabilitatie plaatsvindt. Het beschermen van slachtoffers en het verantwoordelijk houden van daders zijn het belangrijkste. Doordat rehabilitatie van zo'n gering belang is voor *domestic violence courts* verschillen zij van andere *problem-solving courts*, die juist gedragsver-

6. J. Lippman, 'Foreword', in: G. Berman & J. Feinblatt, *Good Courts. The Case for Problem-Solving Justice*, New Orleans, Louisiana: Quid Pro Books 2015 (tweede uitgave).

7. Berman & Feinblatt 2015.

8. H.G.E. Verberk, *Probleemoplossend strafrecht en het ideaal van responsieve rechtspraak*, Den Haag: Sdu 2011; O. Mitchell, D.B. Wilson, A. Eggers & D.L. MacKenzie, 'Assessing the effectiveness of drug courts on recidivism: A meta-analytic review of traditional and non-traditional drug courts', *Journal of Criminal Justice* 2012, p. 60-71.

9. Berman & Feinblatt 2015.

10. Zie J. Bos & D. Brugman, 'Tijd voor een bestuursregelrechter?', *NJB* 2019/160, afl. 3, p. 202-203.

11. Y. Verkruijsen & N. Doornbos, 'De rechter als regisseur. Een verkennend onderzoek naar de ervaringen van rechtzoekenden en rechters met de nieuwe zaaksbehandeling

in het bestuursrecht', *Recht der Werkelijkheid* 2014, p. 59-83; D.A. Verburg, *Bestuursrechtspraak in balans: Bejegening, beslechting en bewijs*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

12. Zie bijv. [www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Zes-rechtbanken-testen-mediation-naast-strafrecht.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Zes-rechtbanken-testen-mediation-naast-strafrecht.aspx), laatst geraadpleegd op 2 juli 2019.

13. Zie [www.ad.nl/politiek/rijdende-rechter-oordeelt-straks-ook-over-kleine-criminaliteit-br-br-a2508433/](http://www.ad.nl/politiek/rijdende-rechter-oordeelt-straks-ook-over-kleine-criminaliteit-br-br-a2508433/), laatst geraadpleegd op 2 juli 2019. Zie over *problem-solving justice* in het Nederlandse straf- en bestuursrecht de recente bijdrage van Boone & Langbroek (M. Boone & P. Langbroek, 'Problem-solving initiatives in administrative and criminal law in the Netherlands', *Utrecht Law Review* 2018, p. 64-76) in een *special issue* van dat tijdschrift over *problem-solving justice* (jaargang 14, afl. 3).

14. P. van der Mije, 'Nieuwe aanpak van

huiselijk geweld', *Rechtspraak* 2018, p. 8-10; zie ook [www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechtbank-Rotterdam-gaat-huiselijk-geweld-anders-aanpakken.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechtbank-Rotterdam-gaat-huiselijk-geweld-anders-aanpakken.aspx), laatst geraadpleegd op 2 juli 2019.

15. G. Lebovits, 'The integrated domestic violence court', *Richmond County Bar Association Journal* 2009, p. 7-9.

16. M. King, A. Freiberg, B. Batagol & R. Hyams, *Non-Adversarial Justice*, Sydney: The Federation Press 2014.

17. D.B. Rottman & J. Bowman, 'Problem-Solving Courts', in: G. Bruinsma & D. Weisburd (eds.), *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, New York: Springer 2014, p. 4000-4009; C. Gavin & N.K. Puffett, 'Specialized Domestic Violence Courts in New York City: A Comparative Study', in: *Documenting Results. Research on Problem-Solving Justice*, New York: Center for Court Innovation 2007, p. 127-162; Lebo-

vits 2009.

18. Zie [ww2.nycourts.gov/Admin/OPP/dv-ldv/index.shtml](http://ww2.nycourts.gov/Admin/OPP/dv-ldv/index.shtml), laatst geraadpleegd op 2 juli 2019.

