

## EXPERTBIJeenKOMST VN-VROUWENVERDRAG EN GENDERGERELATEERD GEWELD (CEDAW AANBEVELING NR. 35).

15 februari 2018, 14.00 – 17.00 uur bij Movisie.

Georganiseerd door het Netwerk VN-Vrouwenverdrag, Vereniging Vrouw en Recht en Movisie.

### 1) Introductie

Petra Snelders (voorzitter Netwerk VN-Vrouwenverdrag en adviseur mensenrechten, vrouwen en migratie) heet iedereen welkom. De bijeenkomst staat in het teken van algemene aanbeveling nr. 35, die het CEDAW Comité in juli 2017 heeft gepubliceerd. De aanbeveling is een update van de eerdere aanbeveling over gendergerelateerd geweld, nr. 19 uit 1992. Vandaag komt ook het Istanbul verdrag (inzake bestrijding en voorkoming van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld) aan bod. Medio 2018 moet de regering rapporteren aan het toezichthoudende Comité (GREVIO) over de Nederlandse implementatie van het Verdrag.

Doel van de bijeenkomst van vandaag is om met elkaar te bespreken hoe het staat met de Nederlandse aanpak op gendergerelateerd geweld, knelpunten in de praktijk te identificeren en om te kijken hoe zowel algemene aanbeveling nr. 35 als het Istanbul Verdrag benut zouden kunnen worden om desbetreffende knelpunten aan te pakken. In november 2016 heeft het CEDAW Comité aanbevelingen voor de Nederlandse regering gepubliceerd ([Concluding Observations](#)), naar aanleiding van de regeringsrapportage, de [NGO-schaduwrapportage](#) en de Constructive Dialogue die ze hebben gehad met de Nederlandse regering. Een aantal van deze Concluding Observations zijn specifiek gericht op gendergerelateerd geweld tegen vrouwen zoals de aanpak van schadelijke praktijken en stereotypen in de media. Het Netwerk VN-Vrouwenverdrag heeft van deze aanbevelingen een overzicht ([publieksversie](#)) gemaakt. Dit konden we doen na donaties van verschillende organisaties. De financiële middelen van het Netwerk zijn helaas op en donaties zijn dan ook van harte welkom! Dit mag via onze donatie-box tijdens bijeenkomsten of via NL 82 TRIO 0198518471 t.n.v. Vereniging voor Vrouw en Recht, inzake het Netwerk. Uw gift is vanwege de ANBI van de VVR fiscaal aftrekbaar.

### 2) Inleidingen

#### Margreet de Boer - Algemene aanbeveling nr. 35, nr. 19 en het Istanbul Verdrag

Margreet de Boer (advocaat bij Van Kempen c.s. advocaten en bestuurslid van de Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann) vraagt wie van de aanwezigen het CEDAW verdrag of het Istanbul Verdrag goed kent en wie er wel eens gebruik van heeft gemaakt. Om heel basaal te beginnen: een verdrag is een contract tussen landen met afspraken en verplichtingen voor overheden. Het verschilt per land wat je daar als burger aan hebt. In Nederland kun je soms rechtstreeks voor de rechter een beroep doen op een verdrag. Er is vaak sprake van een rapportageprocedure, zoals bij het CEDAW en Istanbul Verdrag. De overheid moet dan regelmatig rapporteren aan de toezichthoudende comités hoe het staat met de uitvoering van het verdrag.

Het Istanbul Verdrag is een verdrag van de Raad van Europa dat op 1 maart 2016 in Nederland van kracht is gegaan en zich specifiek richt tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. De CEDAW

algemene aanbeveling nr. 35 is een update van de eerdere algemene aanbeveling nr. 19 over geweld tegen vrouwen, die 25 jaar geleden is gepubliceerd. In de aanbeveling nr. 35 is een hoop voortschrijdend inzicht terug te zien en het geeft heel overzichtelijk weer waar een aanpak tegen geweld tegen vrouwen aan moet voldoen. Een algemene aanbeveling is een uitleg van het verdrag door het Comité (de deskundigen) op specifieke onderwerpen en wordt daarmee onderdeel van het verdrag.

Vervolgens benoemt Margreet de overeenkomsten tussen CEDAW algemene aanbeveling nr. 35 en het Istanbul Verdrag. In beide teksten ligt de nadruk op gendersensitiviteit en is er aandacht voor de rol van NGO's/vrouwenorganisaties. Ook is er een brede definitie van geweld tegen vrouwen (fysiek, psychisch, economisch, seksueel, etc.).

