



BIJDAGEN VAN DE JUSTITIËLE PARTIJEN AAN DE AANPAK VAN HUISELIJK GEWELD IN CARIBISCH NEDERLAND

BIJDAGEN VAN DE JUSTITIËLE PARTIJEN AAN DE AANPAK VAN HUISELIJK GEWELD IN CARIBISCH NEDERLAND

Raad voor de rechtshandhaving
Maart 2020

Inhoudsopgave

Lijst met gebruikte afkortingen.....	4
Voorwoord.....	5
Samenvatting en aanbevelingen.....	6
Inleiding.....	6
1 Inleiding.....	10
1.1 Aanleiding en doelstelling.....	10
1.2 Vraagstelling.....	10
1.3 Definities	11
1.4 Afbakening en reikwijdte	12
1.5 Aanpak onderzoek	12
2 Achtergrondinformatie	13
2.1 Huiselijk geweld in Caribisch Nederland.....	13
2.4 Bestuursakkoord aanpak huiselijk geweld.....	14
2.5 (Pilot)project ministerie van Justitie en Veiligheid	15
3 Bevindingen	17
3.1 Aanwijzing relationeel geweld.....	17
3.2 De afspraken uit het bestuursakkoord: beeld per eiland	21
3.2.1 Bonaire	21
3.2.2 Sint Eustatius.....	24
3.2.3 Saba.....	28
4 Analyse en conclusie	33
4.1 Aanwijzing PG.....	33
4.2 Afspraken bestuursakkoord	34
5 Slotbeschouwing.....	39
Bijlage 1: bestuursakkoord	41
Bijlage 2: overzicht geïnterviewde functionarissen	43

Lijst met gebruikte afkortingen

BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BMS	Body, Mind & Spirit
BSH	Bureau Slachtofferhulp
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
CN	Caribisch Nederland
FJC	Family Justice Center
HGKM	Huiselijk geweld en kindermishandeling
JenV	Justitie en Veiligheid
JGCN	Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland
JZZ	Jeugd- en zedenzaken
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
MDO	Multidisciplinair overleg
OLB	Openbaar lichaam Bonaire
OLE	Openbaar lichaam Sint Eustatius
OLS	Openbaar lichaam Saba
OM	Openbaar ministerie
OvJ	Officier van justitie
PG	Procureur-Generaal
Pv	Proces-verbaal
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
SRCN	Stichting Reclassering Caribisch Nederland
VH	Veiligheidshuis
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
ZVH	Zorg- en Veiligheidshuis

Voorwoord

Als men de signalen mag geloven, vormt huiselijk geweld in de Caribische delen van het Koninkrijk een aanzienlijk probleem. Omdat concrete cijfers ontbreken, blijft het echter gissen naar de omvang van het probleem.

In 2017 zijn er in Caribisch Nederland (CN) vanuit de overheid zichtbare initiatieven genomen om huiselijk geweld aan te pakken. De Procureur-Generaal van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft in dat jaar een aanwijzing gegeven aan de hoofdofficieren met als doel de aanpak van huiselijk geweld door openbaar ministerie en politie te verbeteren. En in dezelfde periode sloot het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een bestuursakkoord met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba over de aanpak van huiselijk geweld. In dat akkoord is ook een rol weggelegd voor de justitiële partijen.

De Raad voor de rechtshandhaving heeft onderzocht hoe het er in CN met de aanpak van huiselijk geweld voorstaat en welke bijdragen de justitiële partijen daaraan leveren.

In dit rapport constateert de Raad dat er een veelbelovende start is gemaakt, maar dat er nog het nodige moet gebeuren. Duidelijk is dat de bestrijding van huiselijk geweld om een lange adem vraagt.

De Raad interviewde voor dit onderzoek medewerkers van alle betrokken organisaties. De Raad dankt hen allen voor de prettige gesprekken en voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. Th.P.L. Bot, voorzitter

Mr. M.R. Clarinda

Mr. L.M. Virginia

Samenvatting en aanbevelingen

Inleiding

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) heeft onderzocht welke bijdragen de justitiële partijen leveren aan de aanpak van huiselijk geweld in Caribisch Nederland (CN). Daarbij heeft de Raad zowel gekeken naar de repressieve aanpak door de politie en het openbaar ministerie (OM), als naar de rol van de justitiële partijen bij de aanpak die het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in het kader van een bestuursakkoord heeft afgesproken met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES).

Uitkomsten onderzoek

Aanwijzing PG

Om het optreden van de politie en het OM bij huiselijk geweld te verbeteren, heeft de Procureur-Generaal (PG) van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in juli 2017 de Aanwijzing relationeel geweld¹ uitgebracht. Uitgangspunt in deze aanwijzing is dat een slachtoffer van huiselijk geweld aangifte doet en dat de politie in overleg treedt met het OM indien het slachtoffer geen aangifte wenst te doen. Verder schrijft de aanwijzing schriftelijke vastlegging van werkafspraken tussen OM, politie en reclassering voor alsmede periodieke rapportage over die samenwerking aan de PG. Het OM BES stelt zonder proces-verbaal (pv) van aangifte meestal niet veel te kunnen beginnen. Het is daarom van groot belang dat slachtoffers bereid zijn aangifte te doen. De politie mag geen enkele drempel opwerpen, met name ook omdat juist in huiselijk-geweldzaken de stap naar de politie voor het betrokken slachtoffer vaak al een hele opgave is. De Raad ontvangt nog altijd signalen dat het in CN soms lastig is een aangifte opgenomen te krijgen. De Raad noemt het mede daarom hoopvol dat de leiding van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) heeft toegezegd dat de politieambtenaren zullen worden getraind in zaken die zijn gerelateerd aan huiselijk geweld.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het KPCN in overleg treedt met het OM BES in de gevallen waarin een slachtoffer een aangifte wil intrekken. Dit gebeurt echter niet stelselmatig in gevallen waarin een slachtoffer van meet af aan geen aangifte wil doen. En soms maakt de politie bewust geen pv op om het slachtoffer dat afhankelijk is van de dader niet in andersoortige problemen te laten komen. In dit soort situaties zou de politie volgens de Raad altijd in overleg moeten treden met het OM BES. De aanwijzing van de PG gaat daar ook van uit. En anders dan de aanwijzing van de PG voorschrijft, heeft het OM BES geen werkafspraken met de politie en de reclassering vastgelegd, en rapporteert het OM BES niet periodiek aan de PG over de samenwerking met genoemde ketenpartners.

De Raad concludeert dat het OM BES en het KPCN in verschillende opzichten nog niet conform de aanwijzing van de PG werken.

¹ De termen relationeel geweld en huiselijk geweld betreffen hetzelfde.

Bestuursakkoord VWS en de drie openbare lichamen

In juni 2017 hebben het ministerie van VWS en de drie openbare lichamen door middel van een bestuursakkoord afspraken gemaakt over de aanpak van huiselijk geweld in CN. Het akkoord heeft een looptijd van drie jaar en bevat vijf geprioriteerde onderwerpen. De Raad is nagegaan welke bijdragen de justitiële partijen aan elk van die onderwerpen leveren.

Preventie; bewustwording en voorlichting

Taken op het terrein van preventie behoren primair tot de verantwoordelijkheden van de openbare lichamen. Dit laat onverlet dat de justitiële partijen, met name het KPCN, positieve bijdragen leveren aan voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten in CN. Afgezien daarvan heeft het ministerie van JenV met zijn (pilot)project Huiselijk geweld in 2018 gezorgd voor een belangrijke impuls voor de uitvoering van de afspraken van het bestuursakkoord, in het bijzonder op Bonaire. De afdeling Communicatie van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) heeft een voorname rol gespeeld bij de bewustwordingscampagne op Bonaire.

Deskundigheidsbevordering professionals

Pas in het kader van het genoemde (pilot)project Huiselijk geweld van het ministerie van JenV zijn er substantiële stappen gezet op het punt van deskundigheidsbevordering. De drie openbare lichamen hebben dit in eerste instantie zelf niet opgepakt. De verantwoordelijkheid voor deskundigheidsbevordering ligt volgens het bestuursakkoord bij de openbare lichamen. De Raad is niettemin van mening dat de justitiële partijen daaraan belangrijke bijdragen kunnen leveren. Bijvoorbeeld door de medewerkers die zijn opgeleid tot aandachtsfunctionaris hun kennis te laten delen met collega's, zoals binnen het KPCN gebeurt.

Versterking hulpverlening en keten

Op alle drie de eilanden is inmiddels sprake van structureel casusoverleg. Vertegenwoordigers van de openbare lichamen, van de justitiële en van de zorgketen nemen daaraan deel. Daarnaast zijn er verschillende gremia opgezet specifiek voor huiselijk-geweldzaken. De justitiële partijen nemen daaraan deel. De informatie-uitwisseling tussen de betrokken organisaties is wel een punt van aandacht. Er wordt nog weinig gebruik gemaakt van de juridische handreiking die het ministerie van VWS heeft laten opstellen. Op Bonaire vormt de inzet als casusregisseur van aandachtsfunctionarissen die bij de justitiële partijen in dienst zijn een knelpunt. De Raad vindt het om verschillende redenen ongewenst dat medewerkers van de justitiële partijen als casusregisseur worden aangewezen. Inhoudelijk omdat het werken met zo'n dubbele pet op veel verwarring kan geven, en praktisch omdat de combinatie van die twee functies tot overbelasting van de betrokken medewerker kan leiden.

De realisatie van veilige opvang van slachtoffers van huiselijk geweld vormt een belangrijk onderdeel van de versterking van de hulpverlening. Op Bonaire is in 2019 een opvang geopend, maar vanwege personeelstekort is al snel na de opening een plaatsingstop afgekondigd. Deze opvang voorziet duidelijk in een behoefte. De openbare lichamen Sint Eustatius en Saba waren tijdens het onderzoek van de Raad bezig met het opzetten van een opvangvoorziening. De justitiële partijen zijn op geen van de drie eilanden direct betrokken

bij deze voorzieningen. De Raad signaleert hier wel een ernstig knelpunt omdat het gevolg van het ontbreken van (voldoende) opvangmogelijkheid kan betekenen dat een slachtoffer van huiselijk geweld al snel na een incident noodgedwongen terugkeert naar een onveilige thuissituatie.

Laagdrempelige meldstructuur

Alle drie de openbare lichamen zijn bezig met het opzetten van een meldpunt huiselijk geweld. Het openbaar lichaam Bonaire (OLB) is eind 2019 begonnen met een pilot. Aandacht functionarissen van de justitiële partijen draaien daarin mee als meldpuntfunctionaris. De Raad ziet daarin wel een probleem omdat het volgens hem drempelverhogend werkt als iemand op het ene moment voor een justitiële partij werkt en op het andere moment als meldpuntfunctionaris eerste aanspreekpunt is voor huiselijk-geweldzaken.

Juridisch kader

Het vijfde en laatste geprioriteerde onderwerp uit het bestuursakkoord betreft de realisatie van een juridisch kader voor de bestaande wet- en regelgeving in CN met betrekking tot de aanpak van huiselijk geweld. Ter uitvoering daarvan heeft het ministerie van VWS in 2019 de Juridische handreiking BES tot stand gebracht. De handreiking gaat vooral over aspecten van het delen en vastleggen van informatie, en besteedt nauwelijks aandacht aan ontbrekende wetgeving of ontbrekend beleid. De justitiële partijen zijn niet betrokken bij de totstandkoming van de handreiking.

Slotbeschouwing

Een adequate repressieve aanpak van huiselijk geweld kan bijdragen aan preventie doordat de samenleving dan ziet dat grensoverschrijdend gedrag niet onbestraft blijft. De politie begeeft zich op een hellend vlak wanneer zij in het belang van het slachtoffer afziet van een strafrechtelijke aanpak.

De Raad benadrukt het belang van een integrale aanpak waarbij huiselijk geweld wordt gezien als een uitvloeisel van andere knelpunten in de samenleving. Die knelpunten liggen op de beleidsterreinen van verschillende ministeries. Van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) mag worden verwacht dat het waar nodig inhoud zal geven aan zijn coördinerende taak.

Anders dan voor minderjarigen, over wier veiligheid vanuit de rijksoverheid wordt gewaakt door Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland en door de Voogdijraad, zijn voor meerderjarige slachtoffers van huiselijk geweld in CN een gerichte aanpak en ketensamenwerking nog onvoldoende ontwikkeld. In combinatie met het ontbreken van voldoende opvangvoorzieningen betekent dat een ernstig knelpunt.

Het thema huiselijk geweld verdient permanente aandacht van alle partners van de justitiële en van de zorgketen. Met het bestuursakkoord 2017-2020 is een veelbelovend begin gemaakt met de aanpak daarvan in CN. Het is zaak dat alle activiteiten waarmee binnen het kader van dat bestuursakkoord is begonnen een structureel vervolg krijgen. De Raad rekent erop dat de rijksoverheid waar nodig zal (blijven) faciliteren.

Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek komt de Raad tot de volgende aanbevelingen:²

1 *Ten aanzien van het ministerie van JenV*

- a. Treed in overleg met het ministerie van VWS over de wenselijkheid van een wettelijke meldcode huiselijk geweld voor Caribisch Nederland.
- b. Onderzoek de wenselijkheid van een wettelijke regeling voor een tijdelijk huisverbod in Caribisch Nederland.

2 *Ten aanzien van het OM BES*

- a. Leg werkafspraken met de ketenpartners KPCN en SRCN over de aanpak van huiselijk geweld schriftelijk vast, overeenkomstig de aanwijzing van de PG.
- b. Rapporteer ten minste eenmaal per jaar aan de PG over de samenwerking met het KPCN en de SRCN, overeenkomstig de aanwijzing van de PG.

3 *Ten aanzien van het KPCN:*

- a. Neem in gevallen waarin een slachtoffer van huiselijk geweld geen aangifte wenst te doen altijd contact op met het OM BES, zoals voorgeschreven in de aanwijzing van de PG.
- b. Treed in gevallen waarin een strafrechtelijke aanpak vérgaande consequenties kan hebben voor het slachtoffer altijd in overleg met het OM BES.

4 *Ten aanzien van de justitiële partijen KPCN, Voogdijraad en SRCN:*

Verbeter de informatie-uitwisseling met de ketenpartners en maak daarbij gebruik van de Juridische Handreiking BES van het ministerie van VWS.

² Op grond van artikel 30, derde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving richt de Raad zijn aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid. Voor de meeste aanbevelingen in dit rapport geldt dat de uitvoering daarvan op het terrein van de justitiële partijen ligt.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

Huiselijk geweld, waaronder begrepen kindermishandeling, wordt in Caribisch Nederland (CN) als een serieus probleem aangemerkt. Sinds zijn bestaan (eind 2010) ontving de Raad voor de rechtshandhaving³ tijdens gesprekken met vertegenwoordigers van overheidsorganisaties regelmatig signalen dat huiselijk geweld in CN veel voorkomt en moeilijk is te bestrijden.

De Procureur-Generaal (PG) van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft in juli 2017 de ‘Aanwijzing relationeel geweld’ uitgebracht om het optreden van openbaar ministerie (OM) en politie in reactie op huiselijk geweld te verbeteren.

Los daarvan heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in juni 2017 een bestuursakkoord voor de aanpak van huiselijk geweld gesloten met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit is gebeurd om het probleem van huiselijk geweld breed aan te pakken (in samenwerking met ook de justitiële partijen: KPCN, SRCN en de Voogdijraad) en om te bereiken dat Caribisch Nederland zal gaan voldoen aan de internationale verplichtingen op het gebied van huiselijk geweld, zoals vastgesteld in het Verdrag van Istanbul. Dit bestuursakkoord heeft een looptijd van drie jaar en de daarin opgenomen ambities en afspraken zijn relevant voor de justitiële partijen in CN.⁴

Gelet op het belang van een veilige thuissituatie voor iedereen in CN heeft de Raad besloten een onderzoek in te stellen naar het thema huiselijk geweld. Dit onderzoek is opgenomen in het Jaarplan 2019 van de Raad.

Door middel van dit onderzoek is de Raad nagegaan in hoeverre het OM en de politie in Caribisch Nederland uitvoering geven aan de aanwijzing van de PG en welke rol de justitiële partijen vervullen bij de uitvoering van de afspraken uit het genoemde bestuursakkoord. De Raad heeft knelpunten in kaart gebracht en ter zake aanbevelingen geformuleerd. Op deze wijze wil de Raad een bijdrage leveren aan de aanpak van huiselijk geweld in CN.

1.2 Vraagstelling

De hoofdvraag van dit onderzoek is tweeledig:

³De Raad voor de rechtshandhaving is op grond van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba), in Curaçao en in Sint Maarten. De Raad kijkt daarbij naar de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitoefening en het beheer. Daarnaast is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de eilanden van Caribisch Nederland, Curaçao en Sint Maarten.

⁴Hoofdstuk 2 bevat nadere informatie over onder meer het Verdrag van Istanbul, de aanwijzing van de PG en het bestuursakkoord.

- 1. In hoeverre geven de justitiële partijen uitvoering aan de Aanwijzing relationeel geweld van de PG?**
- 2. Welke rol vervullen de justitiële partijen bij de uitvoering van de afspraken over de vijf geprioriteerde onderwerpen uit het bestuursakkoord om huiselijk geweld tegen te gaan?**

Om tot beantwoording van het tweede deel van deze hoofdvraag te komen, heeft de Raad de volgende deelvragen geformuleerd:

- Welke bijdrage leveren de justitiële partijen aan preventie gericht op bewustwording en voorlichting rondom het thema huiselijk geweld?
- In hoeverre dragen de justitiële partijen bij aan deskundigheidsbevordering van de betrokken professionals op de eilanden?
- Welke inspanningen leveren de justitiële partijen om de hulpverlening en de keten te versterken?
- In hoeverre leveren de justitiële partijen een bijdrage aan de realisatie van een laagdrempelige meldstructuur voor huiselijk geweld?
- In hoeverre leveren de justitiële partijen een bijdrage aan de realisatie van een juridisch kader voor de bestaande wet- en regelgeving in Caribisch Nederland met betrekking tot de aanpak van huiselijk geweld?

1.3 Definities

Huiselijk geweld

Onder huiselijk geweld verstaat de Raad lichamelijke, seksuele en psychische vormen van geweld, gepleegd door iemand in de huiselijke of familiekring van het slachtoffer. Huiselijk geweld verwijst naar de relatie tussen pleger en slachtoffer, bijvoorbeeld een (ex)partner, gezins- en/of familieleden en huisvrienden en niet naar de locatie waar het geweld plaatsvindt.⁵

Kindermishandeling

Ook kindermishandeling valt onder huiselijk geweld voor zover dit door iemand uit de huiselijke kring wordt gepleegd. Kindermishandeling is elke vorm van mishandeling die voor een kind bedreigend of gewelddadig is, dus bijvoorbeeld emotionele mishandeling of verwaarlozing vallen daar ook onder.

Justitiële partijen

Onder justitiële partijen verstaat de Raad in dit onderzoek het openbaar ministerie BES (OM BES), het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN, waaronder het Bureau Slachtofferhulp (BSH)), de Voogdijraad en de Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN).

⁵ Het bestuursakkoord hanteert dezelfde definitie. De term 'relationeel geweld' zoals gebruikt in de aanwijzing van de PG komt hiermee overeen.

1.4 Afbakening en reikwijdte

Volgens het bestuursakkoord ‘Aanpak Huiselijk geweld en kindermishandeling 2017-2020’ is de aanpak van huiselijk geweld primair een verantwoordelijkheid van de drie openbare lichamen en van het ministerie van VWS. In tegenstelling tot de aanwijzing van de PG heeft dit bestuursakkoord geen betrekking op de repressieve aanpak van huiselijk geweld.

De Raad heeft niet alleen aandacht voor de repressieve aanpak van huiselijk geweld door OM en politie in CN, maar ook voor de aansluiting van de justitiële partijen op het bestuursakkoord. Daartoe heeft hij de aanpak van huiselijk geweld op elk van de drie eilanden afzonderlijk onderzocht. Om een goed beeld te krijgen heeft de Raad naast de (justitiële) ketenpartners ook de drie openbare lichamen en Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland (JGCN⁶) in het onderzoek betrokken, alsmede de stichting Krusada die op Bonaire een opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld heeft opgezet.

1.5 Aanpak onderzoek

De Raad heeft zich eerst door bestudering van relevante wetgeving en beleidsdocumenten en door gesprekken met medewerkers van het ministerie van VWS op dit thema georiënteerd. Op basis daarvan is een plan van aanpak opgesteld. De uitvoering daarvan vond plaats in oktober en november 2019. In die periode hebben onderzoekers van de Raad gesprekken gevoerd met medewerkers van de betrokken organisaties.

Op basis van alle verzamelde informatie is een concept-rapport opgesteld. Overeenkomstig artikel 30 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving heeft de Raad het (concept)rapport voorgelegd aan de betrokken organisaties en aan de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) en hen in de gelegenheid gesteld daarop te reageren. De ontvangen reacties zijn verwerkt in dit rapport.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat achtergrondinformatie over huiselijk geweld, over het Verdrag van Istanbul, over de aanwijzing van de PG, over het bestuursakkoord, alsmede over een project van het ministerie van JenV.

De onderzoeksbevindingen staan in hoofdstuk 3. Per deelvraag geeft de Raad zijn bevindingen weer. Voor wat betreft de uitvoering van de afspraken uit het bestuursakkoord doet de Raad dat voor de drie eilanden afzonderlijk.

Hoofdstuk 4 bevat per (deel)vraag een analyse en een conclusie.

De Raad sluit dit rapport af met een korte slotbeschouwing (hoofdstuk 5).

Het rapport heeft twee bijlagen: bijlage 1 bevat de tekst uit het bestuursakkoord over de verdeling van verantwoordelijkheden en bijlage 2 bevat een overzicht van de functionarissen die de Raad voor die onderzoek heeft geïnterviewd.

⁶ De JGCN valt onder het ministerie van VWS.

2 Achtergrondinformatie

2.1 Huiselijk geweld in Caribisch Nederland

Over huiselijk geweld in CN zijn de afgelopen jaren verschillende rapporten verschenen. Zo bracht Regioplan Beleidsonderzoek in april 2014 het rapport 'De aanpak van huiselijk geweld op de BES-eilanden' uit. Over de achterliggende problematiek staat in dit rapport het volgende:

'De armoedeproblematiek is alom aanwezig op de eilanden en ook in meerdere studies aangetoond. Armoede is een belangrijke katalysator van huiselijk geweld. Gebrekkige huisvesting waarbij drie generaties in één (vaak te kleine) woning verblijven, onvoldoende inkomen waardoor de dagelijkse boodschappen niet betaald kunnen worden, slechte eetgewoonten die veroorzaken dat veel kinderen lijden aan obesitas, de noodzaak er twee, soms wel drie banen tegelijkertijd op na te houden (vooral vrouwen) waardoor er onvoldoende aandacht is voor de opvoeding van de kinderen, de vlucht van (vooral mannen) in drank en drugs; het zijn allemaal factoren die huiselijk geweld triggeren.'

Unicef Nederland bracht in 2019 het rapport 'Situatieanalyse kinderen en jongeren in Caribisch Nederland' uit. In dit rapport vraagt Unicef aandacht voor onder meer een allesomvattend wettelijk kader voor betere regelgeving, een ruime beschikbaarheid van diensten en meer capaciteit voor beroepskrachten voor de bestrijding van geweld tegen kinderen. Het rapport behandelt in afzonderlijke hoofdstukken het recht van kinderen op bescherming, op een adequate levensstandaard, op onderwijs en participatie en op gezondheid. Ook dit rapport bevat informatie over de achtergronden van kindermishandeling en huiselijk geweld in CN. Armoedeproblematiek en financiële afhankelijkheid zijn volgens Unicef belangrijke factoren.

2.2 Verdrag van Istanbul

In 2011 is het Verdrag van Istanbul van de Raad van Europa vastgesteld. Dit verdrag heeft als doel geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld te voorkomen en te bestrijden. Het verdrag bevat bepalingen op terreinen als bewustwording, onderwijs, trainingen voor beroepskrachten, preventie, opvangplaatsen voor slachtoffers, telefonische hulplijnen en meldmogelijkheden voor getuigen en beroepsbeoefenaars.

Nederland heeft dit verdrag op 18 november 2015 geratificeerd. Het verdrag is op 1 maart 2016 in werking getreden voor het Europese deel van Nederland maar (nog) niet voor CN. Om het verdrag ook in CN te kunnen laten gelden, zijn nadere maatregelen nodig omdat aan een aantal voorwaarden van het verdrag door CN nog niet werd voldaan. In het bestuursakkoord (zie hierna onder 2.4) zijn de maatregelen uitgewerkt in een aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.

2.3 Aanwijzing relationeel geweld

De Procureur-Generaal (PG) van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft in juli 2017 de 'Aanwijzing relationeel geweld' uitgebracht. Doel van die aanwijzing is 'dat politie en OM meer uniform en effectiever en efficiënter optreden bij relationeel geweld.'

In deze aanwijzing staat onder het kopje ‘Randvoorwaarden’ dat voor het verwezenlijken van een voortvarende aanpak van huiselijk geweld nauwe samenwerking tussen het OM, politie en reclassering nodig is. Die samenwerking moet nader worden uitgewerkt in schriftelijke werkafspraken. Bovendien moet ten minste eenmaal per jaar door tussenkomst van de betrokken hoofdofficier aan de PG worden gerapporteerd over de samenwerking tussen genoemde organisaties.

