

Netwerk VN - Vrouwenverdrag

Aan: Tweede Kamer der Staten-Generaal
t.a.v. de vaste Kamercommissie voor VWS
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Per email: cie.vws@tweedekamer.nl

Betreft: Implementatie Istanbul Verdrag, AO huiselijk geweld/ kindermishandeling 24 april a.s.

's-Gravenhage, 20 april 2019

Geachte Kamerleden,

Op 24 april a.s. vindt het AO Huiselijk Geweld/Kindermishandeling plaats. Ten behoeve van het agendapunt 2 (rapportage van de Nederlandse overheid over de uitvoering van het Verdrag van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, het Istanbul Verdrag) wil het Netwerk VN-Vrouwenverdrag¹ u het volgende onder de aandacht brengen.

In het kader van de evaluatie van de implementatie van het Istanbul Verdrag door het toezichthoudende comité GREVIO heeft minister de Jonge u op 6 september de regeringsrapportage aangaande de uitvoering van het Verdrag toegestuurd (TK 28345-202). Het Netwerk VN-Vrouwenverdrag heeft in samenwerking met het werkveld een schaduwrapportage samengesteld, "[Joining Forces to Break the Circle of Violence Against Women](#)" (oktober 2018, bijlage). Deze geeft een overzicht van de knelpunten in de aanpak van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, zoals deze door de in dit veld werkzame instellingen worden ervaren. De rapportage is door 52 organisaties ondertekend.² Tijdens het evaluatiebezoek naar Nederland in de week van 11-15 maart 2019 van GREVIO hebben verschillende organisaties, waaronder het Netwerk, deze knelpunten verder toegelicht aan het Comité.

Het Netwerk erkent en waardert de inspanningen van de Nederlandse regering omtrent de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, maar concludeert dat de knelpunten zoals beschreven in de schaduwrapportage de doeltreffendheid van de aanpak verminderen. Dit heeft negatieve gevolgen voor zowel de preventie van (huiselijk) geweld, als de bescherming en ondersteuning van (specifieke groepen) vrouwelijke slachtoffers.

¹ Het Netwerk VN-Vrouwenverdrag is een breed samengesteld platform waarin vrouwen- en mensenrechtenorganisaties samenwerken met het doel de implementatie van het VN-Vrouwenverdrag (CEDAW) in Nederland te monitoren en te beïnvloeden. Met deze ervaring heeft het Netwerk ook de monitoring van de uitvoering van het Istanbul Verdrag opgepakt. Het Netwerk is een plek waar verschillende expertise samenkomt: juridische kennis omtrent verdragsverplichtingen, expertise met betrekking tot overheidsbeleid en ervaring en informatie uit de praktijk.

² Er zijn ook andere schaduwrapportages ingediend, te vinden op de [GREVIO-website](#).

Het Netwerk verzoekt u om tijdens het AO de volgende algemene punten aan de orde te stellen. (We verwijzen tussen haakjes naar de relevante paragrafen uit de schaduwrapportage.)

1. Onvoldoende landelijke coördinatie en sturing

Het Verdrag vereist een primair beleidsverantwoordelijke: een landelijk coördinatieorgaan dat zorgdraagt voor een alomvattend, samenhangend beleid en de uitvoering daarvan aanstuurt, monitort en evalueert (*art. 5-11*). In Nederland is de uitvoering van de aanpak echter grotendeels naar de gemeenten gedelegeerd. Dientengevolge zijn er grote regionale en lokale verschillen in preventie, (specialistische) hulpverlening, de toegankelijkheid, kwantiteit en kwaliteit van de opvang en/of de deskundigheid van relevante instellingen. Deze verschillen zijn ons inziens niet acceptabel. Hulp en bescherming tegen geweld mag niet afhankelijk zijn van de gemeente of regio waar een slachtoffer woont (*o.m. para 4 en 5*).

Momenteel wordt vanuit het programma "Geweld hoort nergens thuis" een regionale aanpak ingericht. De landelijke overheid heeft zich daarbij echter slechts een (financieel) ondersteunende rol toegekend, in plaats van een coördinerende en sturende (*zie 1^{ste} voortgangsrapportage programma "Geweld hoort nergens thuis", bijlage 3, de regio's in beeld, pg. 4*). Hierdoor kunnen essentiële verschillen tussen regio's of gemeenten blijven bestaan, kunnen gemeenten naar elkaar blijven verwijzen voor de opvang en blijven groepen slachtoffers tussen wal en schip vallen.

