

# **GREVIO's evaluatierapport**

inzake wettelijke en andere maatregelen om uitvoering te geven aan de bepalingen van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het Verdrag van Istanbul)

## **Nederland**

Groep van deskundigen inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (GREVIO)

GREVIO/Inf(2019)19

Aangenomen op 15 november 2019

Gepubliceerd op 20 januari 2020

Secretariaat van het toezichtmechanisme van het Verdrag van de Raad van Europa  
inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld  
Raad van Europa  
F-67075 Strasbourg Cedex  
Frankrijk

[www.coe.int/conventionviolence](http://www.coe.int/conventionviolence)



## Inhoudsopgave

<b>VOORWOORD</b> .....	<b>4</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>6</b>
<b>Inleiding</b> .....	<b>9</b>
<b>I. Doelstellingen, begripsomschrijvingen, gelijkheid en non-discriminatie, algemene verplichtingen</b> .....	<b>10</b>
A. Algemene beginselen van het Verdrag .....	10
1. Territoriale toepassing .....	10
B. Reikwijdte van het Verdrag en begripsomschrijvingen (artikel 2 en 3) .....	11
C. Grondrechten, gelijkheid en non-discriminatie (artikel 4) .....	12
1. Gendergelijkheid en non-discriminatie .....	12
2. Intersectionele discriminatie .....	13
D. Verplichtingen van de staat en zorgvuldigheid (artikel 5) .....	14
E. Gendersensitief beleid (artikel 6) .....	14
<b>II. Integraal beleid en gegevens verzamelen</b> .....	<b>17</b>
A. Alomvattend en gecoördineerd beleid (artikel 7) .....	17
B. Financiële middelen (artikel 8) .....	18
C. Non-gouvernementele organisaties en het maatschappelijk middenveld .....	20
D. Coördinerend orgaan (artikel 10) .....	20
E. Gegevensverzameling en onderzoek (artikel 11) .....	21
1. Verzamelen van administratieve gegevens .....	22
2. Onderzoeken onder de bevolking .....	23
3. Onderzoek .....	24
<b>III. Preventie</b> .....	<b>26</b>
A. Bewustwording (artikel 13) .....	26
B. Onderwijs (artikel 14) .....	27
C. Trainen van beroepskrachten (artikel 15) .....	28
D. Preventieve interventie en behandelprogramma's (artikel 16) .....	29
1. Programma's voor plegers van huiselijk geweld .....	29
2. Programma's voor plegers van seksueel geweld .....	30
E. Deelneming van de private sector en de media (artikel 17) .....	31
<b>IV. Bescherming en ondersteuning</b> .....	<b>33</b>
A. Algemene verplichtingen (artikel 18) .....	33
B. Informatie (artikel 19) .....	35
C. Algemene ondersteuningsdiensten (artikel 20) .....	35
1. Maatschappelijke diensten .....	36
2. Gezondheidsdiensten .....	38
3. Huisvesting .....	38
D. Gespecialiseerde ondersteuning (artikel 22) .....	39
E. Opvangplaatsen (artikel 23) .....	40
F. Telefonische hulplijnen (artikel 24) .....	41
G. Ondersteuning van slachtoffers van seksueel geweld (artikel 25) .....	42
H. Bescherming en ondersteuning van kinderen die getuige zijn (artikel 26) .....	43
I. Melding (artikel 27) en Melding door beroepskrachten (artikel 28) .....	43
<b>V. Materieel recht</b> .....	<b>45</b>
A. Civiel recht .....	45
1. Civiele rechtszaken (artikel 29) .....	45
2. Schadevergoeding (artikel 30) .....	45
3. Voogdij, omgangsregeling en veiligheid (artikel 31) .....	46
4. Civiele rechtsgevolgen van gedwongen huwelijken (artikel 32) .....	48
B. Strafrecht .....	49
1. Psychologisch geweld (artikel 33) .....	49
2. Stalking (artikel 34) .....	50