Voorts houdt de aanwijzing in dat de politie bij een heterdaadsituatie in beginsel zal overgaan tot aanhouding van de verdachte. De politie stelt de sporen veilig en hoort getuigen. Lichamelijk letsel en vernielingen worden – met toestemming van het slachtoffer – zoveel mogelijk fotografisch vastgelegd. Letsel moet tevens zo duidelijk mogelijk worden omschreven met het oog op een juiste interpretatie daarvan.

Onder het kopje ‘Aangifte’ staat het volgende:

‘Uitgangspunt is dat in zaken van relationeel geweld waarvan de politie kennis krijgt, aangifte wordt gedaan door het slachtoffer. Wenst het slachtoffer geen aangifte te doen dan wordt de zaak besproken met de officier of contactfunctionaris⁷ die de mogelijkheden bekijkt voor een eventuele ambtshalve vervolging.

(...)

Indien het slachtoffer aangeeft dat hij/zij de opsporing of vervolging wenst te stoppen wordt daar een melding van gemaakt in een proces-verbaal van bevinding waarbij wordt ingegaan op de redenen daartoe. Dit proces-verbaal wordt toegevoegd aan het dossier. Indien een slachtoffer in een later stadium aangeeft de aangifte te willen intrekken, moet worden uitgelegd dat dit juridisch niet mogelijk is, maar dat het slachtoffer wel een brief aan de officier van justitie kan schrijven met de eigen mening over de wenselijkheid van strafvervolging. Ook wanneer het slachtoffer in een dergelijke brief de aangifte nuanceert of aangeeft niet te willen dat de verdachte wordt gestraft, blijft vervolging in beginsel geïndiceerd. ‘

Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek was het parket van de PG bezig met een evaluatie van de Aanwijzing relationeel geweld.⁸

2.4 Bestuursakkoord aanpak huiselijk geweld

In juni 2017 hebben de Rijksvertegenwoordiger (namens het ministerie van VWS) en vertegenwoordigers van de drie openbare lichamen het Bestuursakkoord Aanpak Huiselijk geweld en Kindermishandeling Caribisch Nederland 2017-2020 ondertekend. In dit bestuursakkoord zijn ambities, prioriteiten, samenwerking en afspraken voor de aanpak van huiselijk geweld vastgelegd.

In de inleiding (preambule) van het bestuursakkoord staat dat iedereen het recht heeft om in een veilige thuissituatie te leven en op te groeien en dat het bestuursakkoord en de

⁷ De contactfunctionaris is een door de parketleiding aangewezen medewerker voor het coördineren van het beleid ten aanzien van de aanpak van relationeel geweld, aldus de aanwijzing.

⁸ Uit informatie d.d. 16 januari 2020 van het parket PG blijkt dat dit onderzoek op dat moment nog niet was afgerond.

bijbehorende maatregelen moeten leiden tot ratificatie van het Verdrag van Istanbul in CN. Voorts staat in deze inleiding het volgende:

‘Bij de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling gaat het om complexe vraagstukken die nauw samenhangen met andere problemen met betrekking tot bijvoorbeeld armoede, zorg, huisvesting en werkgelegenheid. Om de investering in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling daadwerkelijk tot een structurele verbetering van de situatie in Caribisch Nederland te laten leiden, moet ook op deze terreinen voortgang worden geboekt. Partijen zetten zich ook hiervoor in.’

Het doel van het bestuursakkoord is *‘om te komen tot een volwaardige en duurzame aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.’*

Het ministerie van VWS en de drie openbare lichamen hebben daartoe de volgende vijf onderwerpen geprioriteerd:

1. Preventie gericht op bewustwording en voorlichting rondom het thema huiselijk geweld en kindermishandeling.
2. Deskundigheidsbevordering van de betrokken professionals op de eilanden.
3. Versterking van de hulpverlening en van de keten, waaronder het inrichten van veilige opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling. Hierbij hoort ook het versterken van de samenwerking tussen de hulpverlening en de justitiële partners.
4. Het inrichten van een laagdrempelige meldstructuur om het melden van huiselijk geweld en kindermishandeling mogelijk te maken.
5. Een juridisch kader waarin bestaande wet- en regelgeving in Caribisch Nederland met betrekking tot de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling in kaart wordt gebracht.⁹

In het bestuursakkoord is voor elk geprioriteerd onderwerp bepaald of de verantwoordelijkheid daarvoor is belegd bij de openbare lichamen of bij het ministerie van VWS. De tekst van het betreffende hoofdstuk uit het bestuursakkoord is opgenomen in bijlage 1.

2.5 (Pilot)project ministerie van Justitie en Veiligheid

Omdat er in het eerste half jaar na ondertekening van het genoemde bestuursakkoord binnen de openbare lichamen minder op gang was gekomen dan beoogd, heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) het initiatief genomen om een aantal activiteiten rond het thema huiselijk geweld in CN een impuls te geven. Voor de uitvoering van dit project is een projectleider huiselijk geweld aangesteld. Onder leiding van deze projectleider is vanaf februari 2018 een pilotproject uitgevoerd met activiteiten op het terrein van deskundigheidsbevordering, bewustwording en ketensamenwerking.

⁹ Op grond van dit bestuursakkoord zijn de drie openbare lichamen en het ministerie van VWS verantwoordelijk voor het uitwerken en uitvoeren van de onderwerpen.

Nadat ook het openbaar lichaam Bonaire (OLB) in maart 2019 een programmamanager huiselijk geweld en kindermishandeling (HGKM) had aangesteld, zijn de activiteiten uit dit JenV-project overgedragen aan de openbare lichamen. De projectleider heeft een eindrapportage opgesteld. Daarin staat onder meer dat met dit JenV-project een basis is gelegd voor de aanpak van huiselijk geweld, en dat met de overname en de uitbreiding van de activiteiten door de openbare lichamen structurele aandacht voor dit thema is gewaarborgd. In de bevindingen gaat de Raad nader in op dit pilotproject.

3 Bevindingen

3.1 Aanwijzing relationeel geweld

Uitgangspunt in de Aanwijzing relationeel geweld van de PG van juli 2017 is dat in de huiselijk-geweldzaken waarvan de politie kennis krijgt, aangifte wordt gedaan door het slachtoffer. De officier van justitie (OvJ) met wie de Raad sprak, gaf aan dat zij er in haar contacten met de politie op hamert dat het OM niet veel kan beginnen zonder proces-verbaal (pv) van aangifte. Zij vindt het daarom van groot belang dat de politie slachtoffers stimuleert aangifte te doen. Volgens haar heeft het alleen in heel heftige gevallen zin een zaak ambtshalve op te pakken. In zaken waarin de feiten niet kunnen worden bewezen, is de zorg aan zet en niet justitie, aldus de OvJ.

Gesprekspartners van de Raad noemen het doen van aangifte onder meer belangrijk omdat dat ertoe kan leiden dat de dader wordt verplicht om bijvoorbeeld de gedragstraining Kas Sigur van de SRCN te volgen. Zo'n training kan bijdragen aan voorkoming van herhaling van huiselijk geweld.

Binnen het KPCN behandelt de afdeling Jeugd- en zedenzaken (JZZ) de huiselijk-geweldzaken. Medewerkers van deze afdeling merken op dat huiselijk geweld wel wordt gemeld maar dat slachtoffers vaak geen aangifte willen doen. Afhankelijkheid van de dader speelt daarbij een grote rol. De afdeling JZZ pakt regelmatig een zaak ambtshalve op ondanks de weigering van het slachtoffer om aangifte te doen. Het komt volgens de afdeling JZZ ook regelmatig voor dat een slachtoffer terugkeert naar het bureau om een aangifte in te trekken. In zo'n geval treedt de politie in overleg met de OvJ over de vraag of de zaak toch moet worden doorgezet.

De aanwijzing van de PG heeft volgens de afdeling JZZ voor het KPCN niets nieuws gebracht, de voorgeschreven werkwijze was al bestaande praktijk.

Wel wordt toegewerkt naar een andere werkwijze binnen het korps, waarbij JZZ alleen nog de zwaardere huiselijk-geweldzaken zal behandelen en een andere recherche-afdeling de lichtere. Dit heeft te maken met een toename van het aantal zaken van huiselijk geweld. JZZ kan die hoge instroom niet aan.

Desgevraagd verstrekte het KPCN de Raad begin 2020 het volgende overzicht van de aantallen huiselijk-geweldzaken over de jaren 2017-2019:

	2017	2018	2019
Opgenomen aangiften			
Bonaire	37	50	54
Sint Eustatius	6	8	14
Saba	6	4	8
<i>Totaal</i>	<i>49</i>	<i>62</i>	<i>76</i>
Ambtshalve opgepakt (geen aangifte)			
Bonaire	6	12	14
Sint Eustatius	-	2	2
Saba	-	-	-
<i>Totaal</i>	<i>6</i>	<i>14</i>	<i>16</i>
Ingezonden bij OM na aangifte			
Bonaire	27	40	23
Sint Eustatius	5	5	8
Saba	4	4	8
<i>Totaal</i>	<i>36</i>	<i>49</i>	<i>39</i>
Ingezonden bij OM ambtshalve (geen aangifte)			
Bonaire	3	10	11
Sint Eustatius	-	1	1
Saba	-	-	-
<i>Totaal</i>	<i>3</i>	<i>11</i>	<i>12</i>

De politie op Sint Eustatius heeft soms te maken met buitenlandse slachtoffers van huiselijk geweld die geen aangifte willen doen omdat zij dan hun recht om op dat eiland te wonen, kunnen verliezen. Een relatie met een Nederlandse partner kan immers voorwaarde voor een verblijfsvergunning zijn. In die gevallen gaat de politie niet altijd over tot het ambtshalve opmaken van een pv. De politie brengt de betreffende casus wel in het multidisciplinair overleg (MDO) in (zie verder onder 3.2.2).

Volgens de Bari regisseur¹⁰ op Sint Eustatius is de aangiftebereidheid van inwoners op dat eiland sterk toegenomen, maar komt het toch nog voor dat slachtoffers geen aangifte wensen te doen. Gevoelens van schaamte, maar bijvoorbeeld ook angst dat kinderen uit huis zullen worden geplaatst, spelen daarbij een rol. En sommige kerkgenootschappen op Sint Eustatius sturen er op aan om huiselijk geweld met hulp van de kerk binnen het gezin

¹⁰ Barioregisseur: politieambtenaar bij het KPCN met een functie die is te vergelijken met die van wijkagent.

op te lossen. In de gevallen waarin een slachtoffer geen aangifte wil doen, wordt BSH ingeschakeld om te bemiddelen. Indien er sprake is van letsel, zoals blauwe plekken, maakt de politiefoto's en wordt de zaak ambtshalve opgepakt.

Indien de politie geen waarneembaar letsel constateert, is er een aangifte nodig om de verdachte buiten heterdaad te kunnen aanhouden en het onderzoek te kunnen voortzetten, aldus het KPCN.

De barioregisseur op Saba geeft aan dat de politie op Saba ook vóór de aanwijzing van de PG zaken soms al ambtshalve opnam. Hij vindt het goed dat die praktijk nu formeel is vastgelegd in de aanwijzing.

Het KPCN verstrekt de gegevens van slachtoffers van huiselijk geweld standaard aan het BSH. Volgens de coördinator van het BSH komt het regelmatig voor dat melders van huiselijk geweld geen aangifte willen doen maar wel slachtofferhulp willen ontvangen. Omgekeerd komt het ook voor dat slachtoffers wel aangifte doen maar geen prijs stellen op hulp door het BSH, bijvoorbeeld omdat zij hulp zoeken bij een van de zorgpartners.

Volgens deze coördinator doet de politie haar best om huiselijk-geweldzaken ambtshalve op te pakken wanneer een slachtoffer geen aangifte wil doen.

Medewerkers van andere ketenpartners (OLB, JGCN, Voogdijraad, SRCN) merken op dat de politie huiselijk-geweldzaken niet altijd als zodanig aanmerkt en aangiften niet altijd opneemt. Volgens hen stuurt de politie dikwijls aan op bemiddelen en sussen. Voor Sint Eustatius wordt daarbij nog opgemerkt dat een en ander ook afhangt van de persoon van de politiechef maar dat het beeld van de afgelopen paar jaren is dat de politie in gevallen van huiselijk geweld niet op een time-out aanstuurde maar overging tot het opmaken van een pv. Het KPCN merkt in dit verband op dat de drempel voor het doen van aangifte in het verleden hoog lag maar dat het doen van aangifte sinds enkele jaren wordt gestimuleerd, onder andere door middel van bewustwordingscampagnes. Het aantal aangiften is sindsdien ook toegenomen. In overleg met de OvJ is in het verleden wel eens besloten om in gevallen van huiselijk geweld te bemiddelen, bijvoorbeeld in situaties waarin partners elkaar hebben geslagen en beiden de voorkeur gaven aan bemiddeling.

De betrokken gedeputeerde van het OLB wijst er nog op dat voor slachtoffers van huiselijk geweld de drempel om aangifte te doen vanwege zaken als sociale druk, afhankelijkheid van de dader en angst voor uithuisplaatsing van kinderen vaak zeer hoog is en dat de politie zich daar meer van bewust moet zijn.