19. King et al. 2014.

20. Gavin & Puffett 2007.

21. Berman & Feinblatt 2015; Verberk 2011; King et al. 2014; H.D.H. Angiolillo, 'The Integrated Domestic Violence Court: New York's Successful Experience', in: M.R. Davis, D.A. Leidholdt & C.A. Watson (eds.), *Lawyer's Manual on Domestic Violence* 2015, p. 150-161.

22. King et al. 2014; A.R. Gover, 'Domestic Violence Courts: A Judicial Response to Intimate Partner Violence', in: P. Higgins & M.B. Mackinim (eds.), *Problem-Solving Courts. Justice for the Twenty-First Century?*, Santa Barbara: ABC-CLIO 2009, p. 115-138; R. Mazur & L. Aldrich, 'What Makes a Domestic Violence Court Work? Lessons from New York', *American Bar Association* 2003, p. 5-42.

andering bij daders als belangrijk doel hebben en minder punitief van aard zijn.<sup>23</sup>

Zoals eerder beschreven, werden enkele jaren na het ontstaan van *domestic violence courts* ook *integrated domestic violence courts* ingevoerd. Zij werken op dezelfde manier als *domestic violence courts*, maar met één belangrijke toevoeging: de familierechtelijke en strafrechtelijke aspecten van een huiselijkgeweldzaak worden behandeld door één rechter. Vaak spelen in deze zaken namelijk meerdere dingen door elkaar: niet alleen het geweld, maar ook bijvoorbeeld een scheiding, voogdij en omgangsregelingen. Traditioneel worden deze aspecten gefragmenteerd en door verschillende rechters behandeld, waardoor hetzelfde gezin met verschillende procedures, rechters, advocaten en andere organisaties te maken krijgt. Niet alleen moeten betrokkenen verschillende keren voor de rechter verschijnen en vaak hetzelfde verhaal meerdere keren vertellen (eventueel resulterend in secundaire victimisatie), maar ook kent elke rechter slechts een deel van het verhaal en worden beslissingen genomen zonder dat alle relevante informatie beschikbaar is. Ook is het mogelijk dat inconsistente of zelfs tegenstrijdige beslissingen worden genomen. De *integrated domestic violence courts* kwamen voort uit het verlangen hier iets aan te doen door de familierechtelijke en strafrechtelijke aspecten geïntegreerd te behandelen.<sup>24</sup>

Die integratie houdt in dat zaken achtereenvolgens en zoveel mogelijk op dezelfde dag worden behandeld, waarbij de integriteit van de verschillende rechtsgebieden (met hun eigen materiële en procedurele voorschriften) gewaarborgd blijft.<sup>25</sup> *Integrated domestic violence courts* kunnen ervoor kiezen eerst de strafzaak te behandelen en vervolgens de familierechtelijke zaak of andersom. Ook is het mogelijk om de behandeling van beide zaken af te wisselen. In de literatuur wordt een voorbeeld beschreven waarin de rechtbank eerst de strafzaak hoort, dan de familierechtelijke zaak (zonder daarin al een beslissing te nemen), en vervolgens de strafzaak hervat. Nadat de rechtbank zodoende over alle relevante informatie beschikt, wordt eerst een beslissing genomen in de strafzaak en daarna in de familierechtelijke zaak. Op die manier is gewaarborgd dat deze laatste beslissing in lijn is met de strafrechtelijke beslissing.<sup>26</sup>

Zaken zijn over het algemeen geschikt voor behandeling door een *integrated domestic violence court* als zij aanhangig zijn bij meerdere 'fora' (bijvoorbeeld bij een afdeling strafrecht en een afdeling familierecht) en sprake is van overlappende betrokkenen. De strafzaak is hierbij leidend; van daaruit wordt bekeken of er ook familierechtelijk iets loopt. Geschikte zaken worden binnen vijf

dagen na ontvangst van de stukken gescreend, waarbij men bekijkt of behandeling door een *integrated domestic violence court* de rechtspleging ten goede zal komen. Zo ja, dan vindt overdracht plaats.<sup>27</sup> Na overdracht worden verschillende databases binnen de verschillende betrokken rechtsgebieden geraadpleegd, zodat de rechtbank voor aanvang van de zitting over alle relevante informatie beschikt. Bij het verzamelen, beschikbaar maken, en uitwisselen van deze informatie met bijvoorbeeld de aanklager en advocaten vervullen *case managers* en *resource coordinators* een belangrijke rol.<sup>28</sup>