3.	Seksueel geweld, met inbegrip van verkrachting (artikel 36).....	51
4.	Gedwongen huwelijk (artikel 37).....	51
5.	Vrouwelijke genitale verminking (artikel 38).....	52
6.	Seksuele intimidatie (artikel 40).....	53
7.	Strafverzwarende omstandigheden (artikel 46).....	53
8.	Verbod op verplichte alternatieve procedures voor geschillenregeling of veroordeling (artikel 48).....	54
<b>VI.</b>	<b>Onderzoek, vervolging, procesrecht en beschermende maatregelen .....</b>	<b>56</b>
A.	Onmiddellijke respons, preventie en bescherming (artikel 50).....	56
B.	Risico-inventarisatie en risicobeheer (artikel 51).....	59
C.	Spoedeisende locatieverboden (artikel 52).....	60
D.	Gebieds- of contactverboden of beschermingsbevelen (artikel 53).....	62
E.	Slachtofferhulp in juridische procedures (artikel 55, lid 2).....	63
<b>VII.</b>	<b>Migratie en asiel.....</b>	<b>65</b>
A.	Verblijfstitel (artikel 59).....	65
B.	Gendergerelateerde asielverzoeken (artikel 60).....	66
C.	Non-refoulement (artikel 61).....	69
	<b>Slotopmerkingen.....</b>	<b>70</b>
	<b>Bijlage I.....</b>	<b>72</b>
	<b>Lijst van voorstellen en suggesties door GREVIO .....</b>	<b>72</b>
1.	Programma's voor plegers van huiselijk geweld.....	75
1.	Maatschappelijke diensten.....	76
3.	Huisvesting.....	76
	<b>Bijlage II.....</b>	<b>83</b>
	<b>Lijst van de nationale autoriteiten, andere openbare lichamen, non-gouvernementele organisaties en organisaties uit het maatschappelijk middenveld met wie GREVIO heeft overlegt.....</b>	<b>83</b>

## VOORWOORD

De Groep van deskundigen inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (GREVIO) is een onafhankelijk toezichthoudend orgaan dat toezicht houdt op de uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (CETS nr. 201, "het Verdrag van Istanbul") door de partijen bij dit Verdrag. De groep is samengesteld uit 15 onafhankelijke en onpartijdige deskundigen die zijn aangesteld op grond van hun bewezen deskundigheid op het gebied van mensenrechten, gendergelijkheid, geweld tegen vrouwen en/of hulp aan en bescherming van slachtoffers.

De wettelijke activiteiten van GREVIO bestaan onder meer uit het per land toezicht houden op de naleving van het Verdrag van Istanbul (evaluatieprocedure), het instellen van onderzoek naar specifieke omstandigheden binnen een partij bij het Verdrag (onderzoeksprocedure) en het aannemen van aanbevelingen over thema's en concepten van het Verdrag.

Dit rapport is het resultaat van de eerste evaluatieprocedure over Nederland. Het heeft betrekking op het Verdrag van Istanbul in zijn geheel<sup>1</sup> en beoordeelt aldus het niveau waarop de Nederlandse wetgeving en praktijk alle onder het Verdrag vallende onderwerpen naleeft. In het licht van de reikwijdte van het Verdrag – zoals uiteengezet in artikel 2, lid 1 – is de evaluatie gericht op maatregelen die zijn genomen inzake "alle vormen van geweld tegen vrouwen, met inbegrip van huiselijk geweld, dat vrouwen buitenproportioneel treft". Het begrip "slachtoffer" zoals in dit hele rapport gebruikt, verwijst derhalve naar een vrouw of meisje dat slachtoffer is geworden.

Op grond van deze beoordeling stelt GREVIO maatregelen voor om de uitvoering van het Verdrag te versterken. Bij het voorstellen van dergelijke maatregelen maakt GREVIO gebruik van verschillende termen die overeenkomen met verschillende niveaus van urgentie, hoewel alle niveaus belangrijk zijn. Deze termen zijn, naar de mate van urgentie, "aandringen op", "sterk aanmoedigen", "aanmoedigen" en "uitnodigen". GREVIO gebruikt "aandringen op" wanneer zij van mening is dat onmiddellijk maatregelen moeten worden genomen om de wetgeving of het beleid van de partij in overeenstemming te brengen met het Verdrag van Istanbul of om de implementatie ervan te verzekeren. "Sterk aanmoedigen" wordt gebruikt wanneer GREVIO tekortkomingen heeft geconstateerd die op korte termijn moeten worden hersteld om volledige uitvoering van het Verdrag te bevorderen. Een derde niveau van urgentie wordt aangegeven met het gebruik van "aanmoedigen", dat wordt gebruikt voor tekortkomingen die aandacht behoeven, hoewel mogelijk in een later stadium. Ten slotte wijst de term "uitnodigen" op kleine hiaten in de uitvoering ten aanzien waarvan de partij wordt verzocht deze te dichten of op voorstellen die als leidraad kunnen dienen in het uitvoeringsproces.