In beide teksten staan kernverplichtingen van de staat (artikel 5 in het Istanbul Verdrag en punten 21-26 in algemene aanbeveling nr. 35). Zo mag de overheid geen daden van geweld tegen vrouwen plegen en heeft het de plicht van 'due diligence', oftewel de verplichting om actief op te treden tegen geweld gepleegd door actoren buiten het staatsapparaat, door het nemen van wetgevende en andere maatregelen, gelet op zorgvuldigheid en strafbaarheid.

Een andere verplichting van de staat is het voeren van een genderbewust beleid. Genderneutrale wetten moeten heroverwogen worden (punt 32 algemene aanbeveling nr. 35): de staat moet genderneutrale wetten en beleid toetsen om ervoor te zorgen dat de wetten geen ongelijkheid creëren of in stand houden, en als dat zo is ze intrekken of aanpassen. Er moet aandacht zijn voor intersectionaliteit en voor kwetsbare groepen (minderheden, LHBTI, sekswerkers, vluchtelingen). Omdat de impact van gendergerelateerd geweld op verschillende groepen anders is, zijn passende maatregelen nodig.

In beide teksten staan ook veel concrete verplichtingen: zo zijn er financiële middelen en personeel nodig voor een adequate implementatie. Het argument van 'geen budget' mag nooit gegeven worden als reden om iets niet door te kunnen voeren. Verder is er onderzoek en dataverzameling nodig en moeten NGO's ondersteund worden. Er is ook bescherming en ondersteuning van slachtoffers nodig, zoals juridisch en psychisch advies, en specifieke voorzieningen, zoals voldoende opvangplaatsen en een gratis telefonische 24-uurs hulplijn.

Algemene aanbeveling nr. 35 is op verschillende manieren te gebruiken: juridisch bij een Nederlandse rechter, maar ook internationaal (je kunt klagen bij het CEDAW Comité). De aanbeveling is ook als beleidskader/ lobby instrument te gebruiken: als toetsingskader voor wetgever en beleidsmaker, als argumentatiekader voor belangenorganisaties in hun lobby voor vrouwenrechten en als rapportageprocedure (en follow up), waarmee het NGO's nationaal/internationaal een podium biedt.

#### Sara Etty en Nona Kuppen - Kloof tussen beleid en praktijk

Sara Etty is beleidsadviseur huiselijk geweld en kindermishandeling bij de gemeente Rotterdam. Tevens is zij betrokken als jurist bij schadelijke traditionele praktijken (eengerelateerd geweld). Sara vertelt dat de Nederlandse aanpak van huiselijk geweld en geweld tegen vrouwen is gedecentraliseerd naar de gemeenten. De positieve verplichting van de overheid op basis van verschillende internationale verdragen en instrumenten om in te grijpen als men weet van dat geweld of de dreiging daarvan, ligt daarmee primair bij de gemeenten. Het Istanbul Verdrag is, ondanks de ratificatieprocedure, op een aantal punten strijdig met het Nationale Recht, wat zorgt voor bijzondere aandachtspunten voor gemeenten. De Nederlandse grondwet gaat er vanuit dat

wanneer een verdrag of richtlijn is geratificeerd het nationale recht daarmee in overeenstemming is (gebracht). Dit is echter soms niet het geval. In zo'n situatie gaat het verdrag boven de nationale regelgeving; in elk geval bij verdragen die toezien op burgerrechten en politieke rechten.

Door de decentralisatie van de aanpak naar de gemeenten is een bijzondere situatie ontstaan. Daar waar het voorheen burgers en NGO's waren die een direct beroep op verdragsbepalingen deden, kan in theorie nu ook een lagere overheid (de gemeente) een beroep doen op die bepalingen. Hoe kan de decentrale overheid de verplichtingen anders nakomen die voortvloeien uit het verdrag? Het is vrij uniek maar daarmee ook heel interessant. Als de centrale overheid als opdrachtgever en gecommitteerde partij bij het verdrag, de nationale wetgeving gedurende de ratificatieprocedure niet of niet afdoende in overeenstemming brengt met verdragen, dan zou de decentrale overheid als opdrachtnemer daar wel wat van mogen vinden. Ook bij de rechter.