De procesmanager Veiligheidshuis Bonaire (VH) en de programmamanager Huiselijk geweld en kindermishandeling (HGKM) van het OLB zijn van mening dat bijscholing van politieambtenaren nodig is. Agenten moeten weten wat huiselijk geweld is, welke patronen daarin zichtbaar zijn en hoe huiselijk geweld is te voorkomen. Zij hebben bij de korpsleiding aangedrongen op bijscholing en er is toegezegd dat aandacht functionarissen (zie onder 3.2.1) de politieambtenaren zullen gaan trainen in huiselijk-geweld-gerelateerde zaken.

Voorts merken verschillende geïnterviewden op dat de aandacht vanuit het OM BES voor huiselijk-geweldzaken sterk afhangt van de betrokken OvJ. Zij noemen het van groot belang dat OM BES en KPCN uitdragen dat huiselijk geweld niet wordt geaccepteerd in CN. Het

KPCN geeft in dit verband aan zeer tevreden te zijn over de samenwerking met de OvJ die nu is aangewezen voor JZZ-zaken.

In de aanwijzing van de PG staat dat de samenwerking tussen het OM, de politie en de reclassering wordt uitgewerkt in schriftelijke werkafspraken en dat ten minste eenmaal per jaar door tussenkomst van de HOvJ aan de PG zal worden gerapporteerd over bedoelde samenwerking. Het OM BES liet weten dat aan deze bepalingen geen invulling is gegeven. Wel besteedt het OM BES in zijn jaarverslagen aandacht aan huiselijk geweld.

In de OM BES-jaarverslagen 2017 en 2018 staat dat geweld-gerelateerde feiten, waaronder huiselijk geweld, al jarenlang een speerpunt zijn op de BES-eilanden. Het Jaarverslag 2017 bevat verder geen informatie over huiselijk geweld. In het Jaarverslag 2018 staat dat het aantal aangiften van huiselijk geweld en bedreiging/mishandeling in dat jaar is gestegen ten opzichte van het voorafgaande jaar. Dat wordt onder meer verklaard uit bewustwordingscampagnes. Dit jaarverslag bevat geen afzonderlijke cijfers over het aantal huiselijk-geweldzaken.

3.2 De afspraken uit het bestuursakkoord: beeld per eiland

3.2.1 Bonaire

Algemeen

Het OLB heeft het bestuursakkoord ondertekend en werkt aan de uitvoering. De verantwoordelijke gedeputeerde stelt dat dit bestuursakkoord ontwikkelingen in gang heeft gezet maar dat er méér nodig is. Er zijn veel goede bedoelingen maar er is nog geen duurzame oplossing voor de bestrijding van huiselijk geweld. Binnen het OLB leeft het idee om op Bonaire een Family Justice Center (FJC) op te zetten. Het is de bedoeling dat alle ketenpartners nauw en efficiënt samenwerken in het FJC en dat slachtoffers van huiselijk geweld slechts één keer hun verhaal hoeven te doen.

In 2019 hebben het OLB en het ministerie van VWS de samenwerkingsovereenkomst 'Bonaire gezond en wel' gesloten. Deze overeenkomst heeft onder meer betrekking op de aanpak van huiselijk geweld. Tot en met 2022 stelt het ministerie van VWS daarvoor geld beschikbaar aan het OLB. De betrokken gedeputeerde gaf aan dat het bestuurscollege de ambitie heeft zo snel mogelijk aan de verplichtingen van het Verdrag van Istanbul te kunnen voldoen, en dat de integrale benadering uit deze samenwerkingsovereenkomst daaraan zal bijdragen.

De directeurs van verschillende rijksdiensten noemen het in dit verband van belang dat de justitiële partijen nauwer betrokken zijn bij de ontwikkeling van visies en inzichten. De verbinding tussen openbare lichamen en rijksdiensten moet volgens hen worden verbeterd, waarbij zij opmerken dat ambities realistisch moeten zijn.

Bewustwording en voorlichting

Op Bonaire is binnen het (pilot)project van het ministerie van JenV een bewustwordingscampagne huiselijk geweld gevoerd. Met medewerking van het OLB en het KPCN – waaronder BSH – heeft de communicatie-afdeling van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) deze campagne opgezet. In november 2019 is begonnen met de campagne. Radiospots en filmpjes op social media (facebook) vormden daarvan belangrijke onderdelen. De RCN heeft het voorlichtingsmateriaal op de RCN-website geplaatst, waardoor het ook is te raadplegen door bewoners van Sint Eustatius en Saba.

Deskundigheidsbevordering professionals

In het kader van het project van het ministerie van JenV zijn de trainingen Kas Sigur en Signs of Safety aangeboden. Aan alle organisaties die zijn aangesloten bij het ZVH is de mogelijkheid geboden om deel te nemen.

Medewerkers van de SRCN geven de training Kas Sigur al in een gedwongen kader aan plegers van huiselijk geweld die onder reclasseringstoezicht staan. Doordat nu ook medewerkers van onder meer het OLB, JGCN en BSH de training hebben gevolgd, kunnen zij die in een vrijwillig kader aanbieden.

Signs of Safety is een werkwijze die zich richt op de veiligheid van kinderen in een gezin. Medewerkers van verschillende afdelingen van het OLB en van de Voogdijraad en de SRCN hebben deze training op Bonaire gevolgd.

Het OLB en de projectleider Huiselijk geweld van het JenV-project hebben gezamenlijk de

training aandacht functionaris georganiseerd. Deze training is er onder meer op gericht om degenen die de training volgen de kennis en vaardigheden bij te brengen die nodig zijn om collega's binnen de eigen organisatie te ondersteunen en te informeren bij vermoedens van huiselijk geweld. Naast medewerkers van de openbare lichamen hebben enkele medewerkers van het KPCN, de Voogdijraad en de SRCN deze training gevolgd. Men acht het van belang dat deze functionarissen, die ook de rol van casusregisseur kunnen vervullen, aanvullende trainingen krijgen waarin onder meer aandacht is voor casuïstiekbespreking/intervisie.

Versterking hulpverlening en keten

Sinds 2015 is er op Bonaire een Veiligheidshuis (VH, later omgedoopt tot Zorg- en Veiligheidshuis; ZVH) waarin de ketenpartners bijeenkomen om '*multi-problem*'-zaken te bespreken. Het (Z)VH functioneert onder de leiding van de procesmanager VH die in dienst is bij de SRCN.

In maart 2019 heeft het OLB een programmamanager HGKM aangesteld. Onder leiding van deze programmamanager is in 2019 binnen het ZVH begonnen met de HGKM-tafel. Tijdens de overleggen bespreken de ketenpartners onder meer werkprocessen en ernstigere zaken waarin huiselijk geweld en/of kindermishandeling speelt. De programmamanager HGKM zit de vergaderingen van de HGKM-tafel voor. Deelnemers aan deze tafel zijn de aandacht functionarissen van de verschillende ketenpartners en, afhankelijk van de aard van de zaak, vertegenwoordigers van andere organisaties. De programmamanager is van mening dat de deelnemers aan de HGKM-tafel onvoldoende tijd krijgen vanuit hun moederorganisatie om zaken volledig te kunnen oppakken. Zij spreekt van een voortdurend spanningsveld tussen de uitvoering van kerntaken vanuit de moederorganisatie en de uitvoering van taken vanuit de HGKM-tafel.

In de HGKM-tafel wordt per zaak een casusregisseur aangesteld die bepaalt wat er nodig is qua zorg en wie die zorg gaat bieden. De programmamanager wijst erop dat de casusregisseurs – medewerkers van de verschillende ketenpartners – wel de kennis maar niet de ervaring hebben, en dat aanvullende trainingen nodig zijn. Volgens de procesmanager ZVH Bonaire moet er worden nagedacht over de invulling van de functie van casusregisseur. Zij werken nu nog vooral vanuit het perspectief van de eigen organisatie en spreken andere organisaties onvoldoende aan op het niet-nakomen van afspraken.

Een integrale aanpak van de huiselijk-geweldproblematiek komt volgens de procesmanager moeilijk van de grond doordat medewerkers van de verschillende organisaties vooral met hun 'eigen zaken' aan de slag gaan. Van een gezin- of systeemgerichte aanpak, waarmee veel meer zou kunnen worden bereikt, is daardoor geen sprake, de aanpak vindt versplinterd door diverse organisaties plaats.

Volgens het BSH zijn de besprekingen van de HGKM-tafel en het huidige hulpaanbod, dan wel de kwaliteit daarvan, nog lang niet op het gewenste niveau om daadwerkelijk een oplossing en adequate hulp te kunnen bieden aan zowel slachtoffers als daders van huiselijk geweld. De aanpak van huiselijk geweld is volgens de coördinator van BSH sterk onderschat. Op dit moment zijn er aandacht functionarissen die ook nog eens casusregisseur kunnen worden. Een belangrijk aandachtspunt is dat deze functionarissen dan een dubbele pet op

hebben. Zij behandelen huiselijk-geweldzaken, maar hebben daarnaast hun eigen caseload bij hun moederorganisatie, bijvoorbeeld BSH of JGCN. Deze functionarissen worden overvraagd. Het OLB zou aparte casusregisseurs moeten werven, aldus het BSH.

Wat betreft de uitwisseling van informatie stelt een van de geïnterviewden dat er tussen de ketenpartners nog te pas en te onpas informatie wordt gedeeld, ook als betrokkenen daar geen toestemming voor hebben verleend. Een andere gesprekspartner merkt op dat men inmiddels voorzichtiger wordt en steeds vaker de cliënt vooraf informeert en om toestemming vraagt. Keerzijde daarvan is dat sommige cliënten geen toestemming geven voor het delen van informatie over hen binnen de keten.

Volgens de directeurs van twee justitiële diensten zijn organisaties als het ziekenhuis en psychologen heel terughoudend met het delen van informatie. Zij beroepen zich op hun geheimhoudingsplicht of op de privacy-gevoeligheid van de informatie. Dat heeft tot gevolg dat een integrale aanpak van huiselijk geweld niet altijd mogelijk is.

De stichting Krusada heeft in 2019 op Bonaire een opvang voor (met name) slachtoffers van huiselijk geweld opgezet. Deze opvang, Refugio Tabitha genaamd, is in september 2019 geopend. Het complex telt tien appartementen. Direct na de opening zijn er daarvan zes in gebruik genomen. In zes appartementen verbleven eind oktober 2019 zes vrouwen en zeven kinderen. Vanwege een gebrek aan personeel is kort na de opening besloten tot een plaatsingstop. Het gaat volgens de directeur van Krusada om zwaar getraumatiseerde vrouwen en ernstig beschadigde kinderen voor wie veel begeleiding noodzakelijk is. Refugio Tabitha beschikt over vijf begeleiders maar heeft er drie extra nodig. Krusada heeft bij het OLB een verzoek ingediend om extra begeleiders te mogen aantrekken.

Verblijf in Refugio Tabitha is in beginsel voor een periode van maximaal zes maanden. Het is de bedoeling dat de casusregisseur vanuit de HGKM-tafel toewerkt naar een oplossing buiten deze opvang. Probleem daarbij is volgens velen dat op Bonaire sprake is van een ernstig tekort aan betaalbare huurwoningen. Dat betekent dat het slachtoffer ofwel terug moet naar de oude situatie danwel, als die terugkeer niet wenselijk is, langer in de opvang moet blijven. Het opvangproject is opgezet als een pilot die loopt tot juli 2020. Financiering komt van het OLB. Plaatsing bij Refugio Tabitha gebeurt bij een crisissituatie of via de HGKM-tafel. Bij het ontbreken van de mogelijkheid tot plaatsing bij Refugio Tabitha is in noodgevallen opvang voor enkele dagen in een hotel mogelijk, op kosten van het OLB.

Meldstructuur

In het laatste kwartaal van 2019 is op Bonaire bij wijze van pilot een tijdelijk meldpunt in gebruik genomen. Vooralsnog kunnen alleen de ketenpartners meldingen doen.

Naast de programmamanager HGKM – in de rol van coördinator – draaien vier aandacht functionarissen van verschillende ketenpartners mee in de (piket)diensten van het meldpunt. Het is de bedoeling het meldpunt fysiek onder te brengen bij het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) of bij Bureau Integrale Wijkaanpak¹¹ en het meldpunt te bemensen met vier vaste meldpuntfunctionarissen. Zij krijgen als taak de meldingen op te nemen, de

¹¹ Zowel het CJG als het Bureau Integrale Wijkaanpak behoort tot het OLB.

ketenpartners te adviseren over het hulptraject en voorlichting te geven over huiselijk geweld en kindermishandeling aan medewerkers van de ketenpartners. Verschillende personen met wie de Raad sprak, wezen erop dat huiselijk-geweldzaken erg arbeidsintensief zijn en dat de bemensing van het meldpunt met aandacht functionarissen van de verschillende ketenpartners niet werkt omdat zij al vol zitten met 'eigen' werkzaamheden. De programmanager HGKM werkt aan een training voor meldpuntfunctionarissen. Zij moeten onder andere leren hoe zij een risicoanalyse kunnen uitvoeren.