De eerste evaluatieprocedure bestaat uit een aantal stappen, waardoor GREVIO bij elke stap kritische informatie heeft kunnen verkrijgen, waarop het rapport is gebaseerd. De procedure wordt uitgevoerd als vertrouwelijke dialoog teneinde landspecifieke voorstellen en suggesties voor verbetering te kunnen doen die binnen het nationale kader van de partij zijn ontwikkeld. Deze betreffen onder meer:

- indiening, door de partij, van een rapport dat is opgesteld op grond van de vragenlijst van GREVIO (de staatsrapportage);
- een evaluatiebezoek aan de betreffende partij om te praten met vertegenwoordigers van (non-)gouvernementele organisaties die op dit gebied werkzaam zijn;
- opmerkingen van de partij op het conceptrapport van GREVIO;
- publicatie van het rapport van GREVIO nadat dit samen met eventuele opmerkingen van de partij is goedgekeurd.

GREVIO verzamelt ook aanvullende informatie uit diverse andere bronnen, waaronder non-gouvernementele organisaties (ngo's), andere leden van het maatschappelijk middenveld, nationale instellingen op het gebied van mensenrechten, organen van de Raad van Europa (Parlementaire

---

1. Met uitzondering van Hoofdstuk VIII van het Verdrag, dat GREVIO minder relevant acht bij de beoordeling van de nationale situatie bij elke verdragspartij.

Vergadering, Commissaris voor de Mensenrechten en overige relevante organen) alsook andere internationale verdragsorganen. In het kader van de evaluatie van Nederland heeft GREVIO schriftelijke bijdragen ontvangen van het College voor de Rechten van de Mens en van de volgende organisaties uit het maatschappelijk middenveld: Atria, COC Nederland, de Federatie van Somalische Associaties Nederland (FSAN), het End FGM European Network, het Nederlands Cedaw netwerk, de Nederlandse Organisatie voor seksediversiteit (NNID), PHAROS en het Transgender Netwerk Nederland (TNN).

De staatsrapportage en de schriftelijke bijdragen die door het maatschappelijk middenveld zijn ingediend, zijn openbaar gemaakt en zijn te raadplegen op de officiële website van het Verdrag van Istanbul.

De analyse, suggesties en voorstellen uit dit eerste evaluatierapport zijn opgesteld onder de exclusieve verantwoordelijkheid van GREVIO. Het rapport heeft betrekking op de situatie tot mei 2019. Ontwikkelingen sinds die datum zijn niet opgenomen in de analyse en niet betrokken in de conclusies en voorstellen in het rapport.

Volgens het Verdrag zullen de nationale parlementen dit rapport ontvangen van hun nationale autoriteiten (artikel 70, lid 2). GREVIO verzoekt de nationale autoriteiten dit rapport te vertalen in hun officiële landsta(a)l(en) en erop toe te zien dat het wijd wordt verspreid, niet alleen aan de betreffende overheidsinstellingen op alle niveaus (nationaal, regionaal en lokaal), in het bijzonder aan de regering, de ministeries en de rechterlijke macht, maar ook aan ngo's en andere organisaties uit het maatschappelijk middenveld die werkzaam zijn op het gebied van geweld tegen vrouwen.

## Samenvatting

Dit rapport bevat een beoordeling van de uitvoeringsmaatregelen die zijn genomen door de Nederlandse autoriteiten ten aanzien van alle aspecten van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (hierna “het Verdrag”).

Deze beoordeling is uitgevoerd door de Groep van deskundigen inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (GREVIO) van de Raad van Europa, een onafhankelijk toezichthoudend orgaan dat toezicht houdt op de uitvoering van het Verdrag. De bevindingen van GREVIO zijn gebaseerd op de informatie die is verkregen tijdens de verschillende stappen van de eerste evaluatieprocedure zoals uiteengezet in artikel 68 van het Verdrag. Deze zijn met inbegrip van schriftelijke rapporten (een door de Nederlandse autoriteiten ingediende staatsrapportage en door ngo's ingediende aanvullende informatie) alsook een 5-daags evaluatiebezoek aan Nederland. Een lijst van organisaties en instellingen waarmee GREVIO uitwisselingen heeft gehad zijn te vinden in Bijlage II.