Op basis van verschillende verdragen, bindende richtlijnen en zwaarwegende uitleg van verdragsbepalingen door de daartoe aangewezen comités, geldt er 'due diligence' voor de overheid om op te treden. Nalatigheid daarin kan al tot aansprakelijkheid en in elk geval veroordeling van gebrek aan inzet leiden. Erger wordt het wanneer de overheid zelf de schendingen van de in verdragen beschermde rechten faciliteert. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de strikte Nederlandse regelgeving en bijbehorend overheidsbeleid als het gaat om gezag over kinderen en omgang met kinderen met betrekking tot ouders. Ook als er sprake is van geweld dat zich door omgang en gezag kan voortzetten. Het Istanbul Verdrag bepaalt dat bij geweld de veiligheid van de kinderen maar primair ook de ouder (in de regel de moeder) die slachtoffer is, voorrang moet hebben op ouderschapsrechten van de pleger. In de praktijk gebeurt dit niet. Doordat de overheid (denk aan de Raad voor de Kinderbescherming en de rechterlijke macht) deze verplichtingen niet serieus neemt wordt geweld dus gefaciliteerd. Het recht op familielevens is onder meer geregeld in artikel 8 van het EVRM (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens). Ditzelfde artikel beschermt ook het recht op lichamelijke integriteit, volgens de jurisprudentie van het Europese Hof. Daarmee kan het EVRM het zo beschermingswaardige recht op familielevens niet toekennen bij gewelddadig familielevens. Want dan zou het een schending van mensenrechten (het recht op lichamelijke en psychische integriteit en het recht op leven) beschermen. Overheden, zeker ook decentrale overheden zouden veel meer kennis moeten hebben van wat er internationaal en Europees is vastgesteld en bewust is vastgesteld in Nederland. Pas dan kunnen we echt werken aan veiligheid voor slachtoffers van geweld.

Nona Kuppen werkt bij STIL Utrecht (Stichting voor mensen zonder verblijfsvergunning). Zij vertelt aan de hand van een casus dat ongedocumenteerde vrouwen vaak geen aanspraak kunnen maken op opvang. Een vrouw kwam vanwege huiselijk geweld bij STIL terecht. Bij het zoeken naar hulp werd gekeken welke gemeente verantwoordelijk was: de gemeente waar het incident had plaatsgevonden of de gemeente waar de vrouw stond ingeschreven? De vrouw viel tussen wal en schip, geen gemeente wilde verantwoordelijk zijn. Uiteindelijk heeft STIL geëist dat de gemeente van inschrijving verantwoordelijk was. Vervolgens bleek dat er geen opvang mogelijk was door het beperkte aantal plaatsen (waarvan men het aantal niet wilde noemen), afwezigheid van financiering, was er alleen een nood-bed mogelijk wanneer de politie code rood gaf en was er zonder verblijfsprocedure überhaupt niks mogelijk. Uiteindelijk is de vrouw overal geweigerd. Er zijn veel gevallen bekend waar de opvang geen intake wil doen omdat de persoon in kwestie geen verblijfsstatus heeft. Ook komt het voor dat er tijdens de intake vragen worden gesteld die niet van belang zijn.

Petra Snelders benadrukt dat er volgens de verdragen geen maximum aan opvangplekken zou mogen zijn. Volgens Sara Etty is er in de praktijk echter sprake van wachtlijsten bij de crisisopvang.

### 3) Discussie

In het tweede gedeelte van de bijeenkomst wordt er aan vier thematafels gediscussieerd over knelpunten in de praktijk. Er zijn vier discussiethema's:

**1. Groep 1, (zmv<sup>1</sup>)vrouwenorganisaties: expertise, betrokkenheid, shrinking space civil society:**

In de verdragen wordt de essentiële positie van (zmv)vrouwenorganisaties benadrukt bij het ontwikkelen, het uitvoeren en het monitoren van beleid. Het CEDAW Comité heeft in haar laatste aanbevelingen aan de Nederlandse regering haar zorgen geuit over de plek die organisaties innemen en het belang ervan. Door bezuinigingen en decentralisatie is er veel kennis, ervaring en netwerken verloren gegaan.