Onderzoek naar de effectiviteit van *domestic violence courts* en *integrated domestic violence courts* laat over het algemeen een gematigd positief beeld zien. Wat betreft recidivecijfers zijn de onderzoeksresultaten inconsistent;<sup>29</sup> over de positieve invloed op het aantal veroordelingen, tevredenheid onder zowel daders als slachtoffers, dienstverlening aan slachtoffers, en het voorkomen van tegenstrijdige beslissingen bestaat meer overeenstemming.<sup>30</sup> Daartegenover staan enkele bezwaren tegen *domestic violence courts* en *integrated domestic violence courts* die in de literatuur worden genoemd. Deze hebben onder meer betrekking op de onschuldpresumptie, rechterlijke neutraliteit en het *nemo tenetur*-beginsel.<sup>31</sup> Deze mogelijke voor- en nadelen kwamen ook aan de orde tijdens de hieronder beschreven interviews met Nederlandse experts in huiselijkgeweldzaken.

### 3. Inpasbaarheid in de Nederlandse context

Hoewel Nederland – behalve de nader te bespreken Rotterdamse pilot – geen *domestic violence court* of *integrated domestic violence court* kent, vallen elementen daarvan wel in de Nederlandse aanpak van huiselijk geweld te herkennen. Veiligheidshuizen, bijvoorbeeld, hanteren het principe van 'één gezin, één plan, één regisseur', vergelijkbaar met de 'one family, one judge'-aanpak.<sup>32</sup> Verder wordt het belang van specialisatie in huiselijkgeweldzaken onderkend<sup>33</sup> en is er veel aandacht voor samenwerking met ketenpartners, zoals de politie, het OM, Veilig Thuis en Veiligheidshuizen.<sup>34</sup> Ook hulpverlening aan slachtoffers (door bijvoorbeeld opvanglocaties, Slachtofferhulp Nederland en Veilig Thuis) en toezicht op geweldplegers (door de Reclassering in geval van voorwaardelijk opgelegde straffen) vormen belangrijke onderdelen van de Nederlandse aanpak van huiselijk geweld. Belangrijke verschillen zijn dat dit toezicht in Nederland niet wordt uitgevoerd door rechters (zoals wel het geval is bij de hierboven beschreven *compliance dates*) en dat het Nederlandse rechtssysteem veel meer waarde hecht aan rehabilitatie dan *domestic violence courts* en *integrated domestic violence courts* doen, blijkens bijvoorbeeld richtlijnen van het Nederlandse OM en de verplichtingen voortvloeiend uit het Istanbulverdrag over de aanpak van huiselijk geweld.<sup>35</sup>

Om nader te onderzoeken hoe goed volgens experts in huiselijkgeweldzaken de aanpak van *domestic violence courts* en *integrated domestic violence courts* in het Nederlandse systeem zou passen, zijn in 2016 vijftien semigestructureerde interviews gehouden met rechters, de landelijk portefeuillehouder Huiselijk geweld, kindermishandeling en zeden van het OM, advocaten (inclusief slachtofferadvocaten), medewerkers van Slachtofferhulp

## Onderzoek naar de effectiviteit van *domestic violence courts* en *integrated domestic violence courts* laat over het algemeen een gematigd positief beeld zien

Nederland, reclasseringswerkers die deel zijn van de Kenniskring Huiselijk Geweld, een procesmanager bij een Veiligheidshuis, wetenschappelijk onderzoekers, en een medewerker van Moviera (een maatschappelijke organisatie die zich richt op het voorkomen, bestrijden en stoppen van huiselijk geweld). Belangrijke thema's tijdens de interviews waren de overeenkomsten en verschillen tussen de New Yorkse en de Nederlandse aanpak, de mening van geïnterviewden over de doelen en werkwijze die *domestic violence courts* en *integrated domestic violence courts* hanteren, en eventuele problematische aspecten. De interviews duurden gemiddeld een uur, variërend van 45 tot 90 minuten, en zijn getranscribeerd en vervolgens geanalyseerd.