Het rapport benadrukt de lange geschiedenis van de Nederlandse aanpak van huiselijk geweld en andere vormen van geweld tegen vrouwen via beleid en wetgeving en met een sterke nadruk op de gendergerelateerde aard van huiselijk geweld. Men heeft duidelijk de politieke wil getoond om een holistisch antwoord te geven op huiselijk geweld en er zijn veel veelbelovende initiatieven genomen om het bewustzijn te vergroten over en maatregelen te nemen tegen uiteenlopende vormen van geweld zoals het gedwongen huwelijk, vrouwelijke genitale verminking, cybergeweld, seksuele intimidatie, met inbegrip van intimidatie op straat en seksueel geweld. Men spant zich in om de jongere generatie te bereiken teneinde maatschappelijke taboes te doorbreken en gezonde intieme relaties op te bouwen op basis van toestemming en het beginsel van gelijkheid tussen vrouwen en mannen. Zo worden belangrijke stappen genomen om genderstereotypen in het onderwijs, maar ook op de arbeidsmarkt te doorbreken. Er bestaan innovatieve oplossingen om de steun, bescherming en terugkeer te bewerkstelligen van jonge vrouwen en meisjes uit of woonachtig in Nederland die worden geconfronteerd met een gedwongen huwelijk en achterlating in het buitenland.

De begrotingsuitgaven voor dienstverlening op het gebied van huiselijk geweld zijn aanzienlijk gestegen en er is een duidelijke wens om toezicht te houden op bestaand beleid en bestaande aanpakken en deze te evalueren en te heroverwegen. Het beleid is over het algemeen gebaseerd op bewijs; onderzoek naar geweld tegen vrouwen is op grote schaal beschikbaar en vaak in opdracht van de autoriteiten uitgevoerd. Het rapport benadrukt eveneens de huidige onderzoeksinspanningen om diverse intersectionele problemen vast te stellen voor groepen die het risico lopen slachtoffer te worden van geweld en die nu misschien niet afdoende worden bereikt door bestaand beleid en bestaande praktijken, in het bijzonder vrouwen met een beperking, illegale vrouwelijke migranten en degenen die voor hun verblijfsrechtelijke positie afhankelijk zijn van een ander.

Bovendien wordt gebruik gemaakt van het potentieel in de gezondheidssector om vrouwen en meisjes te identificeren die het risico lopen om slachtoffer te worden van verschillende vormen van geweld, in het bijzonder ten aanzien van huiselijk geweld en vrouwelijke genitale verminking. Zo wordt ook de rol van de gezondheidssector erkend in het terugdringen van de overdracht van trauma en gewelddadig gedrag van generatie op generatie en wordt momenteel het screenen van kinderen die getuige of slachtoffer zijn van huiselijk geweld en kindermishandeling, ingevoerd.

Meer recentelijk heeft de stevige erkenning van het machtsverschil tussen vrouwen en mannen en de invloed hiervan op de blootstelling van vrouwen aan geweld en ervaringen van geweld tegen vrouwen echter plaatsgemaakt voor een meer genderneutrale aanpak. Dit is terug te vinden in de nieuwe term “geweld in afhankelijkheidsrelaties”, waarmee men uiting wil geven aan de verschillende uitingen van huiselijk geweld die een persoon – ongeacht leeftijd, gender, relatie, seksuele gerichtheid of anderszins – ervaart in een intieme relatie of in familieverband. Het nationale programma “Geweld hoort nergens thuis” (2018-2021) geeft inhoud aan dit concept en beschrijft de maatregelen die door beroepskrachten in alle sectoren genomen moeten worden. Ondanks de vele



positieve elementen, zoals de nadruk op de noodzaak voor een multidisciplinaire aanpak en de kernbeginselen van het Verdrag van Istanbul inzake preventie, bescherming en vervolging, wordt in het plan een zienswijze over huiselijk geweld neergezet die genderneutraal is zonder erkenning voor vrouwen als groep die een bijzonder groot risico lopen op gendergerelateerde schade. Bij genderneutraal beleid bestaat het gevaar dat beroepskrachten interventies uitvoeren zonder aandacht te hebben voor genderspecifieke aspecten, wat leidt tot hiaten in bescherming en ondersteuning en ertoe bijdraagt dat vrouwen opnieuw slachtoffer worden.