Juridisch kader

In het kader van het bestuursakkoord heeft het ministerie van VWS in 2019 de 'Juridische Handreiking BES; Huiselijk geweld en kindermishandeling' uitgebracht, alsmede een daarbij behorend stappenplan.

De juridische handreiking bevat algemene informatie over huiselijk geweld en kindermishandeling, over het delen en vastleggen van informatie, over de toestemmingsvereiste, over het delen van informatie zonder toestemming en over het melden van huiselijk geweld en kindermishandeling. De handreiking beschrijft deze aspecten vervolgens voor elk van de betrokken beroepsgroepen afzonderlijk.

Met het oog op de implementatie van deze handreiking heeft het ministerie materiaal voor een training op de BES-eilanden laten ontwikkelen. De bedoeling daarvan is dat trainers die in CN-trainingen verzorgen hetzelfde juridisch kader hanteren en goed weten wat er kan en wat er mag bij signalen van huiselijk geweld en/of kinderhandeling.

De juridische handreiking is behandeld in de training voor aandacht functionarissen en de programmamanager HGKM is samen met onder meer een aandacht functionaris van de SRCN in 2019 in Nederland geweest om getraind te worden in het gebruik van de handleiding. Deelnemers aan die training zullen de diensthoofden, de overige aandacht functionarissen en andere betrokken organisaties gaan informeren over de ins en outs van de handreiking. Tijdens het onderzoek van de Raad was de handreiking bij veel gesprekspartners, onder wie verschillende diensthoofden, nog niet bekend.

Verschillende geïnterviewden geven aan dat een wettelijk geregelde meldcode en de mogelijkheid van een tijdelijk huisverbod kunnen bijdragen aan een effectieve aanpak van HG. Beide zijn verankerd in de wetgeving van Europees Nederland maar ontbreken in de regelgeving van Caribisch Nederland.

3.2.2 Sint Eustatius

Algemeen

Binnen het openbaar lichaam Sint Eustatius (OLE) is de directie Sociaal domein verantwoordelijk voor de uitvoering van het bestuursakkoord. Daartoe is bij deze directie een beleidscoördinator Huiselijk geweld aangesteld. De beleidscoördinator en de directeur Sociaal domein zijn in gesprek met de bestuurders van het OLE om te bereiken dat wordt gewaarborgd dat het onderwerp op de agenda blijft staan na afloop van de projectperiode (2017-2020).

De bestuurders van het OLE zullen moeten uitspreken dat huiselijk geweld een thema is dat blijvende aandacht nodig heeft. Om dit kracht bij te zetten heeft de directie Sociaal domein

een visiedocument opgesteld voor Sint Eustatius, specifiek voor dat domein, met een looptijd tot 2040. In dat document staat preventie centraal. Het kost volgens betrokkenen op zijn minst een generatie om gedragsverandering te bewerkstelligen. Na afloop van het bestuursakkoord (2020) zijn er structureel middelen nodig om de ambities te realiseren.

In algemene zin wordt als zorgpunt genoemd dat in Den Haag van alles voor de BES-eilanden wordt bedacht, maar dat de bedachte aanpak lang niet altijd de beste is voor een kleine gemeenschap als die van Sint Eustatius. Men is zich in Den Haag vaak niet bewust van dit zo andere perspectief. Op het moment dat nieuw beleid wordt ontwikkeld, is het van groot belang ervoor te zorgen dat iemand van het OLE meedenkt en dat de situatie van Sint Eustatius vanaf het begin wordt meegenomen in het gehele proces.

Bewustwording en voorlichting

Het OLE heeft eind 2017 een eerste campagne gevoerd die was gericht op bewustwording. Door middel van posters op billboards werd duidelijk gemaakt dat huiselijk geweld niet normaal is. Begin 2019 is een tweede campagne gestart waarbij rolmodellen uit de samenleving van Sint Eustatius op posters zijn afgebeeld. De boodschap van deze campagne luidt: *'Take a stand against domestic violence!'*

Een derde campagne is eind 2019 uitgerold met de boodschap: *'Doing nothing isn't an option'*.

Volgens de beleidscoördinator Huiselijk geweld zijn de mensen het nu over het thema gaan hebben. Zo werd bij een recente missverkiezing op het eiland door de kandidaten zelf aandacht gevraagd voor het onderwerp huiselijk geweld. Ook bij jongeren slaat de campagne aan. Omdat het aantal professionals op Sint Eustatius gering is, wordt er nagedacht over verschillende kanalen om dit thema verder op de kaart te zetten, zoals in kerken en vrouwengroepen. Omdat facebook een belangrijk medium is op Sint Eustatius, zal dat ook worden aangegrepen.

Het KPCN investeert in voorlichting op scholen en ondersteunt campagnes van het OLE. Ook verzorgt de politie tijdens het carnaval, in samenwerking met het OLE, een presentatie over huiselijk geweld. Samen met de GGZ geeft het KPCN seksuele voorlichting op scholen, waarbij het KPCN ingaat op de consequenties van relaties tussen minder- en meerderjarigen.

Deskundigheidsbevordering professionals

In het kader van deskundigheidsbevordering hebben medewerkers van het OLE en van de ketenpartners JGCN, Voogdijraad en BSH verschillende trainingen gevolgd, zoals 'Kas Sigur' en 'train-the-trainer'. Medewerkers van het JGCN-team op Sint Eustatius hebben daarnaast de training 'Signs of Safety' gevolgd. Deze trainingen zijn aangeboden binnen het pilotproject Huiselijk geweld van het ministerie van JenV.

Twee medewerkers van het OLE hebben de training aandacht functionaris gevolgd.

Samen met het OLE werkt het JGCN-team aan een film over kindermishandeling, als onderdeel van huiselijk geweld. De film besteedt ook aandacht aan de manier waarop de keten omgaat met kindermishandeling.

De beleidscoördinator signaleert dat een aantal medewerkers niet is gewend aan het voeren van gesprekken met ouders, gericht op de-escalatie en/of motivatie. Het is zaak dat medewerkers de benodigde gesprekstechnieken krijgen aangeleerd en lastige gesprekken durven aan te gaan. Dat hoort namelijk ook bij de professionaliteit van betrokkenen.

Een medewerker van het OLE die de trainingen Kas Sigur en train-the-trainer heeft gevolgd, merkt op dat zij eigenlijk niet weet hoe deze training verder toe te passen. Ook wacht zij op sturing vanuit het OLE wanneer en of zij andere professionals moet trainen.

Medewerkers van de Voogdijraad merken op dat trainingen ad-hoc worden aangeboden zonder achterliggende visie of plan van aanpak voor deskundigheidsbevordering.

Vanuit het OLE wordt opgemerkt dat er budget beschikbaar is voor de training van medewerkers maar dat het, omdat er een reorganisatie bij het ambtelijk apparaat van het OLE loopt, geen zin heeft dat geld nu te besteden. Het is immers niet bekend welke medewerker straks op welke post zit.¹²

Versterking hulpverlening en ketensamenwerking

Op Sint Eustatius functioneert het multidisciplinair overleg (MDO). Dit MDO is vergelijkbaar met het Zorg- en Veiligheidshuis zoals dat op Bonaire bestaat. In het MDO worden, onder voorzitterschap van de beleidscoördinator HG of de directeur van de GGD, ‘multi-problem’-zaken besproken waarbij jongeren zijn betrokken. Deelnemende partners zijn - naast vertegenwoordigers van het OLE – JGCN, Voogdijraad, SRCN, OM en KPCN/BSH. Het MDO vindt eens in de vier weken plaats.

De beleidscoördinator is tevreden over hoe het nu gaat. Alle deelnemers hebben een privacyverklaring en een samenwerkingsconvenant ondertekend. Men spreekt openlijk over de ingebrachte zaken en er is verbondenheid tussen de deelnemende partijen (alle ketenpartners). Er zijn wel opstart-issues; zo gebeurt het nog dat afspraken die zijn gemaakt in het MDO door een van de ketenpartners worden herroepen in gesprekken met cliënten. Daar moet nog aan worden gewerkt.

Aan het OM BES en/of het KPCN zal nog worden gevraagd of zij een toelichting willen komen geven in het MDO over de wijze waarop zij met bepaalde zaken omgaan, zoals met de Aanwijzing relationeel geweld van de PG.

Het OLE noemt de samenwerking met het KPCN prima maar vindt de politie soms erg afwachtend. Dit geldt volgens het OLE ook voor de meeste andere ketenpartners. Daarbij speelt mee dat men er op Sint Eustatius moeite mee heeft te laten blijken dat men iets niet weet. Voor sommigen is het dan lastig aan een andere organisatie te vragen hoe te handelen. Volgens het OLE moet het initiatief meestal vanuit het OLE komen. Het KPCN deelt in dit verband mee dat het team op Sint Eustatius zeer gedreven is om

¹² Medio februari 2020 had de Raad nog geen nadere informatie over de stand van zaken rond deze reorganisatie.

huiselijk-geweldzaken op te pakken, maar dat het daarbij wel afhankelijk is van beschikbaar bewijs en omstandigheden. Wanneer het team twijfelt over de meest aangewezen aanpak, neemt het contact op met de collega's op Bonaire.

Zowel de JGCN als de SRCN laat weten dat bij huiselijk-geweldzaken de informatiedeling tussen de ketenpartners beter zou kunnen op Sint Eustatius. Medewerkers van de vestigingen op Sint Eustatius stellen dat zij vaak zelf achter informatie aan moeten gaan. Het actief delen en uitwisselen van informatie is volgens hen niet goed geregeld. Zij wijzen er nog op dat het kerkgenootschap van de Zevendedagsadventisten op Sint Eustatius veel aanhang heeft en dat dit genootschap bij problemen binnen een gezin probeert bij te dragen aan een oplossing. JGCN biedt daartoe de ruimte maar houdt de situatie rondom de kinderen wel altijd goed in de gaten.

Op Sint Eustatius is (nog) geen opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld, het OLE is daar wel mee bezig. In december 2019 is samen met JGCN een werkbezoek afgelegd aan buureiland St. Kitts om te kijken hoe daar de opvang is georganiseerd. Het OLE betreurt het dat Bonaire, dat sinds 2019 een opvang heeft voor slachtoffers van huiselijk geweld, het OLE daar onvoldoende bij heeft betrokken. Het OLB heeft weliswaar aangegeven dat slachtoffers van huiselijk geweld op Sint Eustatius voor noodopvang tijdelijk op Bonaire kunnen worden opgevangen, maar het is onduidelijk hoe dit er in de praktijk uit zal zien. In noodgevallen waarin een slachtoffer niet binnen het eigen netwerk kan worden opgevangen, is plaatsing voor enkele dagen in een hotel mogelijk. Het OLE draagt dan de kosten.

De maatschappelijk werker van het OLE geeft aan dat zij in de maand oktober 2019 drie huiselijk-geweldzaken heeft gehad, waarvan één een crisistaak was. Zij ziet een toename in het aantal huiselijk-geweldzaken. In deze zaken kan de maatschappelijk werker echter geen duurzame oplossing bieden, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van een opvang voor slachtoffers van HG. Dit betekent volgens betrokkenen ook dat het effect van haar werk in twijfel wordt getrokken. Slachtoffers van huiselijk geweld weten haar te vinden, maar vertellen aan anderen dat de maatschappelijk werker hen onvoldoende kan helpen. Wanneer deze opvatting breed wordt gedeeld op het eiland, melden andere slachtoffers zich niet meer bij de maatschappelijk werker.

Meldstructuur

Volgens de beleidscoördinator Huiselijk geweld is het meldpunt op papier rond maar moet onder meer de bemensing nog worden geregeld. De eigen organisatie van het OLE is te klein om het meldpunt 24/7 te bemensen dus hulp van de ketenpartners is noodzakelijk. Als de overheid een meldpunt start, moet die overheid de mensen wel iets kunnen bieden. Verschillende betrokkenen vragen zich af of het meldpunt wel van de grond zal komen. De behoefte aan een meldpunt wordt onderkend, maar het blijft een heikel punt hoe een 24-uurs bezetting te realiseren.

Juridisch kader

Hiervoor onder 3.2.1 heeft de Raad aandacht besteed aan de 'Juridische Handreiking BES;

Huiselijk geweld en kindermishandeling' en het bijbehorende stappenplan.

Medewerkers van ketenpartners Voogdijraad en SRCN op Sint Eustatius weten van het bestaan van de juridische handreiking maar kennen de inhoud niet precies. Bij de totstandkoming daarvan zijn zij niet betrokken geweest. Zij stellen zich op het standpunt dat er altijd toestemming van de cliënten nodig is om informatie te kunnen delen met ketenpartners.