## Een belangrijk verschil is dat rehabilitatie in de Nederlandse aanpak van huiselijk geweld een veel grotere rol inneemt dan bij *domestic violence courts* en *integrated domestic violence courts*

Gevraagd naar overeenkomsten en verschillen tussen de Nederlandse aanpak van huiselijk geweld en die van *domestic violence courts* en *integrated domestic violence courts* wezen verschillende geïnterviewden op de gelijkenis met Nederlandse kinderrechters (die zowel strafrechtelijke als familierechtelijke aspecten behandelen van zaken met minderjarigen), op de samenwerking die plaatsvindt binnen de Veiligheidshuizen, en op de specialisatie in huiselijk geweldzaken bij het OM en de Reclassering. Een belangrijk verschil, dat hierboven al werd beschreven en ook door bijna alle geïnterviewden werd benadrukt, is dat rehabilita-

tie in de Nederlandse aanpak van huiselijk geweld een veel grotere rol inneemt dan bij *domestic violence courts* en *integrated domestic violence courts*.

Geïnterviewden waren over het algemeen gematigd positief over de geïntegreerde aanpak van huiselijk geweld zoals gehanteerd door de New Yorkse rechtbanken: drie geïnterviewden waren er erg enthousiast over, drie anderen vrij negatief, en de rest nam een tussenpositie in doordat zij zeker voordelen zagen maar ook bepaalde zorgen hadden. Hoewel tegenstrijdige beslissingen in de straf- en familierechtelijke aspecten van een zaak blijkens de interviews niet veel voor lijken te komen, werden wel andere tegenstrijdigheden waargenomen, bijvoorbeeld wanneer een burger 's ochtends een strafzaak aangaande huiselijk geweld had waarbij sprake was van strenge beveiligingsmaatregelen, terwijl dezelfde persoon die middag voor een ondertoezichtstelling naar de rechtbank moest en beveiligingsmaatregelen compleet ontbraken. Ook omarmden vrijwel alle geïnterviewden het streven naar beter geïnformeerde beslissingen, aangezien rechters nu volgens hen lang niet altijd over alle relevante informatie beschikken in huiselijk geweldzaken en er in dit opzicht veel te winnen valt.

Over andere aspecten van de Amerikaanse aanpak waren de geïnterviewden meer verdeeld. Zo vond niet iedereen specialisatie van rechters in huiselijk geweldzaken nodig of wenselijk, gelet op het risico van overspecialisatie en het gegeven dat de behandeling van huiselijk geweldzaken belastend kan zijn. Anderen vonden specialisatie wel wenselijk, vanwege de eigen dynamiek van deze zaken en het veelvoud aan betrokken instanties, die specialistische kennis nodig maken. Geïnterviewden beoordeelden de intensieve samenwerking met partnerorganisaties die *domestic violence courts* en *integrated domestic violence courts* kenmerkt positief, maar veel van hen hadden twijfels bij door rechters georganiseerde en/of bijgewoonde *court partners meetings*. Sommigen vonden dit aspect problematisch in het licht van de rechterlijke rol en onafhankelijkheid, al werd aangegeven dat aan dit bezwaar tegemoet kan worden gekomen door zaken alleen op metaniveau te bespreken of, als toch individuele gevallen aan de orde komen, ervoor te zorgen dat zaken worden geanonimiseerd of dat enkel zaken worden besproken waarin al uitspraak is gedaan.