De aanpak die wordt gehanteerd door het nieuw geïntroduceerde gemeentelijke loket voor ondersteuning bij huiselijk geweld (Veilig Thuis), het speerpunt van het Nederlandse antwoord op huiselijk geweld als geweld in afhankelijke relaties, illustreert het voorgaande. Het rapport verwelkomt de inspanningen die zijn gedaan om te bevorderen dat het thuis voor iedereen een veilige plek moet zijn en de erkenning dat er een verband is tussen en overlap met seksueel misbruik van kinderen, partnergeweld en andere vormen van huiselijk geweld, maar roept op tot de invoering van een sterk genderperspectief bij het aanbieden van een dergelijk cluster voor dienstverlening. Het is voor de ervaringen van vrouwen als slachtoffer van essentieel belang dat de onderliggende machtsdynamiek van huiselijk geweld en controle, de afhankelijkheid van de vrouw van de misbruiker en de implicaties ervan voor de voogdij over de kinderen worden erkend.

Hoewel de op preventie gerichte interventie van Veilig Thuis tot doel heeft een holistische aanpak van huiselijk geweld aan te bieden, wordt daarbij niet getracht de verantwoordelijkheid vast te stellen voor de mishandeling en controle en wordt partnergeweld tegen de vrouw door de mannelijke partner verhoud als probleem onder gelijken. Dit belemmert het waarborgen van strafrechtelijke verantwoording, wat een van de belangrijkste doelstellingen van het Verdrag van Istanbul is. Er zijn geen gegevens beschikbaar over geweld tegen vrouwen en huiselijk geweldsdelicten die zijn uitgesplitst naar sekse, zodat geen conclusies kunnen worden getrokken over het aantal klachten, welke maatregelen werden getroffen en of vervolging effectief is geweest. Voor bepaalde strafbare feiten die onder het Verdrag van Istanbul vallen, bestaat snelrecht en wordt het Openbaar Ministerie (OM) gevraagd binnen een paar uur te bepalen of de verdachte wordt aangeklaagd en voor de rechter wordt gebracht, of er een afdoening buiten de strafrechtelijke sfeer wordt aangeboden of dat er een strafbeschikking wordt opgelegd. Onderzoek wijst er echter op dat in werkelijkheid bij de meeste zaken van partnergeweld van verdere strafvervolging wordt afgezien en dat er veel gebruik wordt gemaakt van afdoening buiten de strafrechtelijke sfeer. Dit lijkt het gevolg te zijn van de houding die door het OM wordt aangenomen, namelijk dat alternatieven voor een strafrechtelijke vervolging effectiever kunnen zijn dan traditionele rechtszaken omdat slachtoffers hun verklaring vaak intrekken en beroepskrachten vaak beter in staat zijn om een evenwichtig beeld van de situatie te geven dan slachtoffers. Feitelijk leidt dit tot de decriminalisering van huiselijk geweld en wordt de slachtoffers de mogelijkheid om hun verhaal te doen tijdens het proces en de kans om hun rechten als slachtoffer uit te oefenen ontnomen.

Dit beïnvloedt de situatie van kinderen in Nederland die getuige zijn geweest van huiselijk geweld of die dit hebben ondervonden. Hoewel dit algemeen wordt erkend als kindermishandeling en hiermee rekening zou moeten worden gehouden bij beslissingen over voogdij, bestaan er geen richtlijnen over hoe huiselijk geweld dat is gericht op de moeder/het slachtoffer moet worden meegenomen in de besluitvorming. Ouders moeten al voor de echtscheidingsprocedure een ouderschapsplan opstellen om tot wederzijds aanvaardbare beslissingen over de kinderen te komen, ook indien de relatie werd verstoord door huiselijk geweld. Familierechters nemen vaak het standpunt in dat het geweld na de scheiding stopt en kiezen daarom voor gezamenlijke voogdij. Daarom wijst het rapport op de noodzaak om rekening te houden met gedrag in het verleden en de inspanningen te vergroten om de veiligheid en het welzijn van kinderen voorop te stellen wanneer beslissingen over de voogdij en de omgangsregeling worden genomen.