Wij dringen erop aan één orgaan aan te wijzen dat verantwoordelijk is voor de landelijke aansturing, monitoring en evaluatie van het beleid, inclusief het toezien op een eenduidig lokaal beleid m.b.t. preventie, opvang, hulpverlening, bescherming en deskundigheid.

2. Ontbreken genderspecifiek beleid en gesegregeerde data

Het huidige beleid tegen huiselijk geweld en kindermishandeling is 'genderneutraal'. Ook het toezichthoudende comité van het VN-Vrouwenverdrag (CEDAW) heeft hierover al verschillende malen zijn bezorgdheid geuit.³ Zo ontbreekt een onderliggende genderanalyse van huiselijk geweld met oog voor de context, zoals de relatie tussen dader en slachtoffer, de rol van maatschappelijke rolpatronen en (verborgen) machtsverhoudingen in het geweldsproces en de verschillen in impact en gevolgen van het geweld voor mannen en vrouwen (*o.m. para 3*). Dit staat een adequate aanpak en effectieve beleidsmaatregelen in de weg.

Zo lijkt bijvoorbeeld dat vrouwen en mannen in gelijke mate en wijze slachtoffer worden van huiselijk geweld. Bij nader onderzoek echter blijken vrouwen vooral slachtoffer te worden van (fysiek en seksueel) geweld door (ex)partners en mannen van (fysiek) geweld door huisvrienden, hetgeen een totaal andere aanpak vergt. Ook zijn vrouwen bijna zes keer vaker dan mannen slachtoffer van *structureel* geweld door hun (ex-)partner en zijn het overwegend vrouwen die daarbij letsel oplopen.⁴ Alle 40 vrouwen van de in totaal 108 slachtoffers van moord in 2018 werden vermoord door hun (ex)partner of mannen die een relatie met haar wilden.⁵ Een ander voorbeeld is het feit dat in geval van het vaststellen van ouderschapsplannen en omgang bij echtscheiding geen rekening wordt gehouden met eerder huiselijk geweld. Vrouwen worden geacht 'daaroverheen te stappen', soms met desastreuze gevolgen.

Een extra belemmerende factor in het ontwikkelen van genderspecifiek beleid is het structurele gebrek aan gesegregeerde data, zowel op gender, leeftijd en achtergrond, waardoor inzicht in de rol van gender bij geweld en in de aanpak onzichtbaar blijft (*o.m. para 14*).

³ CEDAW (18 november 2016), [Concluding observations on the 6th periodic report of the Netherlands](#), recommendation 24[c].

⁴ [Van Eijkern et al. \(2018\), WODC, Cahier 2019-1](#)

⁵ <https://www.ad.nl/binnenland/dit-jaar-108-moorden-waaronder-vier-studentes~a9aa658a/>

Wij dringen er op aan om in het beleid, en de onderliggende analyses, expliciet aandacht te besteden aan genderspecifieke aspecten, zoals de context van het geweld, de relatie tussen dader en slachtoffer, het soort geweld, de invloed van (verborgen) machtsverhoudingen en maatschappelijke rolpatronen, en de genderspecifieke impact en gevolgen van geweld. Verder willen wij nogmaals het belang benadrukken van het structureel verzamelen van genderspecifieke data. Zie hiervoor ook de schaduwrapportage van Atria, kennisinstituut voor emancipatie en vrouwengeschiedenis⁶ en hun brief van 18 april jl. die zij u heeft doen toekomen.

3. Specifieke kwetsbare groepen hebben geen of minder toegang tot opvang en bescherming

Conform het Verdrag dient Nederland te waarborgen dat alle bepalingen, met name degene die de rechten van slachtoffers beschermen, worden uitgevoerd zonder discriminatie op welke grond dan ook (*art.3*). De schaduwrapportage maakt echter duidelijk dat diverse groepen vrouwen geen of minder toegang hebben tot de verschillende voorzieningen, zoals opvang, juridische bijstand, (specialistische) hulp en cultuur-sensitieve zorg. Oorzaak hiervan kan de migratiestatus zijn van de betreffende groepen vrouwen (vrouwen zonder verblijfsvergunning, vluchtelingenvrouwen, vrouwen met een afhankelijk verblijfsvergunning), maar ook het type werk dat zij verrichten (sekswerkers) (*para 1*).