23. R.L. Wiener & E.M. Brank, *Problem Solving Courts. Social Science and Legal Perspectives*, New York: Springer 2013; Verberk 2011; Gover 2009; Berman & Feinblatt 2015; Gavin & Puffett 2007.  
24. J. Koshan, 'Investigating Integrated Domestic Violence Courts: Lessons from New York', *Osgoode Hall Law Journal* 2014; Berman & Feinblatt 2015; Mazur & Aldrich 2003.  
25. Koshan 2014; Lebovits 2009.  
26. Angiolillo 2015; J.H. Kluger & L. Aldrich, 'An Argument for a One-Judge/One-Family Approach to Domestic Violence: Lessons Based on New York's Model', paper gepresenteerd op een conferentie

georganiseerd door Batterer Intervention Services Coalition of Michigan in Battle Creek, 4 november 2009.  
27. Koshan 2014, p. 1017.  
28. Angiolillo 2015.  
29. A.B. Cissner, M. Labriola & M. Rempel, 'Domestic Violence Courts: A Multisite Test of Whether and How They Change Offender Outcomes', *Violence against Women* 2015, p. 1102-1122; S. Katz & M. Rempel, 'The Impact of Integrated Domestic Violence Courts on Case Outcomes. Results for Nine New York State Courts. 2006 and 2007 Cases', Center for Court Innovation 2011; Koshan 2014.  
30. Cissner e.a. 2015; P.M. Casey & D.B.

Rottman, 'Problem-Solving Courts: Models and Trends', National Center for State Courts paper 2003; Gavin & Puffett 2007; Koshan 2014.  
31. Gavin & Puffett 2007; Gover 2009; Berman & Feinblatt 2015; Koshan 2014; Kluger & Aldrich 2009.  
32. Landelijk Kader Veiligheidshuizen. Vóór en dóór partners, Ministerie van Veiligheid en Justitie, januari 2013; Berman & Feinblatt 2015; Koshan 2014.  
33. Zie bijv. [www.huiselijkgeweld.nl/feiten/landelijk/doorbreken-geweldspatroom-vraagt-gespecialiseerde-hulp](http://www.huiselijkgeweld.nl/feiten/landelijk/doorbreken-geweldspatroom-vraagt-gespecialiseerde-hulp), laatst geraadpleegd op 2 juli 2019.  
34. Model voor de samenwerkingsafpra-

ken tussen Veilig Thuis, Politie en OM 2015; Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling (2016A003), 1 mei 2016, *Stcr.* 2016, 19416.  
35. Richtlijn voor strafvordering huiselijk geweld (2015R049), 1 maart 2015, *Stcr.* 2015, 3954; Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling (2016A003), 1 mei 2016, *Stcr.* 2016, 19416; art. 16 Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Istanbul, 11 mei 2011), CETS nr. 210.

Andere problemen met betrekking tot de rol van de rechter in *domestic violence courts* en *integrated domestic violence courts* waren volgens geïnterviewden moeilijker op te lossen. Hoewel veel geïnterviewden voordelen zagen in een geïntegreerde aanpak, en soms ook opmerkten dat dit beter zou aansluiten bij de belevingswereld van burgers, zagen zij ook belangrijke bezwaren in het licht van rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en neutraliteit. Zo zouden rechters zich te veel met een zaak kunnen gaan identificeren en zouden verdachten nooit een tweede kans krijgen als zij telkens voor dezelfde rechter verschijnen. Sommige geïnterviewden vroegen zich af of rechters een familierechtelijke zaak nog wel objectief kunnen beslissen als ze daarvoor een (ernstige) strafzaak hebben behandeld. Een van de geïnterviewden opperde dat om die reden gewerkt zou kunnen worden met een team van rechters die zowel de straf- als familierechtelijke aspecten kunnen behandelen in plaats van steeds dezelfde rechter. Dat zou bovendien organisatorisch beter haalbaar zijn.

## Hoewel veel geïnterviewden voordelen zagen in een geïntegreerde aanpak, zagen zij ook belangrijke bezwaren in het licht van rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en neutraliteit