3.2.3 Saba

Algemeen

Het openbaar lichaam Saba (OLS) werkt aan de vijf geprioriteerde onderwerpen uit het bestuursakkoord. Dit akkoord biedt Saba tijdelijke middelen om een aanpak van huiselijk geweld te ontwikkelen. Het akkoord dekt echter niet alle thema's waaraan het OLS aandacht wil besteden. Met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft het OLS de 'Saba Package' opgesteld. Dit is een actieprogramma dat in 2019 is gestart en in ieder geval tot 2023 loopt. Het programma kent tien thema's, waarvan huiselijk geweld er één is.

Saba focust de komende periode op de jonge generatie van Saba en wil de ouders bewust maken van het belang van een goede opvoeding. Op Saba is het niet voor alle inwoners gebruikelijk dat ook de vader opvoedingstaken op zich neemt. Daarnaast is op scholen nog de liniaal aanwezig op het bureau van de leraar om ongewenst gedrag te corrigeren. Het OLS wil voorlichting in gewenst gedrag gaan geven op de voorschoolse opvang, op de lagere en op de middelbare school. Deze voorlichting is gebaseerd op de methode *conscious discipline*, afkomstig uit Aruba.

In 2018 heeft het OLS een coördinator Huiselijk geweld aangesteld. Deze coördinator wijst erop dat de drie BES-eilanden alle klein zijn en bijvoorbeeld geen expertisecentrum hebben op het terrein van zaken als HG. Daarom moeten de eilanden van elkaar leren. Naast de kleinschaligheid zijn de professies dun bezet. Niet alle functies zijn bij het OLS beschikbaar, zoals bijvoorbeeld die van gedragsdeskundige. Indien nodig roept het OLS dan ook de deskundigheid van gedragsdeskundigen van ketenpartners in, zoals die van JGCN en of de Voogdijraad.

Het OLS beschikt sinds 2016 over een afdeling Sociaal Domein en over maatschappelijk werkers.

Het OLS wenst de aanpak van huiselijk geweld naar een volgend niveau te tillen. Het bestuursakkoord is daarbij een hulpmiddel en biedt houvast. In 2020 zal het OLS er nog niet in slagen om de geprioriteerde onderwerpen volledig *up-and-running* te hebben. Daar is meer tijd voor nodig. Ook na 2020 wil het OLS verder met de aanpak. In de samenleving moet huiselijk geweld namelijk als abnormaal gedrag worden gezien.

De gezaghebber noemt het zorgelijk dat de bijbehorende financiering na 2020 zal stoppen. Saba kan de benodigde financiering om huiselijk geweld ook na 2020 verder te ontwikkelen niet zelf realiseren. De tijdelijke financiering (doeluitkeringen) bedraagt 30% van de totale

begroting van het sociale domein van het OLS. Dus er zal na 2020 een gat in de begroting ontstaan. Dan rijst direct de vraag: hoe verder met de aanpak voorkomen van huiselijk geweld?

Bewustwording en voorlichting

Om de Sabanen bewust te maken en de stap naar melden te stimuleren, is de afdeling Sociaal domein van het OLS een awareness-campagne gestart met als doel huiselijk geweld meer bespreekbaar te maken. De lokale stichting Body Mind & Spirit (BMS) helpt bij de ontwikkeling van de campagnes door bijvoorbeeld posters te maken. De campagnes worden veelal via social media bekend gemaakt; facebook is een veelgebruikt medium onder de inwoners van Saba.

In het kader van preventie organiseert het OLS eens per maand een *womens night* waar gesproken wordt over huiselijk geweld en over hoe te voorkomen dat je (opnieuw) slachtoffer wordt. Daarmee beoogt het OLS het onderwerp huiselijk geweld uit de taboesfeer te halen. De coördinator zoekt met ketenpartners naar mogelijkheden ook mannen te bereiken, maar dat is veel lastiger. Dat heeft te maken met de heersende machocultuur waarin mannen niet gauw over hun ervaringen en gevoelens praten. Eind november 2019 heeft het OLS samen met onder andere BMS een groot evenement georganiseerd voor zowel mannen als vrouwen waarbij het thema huiselijk geweld ook veel aandacht heeft gekregen.

Volgens het KPCN gaan Sabanen wel meer praten over huiselijk geweld maar is van een stijging in het aantal meldingen/aangiften nog geen sprake.

De coördinator benadrukt dat het van belang is te voorkomen dat zaken binnen een gezin uit de hand lopen. Daarom zou het OLS graag meer doen aan preventie. Daarvoor wordt nauw samengewerkt tussen de GGD, MHC, de scholen en de JGCN. Het is belangrijk maar lastig om de ouders erbij te betrekken. Men probeert te bereiken dat zij beter gaan begrijpen wat het OLS in dit verband doet. Een gezinsgerichte therapie zou dan ook gewenst zijn met het oog op het aanleren van opvoedvaardigheden.

Deskundigheidsbevordering professionals

Medewerkers van het OLS en van de ketenpartners hebben verschillende trainingen en cursussen gevolgd op het terrein van huiselijk geweld. Dit is voor een deel gebeurd binnen het JenV-project (zie paragraaf 2.5).

De trainingen Kas Sigur en Signs of Safety zijn niet alleen op Bonaire maar ook op Sint Eustatius respectievelijk Saba aangeboden.

De coördinator Huiselijk geweld heeft deelgenomen aan de training aandacht functionaris.

Volgens de coördinator zou het goed zijn als er op Saba meer trainingen zouden kunnen worden gegeven, maar is het moeilijk om aan geschikte trainers te komen. Er is wel afgesproken dat een vertegenwoordiger van Safe Haven (Sint Maarten) naar Saba komt om daar een training te verzorgen.

De afdeling Sociaal domein van het OLS heeft het *Platform Domestic Violence* opgezet, waarin de ketenpartners (OLS, Voogdijraad, JGCN, SRCN en KPCN) eens in de maand bij elkaar komen voor deskundigheidsbevordering (trainingen en cursussen). Het OLS heeft trainingen op Aruba en Sint Maarten gefinancierd voor alle ketenpartners die deelnemen aan genoemd *platform*.

Vanuit de Voogdijraad komt de kanttekening dat trainingen ad-hoc worden aangeboden zonder achterliggende visie of plan van aanpak voor deskundigheidsbevordering.

Versterking hulpverlening en keten

Sinds medio 2018 functioneert er, onder leiding van coördinator Huiselijk geweld, een veiligheidshuis (Safety House) op Saba alsmede het hiervoor bedoelde Platform Huiselijk Geweld (*Platform Domestic Violence*). Beide zijn opgezet vanuit het sociale domein van het OLS.

Eens in de twee weken komen vertegenwoordigers van de ketenpartners bijeen in een *safety meeting* van het veiligheidshuis voor bespreking van casuïstiek. Gemiddeld worden er drie cases per bijeenkomst besproken. In gezamenlijkheid wordt bepaald wie wat kan betekenen of acties zal gaan uitzetten. Wanneer de politie meldingen heeft ontvangen van huiselijk geweld waarbij kinderen getuige/betrokken zijn, meldt zij dit altijd tijdens de *safety meeting*. Ook JGCN meldt dergelijke gevallen. In een digitaal programma, waarin alle ketenpartners kunnen werken, worden de ontwikkelingen bijgehouden.

SRCN noemt de relatie met de ketenpartners goed, maar de deelname aan het veiligheidshuis is soms beperkt en de onderlinge communicatie kan beter. Het duurt soms lang voordat relevante informatie wordt ontvangen. Doordat organisaties kampen met personeelstekorten gaat het eigen organisatiebelang vaak boven het ketenbelang. De lokale medewerker van de Voogdijraad op Saba geeft aan zelden deel te nemen aan de *safety meetings* van het veiligheidshuis, zij kiest andere wegen om aan relevante informatie te komen. Deze medewerker geeft aan dat de Voogdijraad op Saba nog zoekende is naar zijn positie binnen de keten.

Verschillende betrokkenen geven aan dat de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners beter moet. De gezaghebber wijst erop dat het op Saba gebruikelijk is dat organisaties informatie voor zich houden. Hij noemt het in dat verband belangrijk dat als de politie een melding van HG ontvangt zij die dan doorzet naar het sociale domein van het OLS. Want dan kan de melding vervolgens worden besproken tijdens een *safety meeting* onder leiding van de coördinator Huiselijk geweld.

Een vertegenwoordiger van het KPCN spreekt op het punt van informatie-uitwisseling tussen het OLS en de politie van een scheve verhouding. Het sociale domein verlangt van de politie dat die alle informatie deelt met de ketenpartners, terwijl het sociale domein vanwege de privacy van cliënten niet alles wil delen met de politie. Het komt voor dat de

politie pas tijdens een *safety meeting* verneemt van een heftig geval van huiselijk geweld. De politie is van mening dat zij bij zulke gevallen direct een melding moet krijgen.

Zoals eerder aangegeven, komen de ketenpartners elke vier weken bijeen in het Platform Domestic Violence om beleidsmatig met dit thema bezig te zijn en te werken aan deskundigheidsbevordering.

Op Saba is nog geen opvangmogelijkheid voor slachtoffers van huiselijk geweld. De coördinator is wel bezig met het opzetten van een *safety house*. JGCN is er bij betrokken voor wat betreft de (nood)opvang van kinderen.

Het is tot nu toe twee keer voorgekomen dat een inwonster van Saba in verband met huiselijk geweld voor haar eigen veiligheid, samen met haar kinderen, van het eiland is gehaald. Eenmaal was opvang geregeld op Bonaire, in het andere geval in (Europees) Nederland. Deze interventies zijn volgens de coördinator Huiselijk geweld eigenlijk niet gewenst omdat je een vrouw met haar kinderen naar een ander eiland brengt. Alternatieve woonvoorzieningen zijn echter onvoldoende aanwezig op Saba. De huurprijzen zijn hoog, waardoor een slachtoffer zelden in staat is te verhuizen. Saba moet innovatief zijn voor wat betreft opvangvoorzieningen en wil samenwerken met Sint Maarten. Op dit eiland wordt ook Engels gesproken, wat een eventueel tijdelijk verblijf op Sint Maarten gemakkelijker maakt.

Meldstructuur

Saba beschikt nog niet over een meldpunt huiselijk geweld. Volgens de coördinator staat de realisatie van zo'n meldpunt hoog op de agenda. Vertegenwoordigers van het OLS en van JGCN zouden het meldpunt kunnen gaan bemensen. Ze hebben in juli 2019 een training gevolgd. Het is vooral van belang dat zij allen op één lijn zitten en dat de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners goed is (zie ook onder ketensamenwerking).

Verschillende geïnterviewden noemen het inrichten van een meldstructuur op Saba lastig. Vooral de kleinschaligheid speelt daarbij een rol. Een professional wil liever niet dat het desbetreffende huishouden ontdekt dat hij een melding heeft gedaan. Doordat iedereen elkaar kent, is anonimiteit eigenlijk nooit gewaarborgd. Dat werkt drempelverhogend in het doen van een melding huiselijk geweld. En artsen melden geen vermoedens van huiselijk geweld bij KPCN met een beroep op hun medisch beroepsgeheim.

Medewerkers van verschillende organisaties merken op dat op Saba ook burgers niet gauw een misstand zullen melden; ze zien wel dat er iets aan de hand is maar zetten de stap naar het melden ervan niet. Op huiselijk geweld rust nog een groot taboe en er is sprake van grote schaamte wanneer het in de eigen omgeving voorkomt. Het kost tijd om dat te doorbreken. Het *Platform Domestic Violence* speelt een belangrijke rol bij het bespreekbaar maken van dit thema. Voorts is in dit verband opgemerkt dat lang niet iedere Sabaan een goede band met de politie heeft. Een gebrek aan vertrouwen van burgers in de politie zou er medeoorzaak van kunnen zijn dat men liever geen melding of aangifte doet bij de politie.

Juridisch kader

Zoals onder 3.2.1 is vermeld, heeft het ministerie van VWS in 2019 de 'Juridische Handreiking BES; Huiselijk geweld en kindermishandeling' opgesteld alsmede een bijbehorend stappenplan.

Net als op Sint Eustatius stellen medewerkers van ketenpartners Voogdijraad en SRCN zich op het standpunt dat er altijd toestemming van de cliënten nodig is om informatie te kunnen delen met ketenpartners. Zij weten van het bestaan van de Juridische Handreiking BES maar kennen de inhoud niet precies. Bij de totstandkoming van dit document zijn zij niet betrokken geweest.

In het kader van dit onderzoek merkten medewerkers van de verschillende ketenpartners op dat de mogelijkheid van het opleggen van een tijdelijk huisverbod en de introductie van een wettelijke meldcode voor huiselijk geweld kunnen bijdragen aan een effectieve aanpak van huiselijk geweld op Saba.

4 Analyse en conclusie

4.1 Aanwijzing PG

In hoeverre geven de justitiële partijen uitvoering aan de aanwijzing relationeel geweld?