Uit de discussie komt naar voren dat het belang van vrouwenorganisaties weliswaar regelmatig door de overheid met woorden onderkend wordt, maar dat er geen wezenlijke erkenning is: geen financiële tegemoetkoming en geen serieuze betrokkenheid bij beleidsontwikkeling en -besluitvorming. Er zijn gelukkig ook voorbeelden in Nederland waar het anders gaat, vooral bij enkele gemeenten. Belangrijk is dat gemeenten van elkaar (gaan) leren. Er zou meer feedback georganiseerd moeten worden, zowel vooraf als achteraf. In Wmo raden is momenteel niet veel aandacht voor geweld tegen vrouwen. Dit zou zowel gemeentelijk als landelijk geregeld kunnen worden door bijvoorbeeld vrouwen die eerder in een vrouwenopvang hebben gezeten naar hun ervaringen te vragen. Er moet specifieke aandacht zijn voor extra kwetsbare groepen en hun input moet (structureel) gewaarborgd worden.

Media aandacht is ook nodig om het belang van de betrokkenheid van vrouwenorganisaties aan te tonen. Margreet geeft aan dat de wegbezuiniging van de infrastructuur van (zmv)vrouwenorganisaties via lobby met de verdragen in de hand aangekaart zou kunnen worden bij de overheid. Er moet daarbij specifieke aandacht zijn voor extra kwetsbare groepen en hun input. Een praktisch en concreet idee vanuit het publiek is op een vrouw te stemmen met de gemeenteraadsverkiezingen. Ook wordt een gemeentelijk of landelijk panel (met verschillende achtergronden) genoemd dat vooraf aan beleidsontwikkeling zinvol kan zijn om geweld tegen vrouwen te bespreken en aan te pakken. Tot slot wordt er gepleit voor een grotere toegankelijkheid tot informatievoorziening, door organisaties samen met gemeenten.

**2. Groep 2, Stereotypen en beeldvorming, genderneutraal beleid: achtergronden en oorzaken, bestaande rolpatronen en machtsverhoudingen in stand houden:**

Zonder gendersensitief beleid kan niet verzekerd worden wat de effectiviteit van het beleid is. De Nederlandse regering moet dit jaar voor het CEDAW Comité over gendersensitief beleid rapporteren in een tussenrapportage. Een concrete aanbeveling van het CEDAW Comité is het aanpassen van de Mediawet waarin stereotypering als discriminatie moet worden beschouwd. Stereotypen in rolpatronen en machtsverhoudingen houden geweld tegen vrouwen in stand.

Een knelpunt dat wordt genoemd is de culturele norm van het overwaarderen van mannen.

---

<sup>1</sup> Zmv = zwarte-, migranten en vluchtelingen.

Maatschappelijke stereotypen over vrouwen en mannen veroorzaken een ongelijke startpositie op de arbeidsmarkt. Stereotypen worden onder andere verspreid door de media, aanpassing van de Mediawet kan daarom dan ook een deel van de oplossing zijn (link met CEDAW verdrag). Verder is het belangrijk een nieuwe norm via diezelfde media te delen. Gewenste oplossingen liggen ook bij mannen (mannen spreken elkaar aan op hun gedrag). Verder wordt voorgesteld om positieve discriminatie van mannen in de zorgsector in te voeren. Er moet ook genderneutraal beleid komen zoals gelijk ouderschapsverlof en vaderschapsverlof, om vrouwen en mannen op een gelijke manier te betrekken bij de opvoeding van kinderen. Blootstelling aan stereotypen begint al van jongs af aan dus de aanpak van stereotypering moet al bij jonge kinderen beginnen. Ook moet er op scholen en opleidingen aandacht komen voor het CEDAW en Istanbul Verdrag en voor gendergerelateerd geweld in het bijzonder. Ook moeten klachten tegen reclames (seksisme) verzameld worden. Voorgesteld wordt om een gecoördineerde actie te beginnen en collectief klachten in te dienen bij de Reclame Code Commissie met de verdragsteksten in de hand. Het Netwerk VN-Vrouwenverdrag zal in ieder geval gaan reageren op de tussenrapportage van de regering op dit thema.

Volgens Margreet is de emancipatie-structuur voor een groot deel weg. Iedereen heeft nu een eigen organisatie met een eigenbelang waardoor er minder zaken gezamenlijk worden opgepakt. Dat is lastig.