Ook voorzagen sommige geïnterviewden problemen met betrekking tot het zwijgrecht van verdachten en het *nemo tenetur*-beginsel. Als de rechter eerst de familierechtelijke zaak behandelt en vervolgens de strafzaak, kan de verdachte al belastend over zichzelf hebben verklaard. Als de zaken andersom worden behandeld, kan dat voor problemen zorgen wanneer iemand eerst een beroep op zijn zwijgrecht heeft gedaan en vervolgens het een en ander wil uitleggen in de familierechtelijke zaak. Ook zou onvolgende duidelijk kunnen zijn voor mensen wanneer zij zich precies op hun zwijgrecht kunnen beroepen, zeker als de behandeling van de familierechtelijke zaak en de strafzaak wordt afgewisseld. Om die reden bepleitte een van de geïnterviewden het beperken van de geïntegreerde aanpak tot die gevallen waarin de verdachte bekend of in ieder geval toegeeft dat er een probleem is. Anderen gaven aan geen problemen te zien, zolang duidelijkheid wordt gegeven over de rol van de rechter en de rechten van partijen. Ook merkte een van de geïnterviewden op dat in haar ervaring verdachten in huiselijkgeweldzaken zich nooit op hun zwijgrecht beroepen, zodat dit probleem zich in de praktijk niet zal voordoen.

Tot slot werden geïnterviewden gevraagd om hun mening over de hierboven beschreven *compliance dates* en hoe deze zich verhouden tot het proportionaliteits-

beginsel. Bijna alle geïnterviewden vonden een tweeweekelijkse meldplicht bij de rechter veel te vaak, hoewel sommigen wel wat zagen in een meldplicht van eens in de zes maanden. Twee geïnterviewden waren enthousiast over deze vorm van rechterlijk toezicht, doordat op die manier beter zicht ontstaat op naleving door de geweldpleger van de opgelegde behandeling en rechterlijk toezicht daarnaast een sterke maatschappelijke boodschap zendt. De meeste geïnterviewden vonden rechterlijk toezicht echter overbodig, aangezien deze functie al wordt vervuld door de Reclassering, of zelfs onwenselijk. Daarbij noemde men niet alleen de werklast van rechters, maar ook de gepaste afstand die rechters in acht moeten nemen en het gegeven dat rechters 'geen hulpverleners' zijn.

### 4. De Rotterdamse combizittingen

Inmiddels is, zoals beschreven in de inleiding van dit artikel, de Rechtbank Rotterdam gestart met een pilot combizittingen huiselijk geweld, waarbij men er – net als bij *integrated domestic violence courts* – naar streeft dat één rechter zowel de strafrechtelijke als de familierechtelijke aspecten van een zaak behandelt. De combizittingen vinden plaats sinds september 2018 en de oorspronkelijke looptijd van een jaar is onlangs met nog een jaar verlengd. Animo voor experimenten met een Nederlandse variant van de *domestic violence court* en *integrated domestic violence court* bestond al langer,<sup>36</sup> maar de tijd werd toen nog niet rijp geacht vanwege onder andere reorganisaties. Inmiddels is dat wel het geval. Dat de pilot in Rotterdam plaatsvindt, heeft wellicht te maken met het gegeven dat huiselijk geweld in heel Nederland,<sup>37</sup> maar volgens betrokkenen in het bijzonder in Rotterdam,<sup>38</sup> een groot probleem is. Op het moment van schrijven van dit artikel (medio mei 2019) zijn veertien combizaken behandeld, dat wil zeggen een combinatie van een strafzaak met een civiele jeugdzaak en/of familiezaak.

De pilot zal nog worden geëvalueerd, maar de eerste ervaringen zijn positief. Om nu al zicht te krijgen op de manier van werken en de voorlopige ervaringen is gesproken met de rechter die de pilot heeft geïnitieerd en is er per e-mail contact geweest met een nauw bij de pilot betrokken officier van justitie. Gevraagd naar de nieuwe Rotterdamse werkwijze, legden zij uit dat de officier van justitie in het Veiligheidshuis een selectie maakt van geschikte zaken nadat deze via de politie zijn binnengekomen. Samen met ketenpartners (politie, Raad voor de Kinderbescherming en Reclassering) wordt bekeken of er al een civiele<sup>39</sup> kwestie speelt dan wel verwacht wordt dat dit het geval gaat zijn. Zo ja, dan plant de officier van justitie de zaak in op een combizitting na drie maanden, zodat een en ander verder kan worden uitgezocht en samengebracht voor de zitting. Alleen enkelvoudige (en dus relatief eenvoudige) strafzaken zijn geschikt voor de combizitting. Het gaat bijvoorbeeld om mishandeling, stalking, bedreiging, vernieling en overtreding van huisverboden of gedragsaanwijzingen. Daarnaast is instemming van betrokkenen nodig om zaken op de combizitting te kunnen behandelen, die lang niet altijd gegeven wordt.