Analyse

De Aanwijzing relationeel geweld van de PG beoogt meer uniformiteit en een effectiever en efficiënter optreden van politie en OM BES in reactie op relationeel geweld.

Uit het onderzoek van de Raad komt naar voren dat de politie in CN na deze aanwijzing niet anders is gaan werken. Volgens de politie werkte zij ook vóór die aanwijzing al op de beoogde manier. Het aantal huiselijk-geweldzaken bij de politie is sinds 2017 wel toegenomen. Dit betreft zowel het aantal door de politie opgenomen aangiften als het aantal ambtshalve opgepakte zaken. Het is niet bekend in hoeverre deze toename van het aantal huiselijk-geweldzaken samenhangt met een toegenomen aangiftebereidheid en/of een toename van het aantal gevallen van huiselijk geweld.

Vertegenwoordigers van diverse ketenpartners betwijfelen of de politie in huiselijk-geweldzaken wel altijd voldoende doorpakt. En geluiden dat het in CN soms lastig is een aangifte opgenomen te krijgen, zijn niet nieuw voor de Raad. Juist in dit soort zaken, waarin slachtoffers vaak al veel moeten overwinnen om het besluit te nemen naar de politie te stappen, zou de politie geen enkele drempel mogen opwerpen. Uit de mededeling vanuit het OM BES dat het OM zonder pv van aangifte meestal niet veel kan beginnen, blijkt eens te meer hoe belangrijk het is dat slachtoffers bereid zijn tot het doen van aangifte en dat de politie die opneemt.

Het is van groot belang dat alle politieambtenaren die beroepsmatig met zaken van huiselijk geweld te maken kunnen krijgen, goed op de hoogte zijn van de ins en outs daarvan. Het gaat dan in het bijzonder om intakepersoneel, medewerkers van de Basispolitiezorg en rechercheurs die huiselijk-geweldzaken behandelen. De toezegging van de korpsleiding dat de politieambtenaren zullen worden getraind in huiselijk-geweld-gerelateerde zaken geeft de Raad dan ook hoop.

Op grond van de aanwijzing dient de politie in het geval een slachtoffer van huiselijk geweld geen aangifte wenst te doen de zaak te bespreken met de OvJ of met de contactfunctionaris van het parket. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de politie in overleg treedt met de OvJ als een slachtoffer een aangifte wil intrekken. Er is niet gebleken dat de politie dit ook stelselmatig doet in de gevallen waarin het slachtoffer van meet af aan geen aangifte wenst te doen. En in sommige situaties kiest de politie er zelfs bewust voor om géén pv op te stellen, om het slachtoffer te behoeden voor andersoortige problemen. Met het oog op het belang van het slachtoffer is dit nog wel begrijpelijk, maar als signaal naar de samenleving moeilijk te aanvaarden. Ook in dit soort gevallen zou de politie altijd in overleg moeten treden met het OM BES.

Het OM BES beschikt niet over schriftelijke werkafspraken met de ketenpartners KPCN en SRCN en heeft de PG ook niet afzonderlijk over die samenwerking gerapporteerd, terwijl dit volgens de aanwijzing van de PG wel zou moeten.

Conclusie

Het OM BES en het KPCN werken op verschillende punten nog niet overeenkomstig de aanwijzing van de PG. Het KPCN zou in alle gevallen waarin slachtoffers van huiselijk geweld geen aangifte (willen) doen, in overleg moeten treden met het OM BES. En het OM BES zou de samenwerking met het KPCN en de SRCN moeten uitwerken in schriftelijke werkafspraken en de PG periodiek over die samenwerking moeten rapporteren.

4.2 Afspraken bestuursakkoord

4.2.1 Welke bijdrage leveren de justitiële partijen aan preventie gericht op bewustwording en voorlichting rondom het thema huiselijk geweld?

Analyse

Blijkens het bestuursakkoord behoren taken op het terrein van preventie in de eerste plaats tot de verantwoordelijkheden van de openbare lichamen en moet op lokaal niveau worden gezien op welke wijze een en ander vorm kan krijgen.

De drie BES-eilanden hebben elk hun eigen campagne gevoerd om het thema Huiselijk geweld onder de aandacht van de bevolking te brengen. Bij de bewustwordingscampagne op Bonaire heeft de afdeling communicatie van de RCN een voorname rol gespeeld, het KPCN heeft bijgedragen aan de inhoud. Deze campagne is van de grond gekomen binnen het JenV-project. Op Sint Eustatius is het OLE al in 2017 met een bewustwordingscampagne begonnen. De justitiële partijen hebben daarbij geen substantiële rol gespeeld. Van die partijen draagt met name het KPCN bij aan bewustwording door bijvoorbeeld het geven van voorlichting op scholen en tijdens evenementen. Ook op Saba is het met name de lokale overheid die door middel van posters en berichten op social media het thema onder de aandacht van de bevolking brengt. De justitiële partijen dragen bij aan bewustwordingsactiviteiten door hun deelname aan het platform Huiselijk Geweld.

Conclusie

De justitiële partijen, in het bijzonder het KPCN, leveren een positieve bijdrage aan voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten. Voor Bonaire geldt zelfs dat pas in het kader van het JenV-project is begonnen met een bewustwordingscampagne. Dit terwijl de openbare lichamen daarvoor primair verantwoordelijk zijn.

4.2.2 In hoeverre dragen de justitiële partijen bij aan deskundigheidsbevordering van de betrokken professionals op de eilanden?

Analyse

Krachtens het bestuursakkoord is deskundigheidsbevordering van de professionals op de eilanden een lokale aangelegenheid die onder verantwoordelijkheid van de openbare lichamen behoort te worden uitgevoerd.

Gedurende het eerste jaar van de looptijd van het bestuursakkoord is er op het terrein van deskundigheidsbevordering van de betrokken professionals op de drie eilanden niet veel gebeurd. In het kader van het JenV-project hebben medewerkers van onder meer de

openbare lichamen, JGCN en de justitiële partijen gerichte trainingen en cursussen gevolgd, zoals Kas Sigur. Het pilotproject van het ministerie van JenV is van grote betekenis geweest voor het op gang krijgen van deskundigheidsbevordering.

Na de aanstelling van een programmamanager HGKM bij het OLB heeft deze samen met de projectleider van het JenV-project een specifieke training 'Aandachtsfunctionaris Huiselijk geweld' georganiseerd. Medewerkers van de drie openbare lichamen en van de justitiële partijen KPCN, VR en SRCN hebben deze training gevolgd. De aandachtsfunctionarissen kunnen binnen de eigen organisaties een belangrijke rol vervullen door hun kennis te delen met de collega's.

Uit de gesprekken die de Raad heeft gevoerd met medewerkers van de verschillende betrokken organisaties komt naar voren dat er op verschillende terreinen sterke opleidingsbehoeften leven. Ondanks de primaire verantwoordelijkheid van de openbare lichamen is de Raad van mening dat de justitiële partijen belangrijke bijdragen kunnen leveren aan deskundigheidsbevordering. Binnen het KPCN zullen onder meer de eigen aandachtsfunctionarissen de collega's gaan voorlichten over aspecten van huiselijk geweld. Het is volgens de Raad zaak dat alle betrokken organisaties specifieke deskundigheid meer gaan delen, zowel intern als extern. De programmamanager respectievelijk coördinatoren huiselijk geweld bij de drie openbare lichamen zouden behoeften en aanwezige expertise kunnen inventariseren in de reguliere overleggen met de ketenpartners.

Conclusie

Het JenV-(pilot)project Huiselijk geweld heeft een belangrijke rol gespeeld bij de deskundigheidsbevordering van professionals. Bijdragen vanuit de justitiële partijen zijn ook in de toekomst onmisbaar.

4.2.3 Welke inspanningen leveren de justitiële partijen om de hulpverlening en de keten te versterken?

Analyse

Blijkens het bestuursakkoord zal de versterking van de hulpverlening en van de keten, waaronder het inrichten van een veilige opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld, onder verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS worden opgepakt, met volledige inspraak van de drie openbare lichamen.

Op Bonaire bestaat al sinds 2015 een Veiligheidshuis (VH) waarin de ketenpartners bijeenkomen voor casusoverleg. Het VH is inmiddels omgedoopt tot Zorg- en Veiligheidshuis (ZVH), en ook partners uit de zorgketen nemen deel aan casusoverleggen. Specifiek voor huiselijk-geweldzaken is in 2019 begonnen met de HGKM-tafel. Naast vertegenwoordigers van het OLB en de JGCN nemen de justitiële partijen daaraan deel.

Op Sint Eustatius is een vergelijkbaar overleg, het MDO, waarin onder voorzitterschap van de beleidscoördinator HG of de directeur van de GGD gecompliceerde zaken worden besproken door alle ketenpartners, waaronder de justitiële.

Op Saba zijn in 2018 onder leiding van de coördinator Huiselijk geweld van het OLS een

Safety House en een Platform Huiselijk geweld opgezet. De justitiële partijen zijn vaste deelnemers aan de casuïstiekbesprekingen van het Safety House en aan de bijeenkomsten van het platform.

Punt van aandacht is de informatie-uitwisseling tussen de betrokken organisaties. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het niet voor alle ketenpartners altijd helder is welke informatie ze met elkaar moeten, mogen of kunnen delen. De Raad is van mening dat er in dit opzicht veel winst kan worden geboekt als alle partijen gebruik zouden maken van de handvatten die de juridische handreiking biedt. Afgezien daarvan behoren zij zich te realiseren dat zij onderdeel zijn van een keten die alleen dan optimaal kan functioneren als iedere partner bereid is zijn aandeel te leveren.

Op Bonaire vormt de inzet van medewerkers van justitiële partijen als casusregisseur vanuit de HGKM-tafel een punt van aandacht. De Raad vindt het om zowel inhoudelijke als praktische redenen ongewenst dat medewerkers van die partijen als casusregisseur worden aangewezen. Inhoudelijk omdat het werken met twee zo verschillende petten op tot veel verwarring kan leiden, en praktisch omdat het werk van casusregisseur te intensief kan zijn om dat te combineren met het reguliere werk voor de 'eigen' organisatie. De aanstelling bij het OLB van aparte casusregisseurs zou een oplossing kunnen betekenen.

Belangrijk onderdeel van de versterking van de hulpverlening vormt de realisatie van een veilige opvang van slachtoffers van huiselijk geweld.

Op Bonaire is in 2019 Refugio Tabitha geopend. Krusada heeft al kort na de openstelling een plaatsingstop moeten afkondigen in verband met een tekort aan personeel. Deze opvang voorziet in een behoefte.

Op Sint Eustatius en op Saba is nog geen opvangvoorziening gerealiseerd, de openbare lichamen zijn er wel mee bezig. De kleinschaligheid vormt voor beide een probleem. Om die reden had het OLE graag betrokken willen zijn bij de voorziening op Bonaire en denkt het OLS aan samenwerking met Sint Maarten.

Het gevolg van het ontbreken van (voldoende) opvangvoorzieningen is dat slachtoffers van huiselijk geweld soms al snel na een incident moeten terugkeren naar een onveilige thuissituatie. Eventuele noodopvang in een hotel, op kosten van de openbare lichamen, duurt immers hoogstens enkele dagen. De Raad vindt dit een ernstig knelpunt.

De justitiële partijen zijn als zodanig overigens niet direct betrokken bij (de realisatie en/of het beheer van) opvangvoorzieningen voor slachtoffers.

Conclusie

De justitiële partijen leveren op alle drie de BES-eilanden een wezenlijke bijdrage aan het functioneren van de keten brede overleggen die onder de leiding van de openbare lichamen plaatsvinden. De informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners is een aandachtspunt. Bij het opzetten van opvangvoorzieningen voor slachtoffers van huiselijk geweld hebben de justitiële partijen geen directe bemoeienis.

4.2.4 In hoeverre leveren de justitiële partijen een bijdrage aan de realisatie van een laagdrempelige meldstructuur voor huiselijk geweld?

Analyse

De inrichting van een laagdrempelige meldstructuur behoort blijkens het bestuursakkoord tot de verantwoordelijkheden van de openbare lichamen.

Uit het onderzoek is gebleken dat alle drie de openbare lichamen bezig zijn met het opzetten van een meldpunt. Het OLB is eind 2019 met een pilot gestart. Naast de programmamanager HGKM als coördinator draaien vier medewerkers (aandacht functionarissen) van ketenpartners als meldpuntfunctionaris mee in piketdiensten. Het is de bedoeling dat het meldpunt zal worden ondergebracht bij het CJG of bij het Bureau Integrale Wijkaanpak van het OLB.

Het OLE en het OLS zijn beide nog bezig met het opzetten van een meldpunt. Op Sint Eustatius gaat het nu alleen nog om de bemensing. Omdat het OLE zelf te klein is om het meldpunt 24/7 te bemensen, zullen de ketenpartners moeten bijspringen.