Voorgenomen wijzigingen voldoen nog steeds niet aan verplichting

Momenteel ligt er een voorstel voor wijziging van de Wmo 2015 ten gunste van slachtoffers zonder verblijfsvergunning die om deze reden geen toegang hebben tot de vrouwenopvang en andere voorzieningen. De wijziging heeft echter slechts betrekking op een beperkte groep slachtoffers, namelijk degenen die al een aanvraag humanitaire gronden op grond van (huise-lijk of ander) geweld hebben ingediend, en voor een beperkte tijd, d.w.z. zolang de procedure duurt. Wanneer de verblijfsaanvraag wordt afgewezen, is er geen recht meer op opvang. Hiermee biedt de wijziging geen effectieve bescherming tegen geweld, en voldoet het evenmin aan de (internationale wettelijke) verplichting om slachtoffers van geweld opvang en ondersteuning te bieden, ongeacht hun migratiestatus.⁷ (*para 32 en 45*)

Wij dringen aan de voorgenomen wijziging van de Wmo zo aan te passen dat alle vrouwen in Nederland toegang hebben tot opvang en bescherming, ongeacht hun verblijfsstatus.

4. Onvoldoende opvangplekken, selectie aan de poort

Er is een langdurig en structureel gebrek aan opvangplaatsen. Slechts een derde van de vrouwen die zich aanmelden, wordt in de opvang opgenomen. De rest krijgt een vorm van ambulante hulpverlening aangeboden. Het gebrek aan opvangplekken zorgt voor een onaanvaardbare 'selectie bij de poort'. Zo moet er sprake zijn van een acute crisissituatie: een geweldsincident moet de laatste 6 – 24 uur hebben plaatsgevonden. Dit betekent dat vrouwen die eindelijk de moed hebben om een situatie van structureel geweld te ontvluchten regelmatig opvang wordt geweigerd. Verder moeten vrouwen veelal aantonen dat ze geen alternatieve opvang bij familie of in hun sociale netwerk kunnen vinden. Vrouwen die een grotere tijdsinvestering in ondersteuning vragen (bijvoorbeeld vrouwen met een afhankelijke verblijfsvergunning) worden sneller afgewezen. In de praktijk blijken hierin grote verschillen te bestaan tussen gemeenten (*para 42-43*).

⁶ Atria (2019), [Comments on "the prevalence of domestic violence and child abuse in the Netherlands"](#).

⁷ Naast het Istanbul Verdrag wordt deze verplichting tevens genoemd in EU Slachtoffer-Richtlijn en aanbevolen in de Algemene Aanbevelingen 31 (schadelijke traditionele praktijken), 32 (vluchtelingenvrouwen) en 35 (geweld tegen vrouwen) van het Comité dat toezicht houdt op het VN-Vrouwenverdrag.

Wij dringen er op aan om met spoed het structurele tekort aan opvangplaatsen aan te pakken, met een rapportageverplichting over de voortgang na 1 jaar.

5. Instellen nationale rapporteur geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

Het Netwerk pleit voor het instellen van een nationale rapporteur Geweld tegen Vrouwen en Huiselijk Geweld, met een mandaat analoog aan dat van de Nationale Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. Een regelmatige onafhankelijke monitor van het beleid (zowel preventie als aanpak) en de systematische verzameling van data over de effecten van het gevoerde beleid, zou een waardevol instrument zijn in de aanpak betreffende het voorkomen en het bestrijden van het geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

Tot slot verzoekt het Netwerk u om met de minister een concreet en overzienbaar tijdpad af te spreken over de implementatie van het Istanbul Verdrag op de BES-eilanden.

Over bovenstaande en andere knelpunten beschreven in de schaduwrapportage is het Netwerk VN-Vrouwenverdrag vanzelfsprekend ten alle tijde bereid u een en ander nader toe te lichten. U kunt ons bereiken via schaduwrapportage@gmail.com.

Met vriendelijke groet,
Namens het Netwerk VN-Vrouwenverdrag,

Petra Snelders en Marjan Wijers,
Rapportageteam GREVIO.
www.vn-vrouwenverdrag.nl