De gang van zaken tijdens een combizitting is in principe als volgt. Na de cautie te hebben gegeven, legt de rechter uit wat er zal worden besproken en welk deel

van de behandeling in het openbaar zal plaatsvinden. Eerst worden de feiten in de strafzaak behandeld. Vervolgens wordt het publiek gevraagd naar de gang te gaan en wordt het familierechtelijke gedeelte besproken, waarin eventueel direct een beslissing wordt genomen. Vervolgens mag het publiek terugkeren en komen de persoonlijke omstandigheden in de strafzaak aan bod. Daarna krijgt eerst de officier en vervolgens de verdachte het woord, en wordt uitspraak gedaan. Een andere optie is dat eerst de civiele zaak volledig wordt behandeld en vervolgens de strafzaak, waarbij de rechter voorafgaand aan de civiele behandeling aankondigt dat later de cautie zal worden gegeven.

De mogelijke problemen zoals naar voren komend uit de hierboven beschreven interviews blijken zich in de praktijk niet of nauwelijks voor te doen. Zo heeft men nog niet meegemaakt dat de verdachte gebruikmaakte van zijn zwijgrecht. Dat neemt natuurlijk niet weg dat verdachten dit recht wel hebben. Mochten zij daarvan gebruikmaken, dan zou eerst de hele strafzaak kunnen worden behandeld en vervolgens de familierechtelijke zaak. Men verwachtte bij aanvang van de pilot dat het wellicht problematisch zou zijn dat slechts weinig advocaten zich in beide rechtsgebieden hebben gespecialiseerd, maar in de praktijk blijkt ook dat geen factor van belang, doordat partijen vaak gewoon twee advocaten in de arm nemen. Ook het tussendoor wegsturen van het publiek levert geen problemen op.

Zoals blijkt uit de omschrijving van de werkwijze tijdens de combizittingen zijn niet alle elementen van *domestic violence courts* en *integrated domestic violence courts* overgenomen. Zo vinden er geen door de rechtbank georganiseerde *court partners meetings* plaats waarin individuele zaken worden besproken. Individuele zaken worden besproken in doorlopend overleg georganiseerd door de Veiligheidshuizen, waarbij alle ketenpartners aanwezig zijn, behoudens de rechtbank. Met de rechtbank vindt wel overkoepelend overleg plaats.

Ook zijn in Rotterdam de *compliance dates* niet overgenomen, waarbij de geweldpleger op regelmatige basis bij de rechter verantwoording aflegt. De officier van justitie met wie contact is geweest over de combizittingen gaf aan dit jammer te vinden. Zij voegde daaraan toe dat juist rechterlijke monitoring hulpverleners en gemeentelijke instanties helpt om stevig regie te voeren met betrekking tot hun deel van de door de rechter opgelegde hulp, en dat in de New Yorkse *integrated domestic violence courts* de *case manager* vaak mee gaat naar de zitting zodat ook de hulpverlener de rechter kan informeren en de rechter eventueel kan bijsturen. Aangezien het onwenselijk wordt geacht zaken keer op keer

aan te houden tot de problemen zijn opgelost alvorens een eindbeslissing te nemen, wordt volstaan met het huidige systeem, waarin de rechter bijzondere voorwaarden kan opleggen en de Reclassering toezicht houdt op de naleving daarvan (en, in geval van het verbreken van de voorwaarden, de zaak terug kan melden). Daarnaast achtte de bij de pilot betrokken rechter het, in lijn met de hierboven beschreven vijftien interviews, wat veel gevraagd van veroordeelden om bovenop het reclasseringstoezicht ook verantwoording te moeten afleggen aan de rechter, en vond zij dit bovendien eigenlijk ook niet stroken met de rechterlijke taak.