**3. Groep 3, Your own rights/ eigen rechten: preventie, afhankelijkheid, escalatie: Wat zijn de effecten als je afhankelijk bent van een ander? Wat heb je nodig voor zelfbeschikking, wat zijn de randvoorwaarden?**

De drempel om uit een situatie met huiselijk geweld te stappen is voor iedere vrouw heel hoog, maar vooral ook voor sekswerkers, ongedocumenteerden en migrantenvrouwen; migrantenvrouwen hebben de eerste vijf jaar van hun verblijf in Nederland een afhankelijke verblijfsstatus waardoor ze van hun partner afhankelijk zijn voor hun vergunning. Sekswork wordt vooral als mensenhandel gezien, waardoor bij aangifte van seksueel geweld vrouwen of niet serieus worden genomen of er is een risico van intrekking van hun werkvergunning. Er liggen (politieke) oplossingen bij aanpassingen in beleid en voorzieningen. Voorzieningen moeten laagdrempelig zijn. Wat helpt is wanneer er meer mensen uit de verschillende gemeenschappen in organisaties/instellingen werken die situaties herkennen en een basis van vertrouwen kunnen creëren. Sociale wijkteams moeten worden getraind op signalen waar zij op in kunnen spelen. Vluchtelingenvrouwen zouden een eigen verblijfsstatus moeten krijgen zodat zij minder beperkt zijn om een gewelddadige relatie te kunnen verbreken. Er moeten ook meer mogelijkheden komen tot zelfstandig werken, zodat vrouwen hun financiële onafhankelijkheid kunnen vergroten en minder afhankelijk zijn van anderen. En tot slot is lobby hard nodig om dit thema onder de aandacht te brengen en oplossingen te kunnen realiseren.

Volgens Margreet is een eerste stap om een gewelddadige relatie te verbreken bij kwetsbare groepen extra moeilijk. Een collectieve aanpak en laagdrempeligheid zijn belangrijk in de ondersteuning van hen. Vanuit het publiek wordt gesteld dat er ook nog veel victim blaming/victimisatie is waarbij slachtoffers als mededader worden gezien. De politie doet bijvoorbeeld melding bij Veilig Thuis en Jeugdzorg in situaties van huiselijk geweld met

kinderen, waardoor er een risico bestaat dat kinderen uit huis worden geplaatst en moeder en kind van elkaar gescheiden worden.

**4. Groep 4, Opvang- voorzieningen- strafrecht: toegang, kwalitatieve en kwantitatieve knelpunten: omvang van geweld, straffen van daders, gratis rechtshulp, deskundigheid van rechters, toepassen van wettelijke mogelijkheden.**

Het is moeilijk om aangifte te doen; er is vertrouwen nodig om uit een gewelddadige relatie of situatie te kunnen stappen. Dit is des te moeilijker als er geen opvang is voor vrouwen zonder verblijfsvergunning. Afwijzing van opvang wordt niet gemotiveerd in een beschikking, waardoor er niet bij de desbetreffende gemeente in beroep kan worden gegaan. Verder is er te weinig expertise bij opvang/hulpverleningsinstellingen, vooral op het gebied van interculturaliteit. Buitenlands recht - zoals uitspraken Marokkaans recht die bij scheiding de voogdij over de kinderen automatisch aan de man toekent – worden overgenomen, hoewel dat in tegenspraak is met zowel Nederlands als internationaal recht.

Oplossingen liggen in een 'feedback loop', meer financiering voor opvang, één loket bij geweld (en één contactpersoon per zaak) en een verplichte module voor professionals over gendergerelateerd geweld. Er is te weinig expertise bij politie en rechters, ook zij moeten beter worden opgeleid. Verdragen zoals het CEDAW en het Istanbul Verdrag kunnen ook als argument bij rechtszaken en overheidsbeleid worden ingezet.

Vanuit het publiek wordt verder hulpverlening aan kinderen bij huiselijk geweld genoemd.

Volwassenen krijgen traumahulpverlening, maar kinderen vallen onder de PGB, waaronder geen gespecialiseerde hulp valt. Ook wordt voor een goed overzicht van de knelpunten in de opvang het rapport 'Vrouwen in de Knel' van de Ombudsman uit juli 2017 genoemd.

Ter afsluiting wordt vermeld dat het vooral belangrijk is om ook de dingen die goed gaan (good practices) met elkaar te delen. Aaf Tiems (ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport) geeft aan dat er voor gemeentes een factsheet over het Istanbul Verdrag is en dat het ministerie zich inzet voor goede informatievoorziening over geweld in afhankelijkheidsrelaties. In juni 2018 moet er over het Istanbul Verdrag gerapporteerd worden. Het Netwerk zal hier ook aan proberen bij te dragen en men hiervan op de hoogte houden.