Op Saba hebben medewerkers van het OLS en van JGCN al een training meldpuntfunctionaris gevolgd maar spelen er vooral nog issues die samenhangen met de kleinschaligheid. De bereidheid van burgers om te melden is volgens geïnterviewden beperkt en ook professionals zijn terughoudend uit vrees dat betrokkenen ontdekken dat zij een melding hebben gedaan.

Duidelijk is dat de functie van meldpuntfunctionaris moeilijk valt te combineren met ‘eigen’ werkzaamheden. Niet alleen vanwege de werkdruk maar ook vanwege de verschillende hoedanigheden waarin medewerkers zich dan moeten presenteren. Het werkt drempelverhogend als iemand op het ene moment voor een van de justitiële partijen werkt en op een ander moment als meldpuntfunctionaris eerste aanspreekpunt is voor huiselijk geweldzaken.

Conclusie

Op Bonaire zijn de justitiële partijen betrokken bij het tijdelijke meldpunt dat daar als pilot is opgezet. Die partijen leveren namelijk meldpuntfunctionarissen. Op Sint Eustatius en Saba zijn de openbare lichamen nog bezig met het opzetten van een meldpunt.

4.2.5 In hoeverre leveren de justitiële partijen een bijdrage aan de realisatie van een juridisch kader voor de bestaande wet- en regelgeving in Caribisch Nederland met betrekking tot de aanpak van huiselijk geweld?

Analyse

In het bestuursakkoord staat dat ‘onder verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS een juridische analyse zal worden uitgevoerd om te komen tot een juridisch kader voor de openbare lichamen waarin onder meer duidelijk wordt welk beleid en welke wetgeving momenteel ontbreekt en wat nodig is in de toekomst om de aanpak te kunnen versterken’. De juridische analyse zal tevens worden gemaakt ten behoeve van de professionals in CN. Voor hen is het namelijk van belang te weten welke wettelijke bevoegdheden zij hebben in het kader van huiselijk geweld, aldus het bestuursakkoord.

In opdracht van het ministerie van VWS is in 2019 de Juridische handreiking BES tot stand gekomen. Deze bevat duidelijke informatie over de diverse aspecten van het delen en

vastleggen van informatie alsmede over het melden van huiselijk geweld, zowel in algemene zin als per doelgroep.

De justitiële partijen in CN zijn niet ingeschakeld bij de totstandkoming van deze juridische handreiking. Uit het onderzoek is verder gebleken dat de handreiking niet goed bekend is bij de justitiële partijen. Men worstelt met de vraag wanneer informatiedeling is toegestaan terwijl de handreiking daar duidelijke handvatten voor biedt.

In het bestuursakkoord staat ook dat in het op te stellen juridische kader wordt ingegaan op ontbrekende wetgeving en ontbrekend beleid. De juridische handreiking besteedt echter nauwelijks aandacht aan deze aspecten.

In veel gesprekken die de Raad voor dit onderzoek voerde met vertegenwoordigers van betrokken partijen kwam naar voren dat men op twee punten wetgeving, die wel in Europees Nederland bestaat, mist. Dat betreft dan een verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling alsmede de mogelijkheid plegers van huiselijk geweld een tijdelijk huisverbod op te leggen. Het lijkt de Raad een goede zaak te bezien in hoeverre het wenselijk is op deze twee punten ook in CN met wetgeving te komen.

Conclusie

De justitiële partijen zijn niet betrokken bij de realisatie van het juridische kader dat het ministerie van VWS op basis van het bestuursakkoord heeft laten opstellen.

5 Slotbeschouwing

Dit onderzoek gaat over de bijdragen van de justitiële partijen aan de aanpak van huiselijk geweld. Deze partijen zijn met name aan zet wanneer het al fout is gegaan en repressief optreden aan de orde is. Om de repressieve aanpak door OM en politie te verbeteren, heeft de PG in 2017 een aanwijzing gegeven.

Een adequate repressieve aanpak kan bijdragen aan preventie: de samenleving ziet dat grensoverschrijdend gedrag niet onbestraft blijft. De politie in CN ziet soms af van het opstellen van een pv om het slachtoffer niet in nog meer problemen te laten komen. De Raad ziet het dilemma maar stelt vast dat de politie zich op deze wijze op een hellend vlak begeeft.

In het bestuursakkoord tussen het ministerie van VWS en de drie openbare lichamen ligt de nadruk op preventie: iedereen heeft het recht om in een veilige thuissituatie te leven en op te groeien. De openbare lichamen zijn primair verantwoordelijk voor preventie. Niettemin kunnen de justitiële partijen ook op dit vlak een belangrijke rol spelen.

Uit dit onderzoek is gebleken dat de justitiële partijen zich inspinnen de rol van ketenpartner goed te vervullen en dat zij in verschillende opzichten belangrijke bijdragen leveren. Met name op het punt van de uitwisseling van informatie is echter verbetering nodig. Het is van belang dat justitie- en zorgpartners elkaar vertrouwen en bereid zijn over de grenzen van de eigen organisatie heen te denken en te handelen.

Het bestuursakkoord bevat afspraken tussen het ministerie van VWS en de drie openbare lichamen voor de periode juli 2017-juli 2020. Het (pilot)project huiselijk geweld van het ministerie van JenV heeft in 2018 een belangrijke impuls gegeven aan de uitvoering van de activiteiten in het kader van het bestuursakkoord. Het ministerie van JenV verdient waardering voor zijn initiatief.

Waar het gaat om waarborgen voor hulp aan slachtoffers van huiselijk geweld stelt de Raad vast dat er voor minderjarige slachtoffers een keten- en systeemgerichte benadering bestaat. Vanuit de rijksoverheid waken de JGCN en de Voogdijraad immers over de veiligheid van kinderen. Voor meerderjarigen is wel hulp mogelijk, bijvoorbeeld vanuit het BSH, maar die is beperkt. Opvangvoorzieningen ontbreken of zitten vol, en gerichte aanpak en ketensamenwerking zijn (nog) niet ontwikkeld.

De kleinschaligheid van de drie BES-eilanden loopt als een rode draad door de aanpak van huiselijk geweld. Juist vanwege die kleinschaligheid zou het volgens de Raad in de rede liggen dat de openbare lichamen elkaar opzoeken om samen te bezien welke aanpak de voorkeur verdient en om zaken eventueel gezamenlijk op te trekken. Uit het onderzoek van de Raad is niet gebleken dat dit stelselmatig gebeurt. De openbare lichamen lijken elk bezig zelf het wiel uit te vinden.

Huiselijk geweld in Caribisch Nederland valt volgens de Raad niet los te zien van factoren als armoede, financiële afhankelijkheid, werkloosheid, woningtekorten en alcohol- en drugsgebruik. Om huiselijk geweld structureel te kunnen tegengaan, is een integrale aanpak nodig waarbij huiselijk geweld wordt gezien als een uitvloeisel van andere knelpunten in de samenleving. De Raad stelt vast dat de besturen van de drie openbare lichamen elk bezig zijn met zo'n integrale aanpak: het OLB met zijn samenwerkingsovereenkomst 'Bonaire gezond en wel' met het ministerie van VWS, het OLS met zijn Saba Package en het OLE met zijn visiedocument dat loopt tot 2040.

De achterliggende oorzaken van huiselijk geweld liggen op beleidsterreinen van verschillende ministeries. Naast de ministeries van JenV en VWS gaat het in ieder geval ook om het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (inkomensbeleid, werkgelegenheid) en het ministerie van BZK (wonen). De Raad gaat ervan uit dat waar nodig het ministerie van BZK inhoud zal geven aan zijn coördinerende rol.

Huiselijk geweld zal als zodanig nooit geheel kunnen worden uitgeroeid, maar elk geval dat kan worden voorkomen is winst. Het thema verdient dan ook permanente aandacht van alle partners van de justitiële en van de zorgketen. Met het bestuursakkoord is een veelbelovend begin gemaakt met de aanpak van huiselijk geweld in Caribisch Nederland. Om het Verdrag van Istanbul ook in CN te kunnen laten gelden, moet echter nog wel het nodige gebeuren. Het akkoord heeft een looptijd van drie jaar. Het is zaak dat alle activiteiten waarmee binnen het kader van het bestuursakkoord is gestart een structureel vervolg krijgen. De Raad rekent erop dat de rijksoverheid waar nodig zal (blijven) faciliteren.

Bijlage 1: bestuursakkoord

In het Bestuursakkoord Aanpak Huiselijk Geweld en Kindermishandeling Caribisch Nederland 2017-2019 staat onder het kopje 'Samenwerking en verantwoordelijkheidsverdeling' het volgende:

'Per prioriteit worden de verantwoordelijkheden verschillend belegd. Het per prioriteit beleggen van de verantwoordelijkheid bij VWS en/of de Openbare Lichamen laat onverlet de verantwoordelijkheid van de diensten die onder de verantwoordelijkheid van een van de partijen ressorteren. Het welslagen van dit akkoord vergt nauwe samenwerking tussen de partijen bij dit akkoord en de diensten die onder hun verantwoordelijkheid ressorteren.

** **Preventie en deskundigheidsbevordering** zijn lokale aangelegenheden die onder verantwoordelijkheid van de Openbare Lichamen uitgevoerd dienen te worden. Op lokaal niveau dient gezien te worden op welke wijze aan deze onderdelen vorm kan worden gegeven en wat daarvoor nodig is.*

De Openbare Lichamen bevorderen de samenwerking tussen actoren om te komen tot een effectieve preventieketen. Om integrale samenwerking te stimuleren zal er aandacht zijn voor methodieontwikkeling en de implementatie daarvan.

De Openbare Lichamen stellen zich tot doel om, mits de lokale behoefte dat toelaten, samen te werken bij het organiseren van activiteiten en de ontwikkeling van voorlichtings- en trainingsmateriaal.

De rol van VWS zal met name bestaan uit het beschikbaar stellen van middelen. VWS zal indien daar behoefte aan is, actief kennis beschikbaar stellen.

In het kader van het versterken van de samenwerking binnen het Koninkrijk der Nederlanden op het terrein van aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling zal VWS in 2017 een werkconferentie organiseren waar het delen van kennis en informatie tussen de landen van het Koninkrijk der Nederlanden centraal zal staan.

** **Het versterken van de hulpverlening en van de keten**, waaronder het inrichten van veilige opvang van slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling, zal onder verantwoordelijkheid van VWS, met volledige inspraak van de Openbare Lichamen, worden opgepakt.*

Per eiland zal gezien worden welke hulpverlening momenteel ontbreekt en op welke wijze de ontbrekende hulpverlening bekostigd en ingericht zou kunnen worden. Het is denkbaar dat een aantal voorzieningen binnen het Koninkrijk een gemeenschappelijk karakter krijgt.

** Onder verantwoordelijkheid van de Openbare Lichamen zal in eerste instantie gezien worden op welke wijze een **laagdrempelige meldstructuur** ingericht zou kunnen worden om het melden van huiselijk geweld en kindermishandeling mogelijk te maken.*

Afgestemd op de lokale behoeften, zullen de Openbare Lichamen samenwerken om deze prioriteit te realiseren.

** Onder verantwoordelijkheid van VWS zal er een juridische analyse uitgevoerd worden om te komen tot een **juridisch kader** voor de Openbare Lichamen waarin duidelijk wordt welk beleid en wetgeving momenteel ontbreekt, wat nodig is in de toekomst om de aanpak te kunnen versterken en op welke momenten dit ingevoerd zou kunnen worden. De juridische analyse wordt mede gemaakt ten behoeve van de deskundigheidsbevordering van de professionals in Caribisch Nederland: voor hen is het van belang om te weten welke wettelijke bevoegdheden zij hebben in het kader van huiselijk geweld en kindermishandeling. Hierbij wordt rekening gehouden met de legislatieve terughoudendheid voor Caribisch Nederland.'*

Bijlage 2: overzicht geïnterviewde functionarissen

OM BES

officier van justitie

KPCN

twee rechercheurs Jeugd- en Zedenzaken
barioregisseurs Bonaire, Sint Eustatius en Saba
coördinator Bureau Slachtofferhulp

Voogdijraad

directeur
raadsonderzoekers Bonaire, Sint Eustatius en Saba

SRCN

directeur
reclasseringswerkers Bonaire, Sint Eustatius en Saba
procesmanager Zorg- en Veiligheidshuis Bonaire

JGCN

jeugdprofessionals Bonaire en Sint Eustatius

Openbaar lichaam Bonaire

gedeputeerde en portefeuilleadviseur bureau gedeputeerde
programmanager Huiselijk geweld en kindermishandeling
gezinswerker Centrum voor Jeugd en Gezin

Openbaar lichaam Sint Eustatius

beleidscoördinator Huiselijk geweld en directeur Sociaal domein
maatschappelijk werker

Openbaar lichaam Saba

gezaghebber en adviseur openbare orde en veiligheid
coördinator Huiselijk geweld

Stichting Krusada

directeur

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving

Kaya Industria 15 A | Kralendijk | Bonaire

info@rrh-sxm.org

www.raadrechtshandhaving.com

Maart 2020