Tot slot geldt met betrekking tot de specialisatie binnen *domestic violence courts* en *integrated domestic violence courts*, en het doorverwijzen naar hulpverlening als onderdeel daarvan, dat beide elementen zichtbaar zijn in de Nederlandse aanpak. De vijf rechters die betrokken zijn bij de pilot in Rotterdam behandelen zowel familie-zaken als jeugd- en strafzaken, hebben allen affiniteit met huiselijkgeweldzaken en hebben cursussen op dat gebied gevolgd. Het doorverwijzen naar hulpverlenende instanties gebeurt in Rotterdam niet door de rechter (hoewel die wel reclasseringstoezicht en verplichte hulpverlening in het kader van de straf kan opleggen), maar met name door de officier van justitie, die samenwerkt met bijvoorbeeld Slachtofferhulp Nederland.

## 5. Concluderend

De Rotterdamse pilot met een geïntegreerde aanpak van huiselijk geweld lijkt dus vooralsnog vruchtbaar, en de geanticiperde problemen doen zich in de praktijk tot nu toe niet voor. In het voorgaande is duidelijk geworden dat dit Rotterdamse project niet op zichzelf staat, maar deel uitmaakt van een bredere ontwikkeling richting maatschappelijk effectieve rechtspraak in Nederland, die op haar beurt kan worden geplaatst in het licht van *problem-solving justice* in met name de Verenigde Staten. Het lijkt relevant om de ontwikkelingen in Nederland op het gebied van maatschappelijk effectieve rechtspraak, en de concrete initiatieven die daaraan vormgeven, te blijven volgen. Weten rechters problemen van burgers daadwerkelijk (deels) op te lossen? Is probleemoplossing überhaupt een taak van de rechterlijke macht?<sup>40</sup> Welke kansen biedt deze benadering van rechtspraak, en waar lopen concrete vormen van probleemoplossende rechtspraak tegen (juridische) grenzen aan, zoals verdedigingsrechten en belangrijke uitgangspunten als onafhankelijkheid en onpartijdigheid? Het veelvoud aan recente initiatieven op het gebied van maatschappelijk effectieve rechtspraak in Nederland maakt doorlopende bezinning over dit soort vragen zinvol. •

36. G4-actieprogramma *Naar een grootste-delijke integrale aanpak van huiselijk*

*geweld 2008-2011*, juni 2008; G4-factsheet *Een wet tegen huiselijk geweld: overwegingen en bouwstenen*, Den Haag, november 2008.

37. Zie bijv. [www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/onderzoek-ruim-700-duizend-nederlanders-afgelopen-vijf-jaar-slachtoffer-](http://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/onderzoek-ruim-700-duizend-nederlanders-afgelopen-vijf-jaar-slachtoffer-)

[van-huiselijk-geweld-b550ed09/](http://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/onderzoek-ruim-700-duizend-nederlanders-afgelopen-vijf-jaar-slachtoffer-van-huiselijk-geweld-b550ed09/), laatst geraadpleegd op 2 juli 2019.

38. P. van der Mije, 'Nieuwe aanpak van huiselijk geweld', *Rechtspraak* 2018, p. 8.

39. In huiselijkgeweldzaken wordt vaak ook een tijdelijk huisverbod opgelegd, een bestuursrechtelijke maatregel. De behandeling van het beroep daartegen door de rechter kan echter niet goed worden

gecombineerd met de behandeling van de straf- en familierechtelijke aspecten vanwege de korte termijn waarbinnen het beroep tegen het tijdelijk huisverbod moet worden behandeld.

40. Over het antwoord op die vraag verschillen de meningen. Zie bijv. L. Coenraad, 'Het oplossen van problemen van rechtzoekenden en samenleving behoort niet tot het

domein van de rechter', *Recht der Werkelijkheid* 2017, p. 131-135; S. Verberk, 'Rechtspraak en het oplossen van maatschappelijke problemen', *Recht der Werkelijkheid* 2017, p. 136-140; A. Klijn, 'Wat rechtspraak ertoe doet: Een ander geluid', *NJB* 2017/6, afl. 1, p. 26-27.