Hoewel GREVIO de ratificatie van het Verdrag van Istanbul door Nederland en de inspanningen om het Verdrag uit te voeren toejuicht, heeft zij een aantal prioritaire thema's vastgesteld die verdere actie van de Nederlandse autoriteiten vereisen om volledig aan de bepalingen van het Verdrag te voldoen. Op grond van bovenstaande en in aanvulling hierop hebben deze betrekking op de noodzaak om:

- de toepassing van een genderperspectief in de uitvoering van het Verdrag van Istanbul te vergroten, met inbegrip van de bepalingen inzake huiselijk geweld;
- te waarborgen dat de bepalingen van het Verdrag van Istanbul zonder discriminatie van de gronden genoemd in artikel 4, lid 3 worden uitgevoerd;
- ten aanzien van al het beleid en alle maatregelen die onderdeel uitmaken van de vereiste alomvattende en gecoördineerde aanpak om geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld te bestrijden, toe te zien op stabiele en duurzame financiering op basis van een afzonderlijk budget en afzonderlijke financieringsstromen;
- de rol van het coördinerend orgaan toe te wijzen aan geïnstitutionaliseerde instanties, deze te voorzien van duidelijke mandaten en bevoegdheden en deze instanties de benodigde personele en financiële middelen toe te wijzen om aan de ene kant de coördinatie en uitvoering van het beleid en de maatregelen om alle vormen van geweld tegen vrouwen te voorkomen en te bestrijden en aan de andere kant onafhankelijke toezicht en de evaluatie hiervan te garanderen.
- gestandaardiseerde gegevenscategorieën in te voeren die verplicht moeten worden gebruikt door de rechtshandhavende instanties, de rechterlijke macht en alle overige relevante partijen over de sekse en leeftijd van het slachtoffer en de pleger, hun relatie, de vorm van geweld en de geografische locatie;
- een stelselmatige, verplichte en genderspecifieke initiële opleiding en bijscholing in te voeren over alle vormen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld voor alle beroepskrachten die werken met vrouwen en kinderen die slachtoffer zijn geworden van geweld, onder wie beroepskrachten die vallen onder de Wet verplichte meldcode, Veilig Thuis en maatschappelijk werkers, beleidsmakers en tolken bij de immigratiedienst;
- voorzieningen van voor vrouwen gespecialiseerde hulpverlening met een gendergerelateerde aanpak te garanderen en het aantal opvangplaatsen uit te breiden;
- het opleggen van gebieds- of contactverboden af te stemmen op de eisen van het Verdrag van Istanbul en de effectiviteit ervan te waarborgen en
- de strafbare delicten van psychologisch geweld, seksueel geweld, seksuele intimidatie, gedwongen huwelijk en vrouwelijke genitale verminking te herzien.

GREVIO heeft voorts een aantal andere gebieden vastgesteld waarin verbeteringen moeten worden aangebracht om volledig aan de verplichtingen van het Verdrag te voldoen. Deze hebben onder meer betrekking op de noodzaak het percentage meldingen door slachtoffers te vergroten en de noodzaak onderzoek te doen naar de mate waarin het buiten de strafrechtketen houden van zaken invloed uitoefent op zowel het recidivepercentage als de afschrikwekkende werking daarvan. De voorgestelde verbeteringen wijzen tevens op de noodzaak non-gouvernementele vrouwenorganisaties die actief zijn op het gebied van het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen, waaronder in het bijzonder vrouwenorganisaties voor zwarte vrouwen en vrouwelijke migranten en vluchtelingen, te erkennen, aan te moedigen en te ondersteunen. Bovendien benadrukken ze de noodzaak tot het vergemakkelijken van de toegang tot genderspecifieke ondersteuningsdiensten voor slachtoffers in het geval van huiselijk geweld en andere vormen van geweld tegen vrouwen, om zo uitgebreide ondersteuning te bieden en een tweede traumatisering vanwege herhaalde doorverwijzing te voorkomen.

## Inleiding

Nederland heeft het Verdrag van Istanbul op 18 november 2015 geratificeerd. Het is het meest verreikende internationale verdrag om geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld tegen te gaan. De uitgebreide set bepalingen heeft betrekking op zowel verreikende preventieve en beschermende maatregelen als een aantal verplichtingen om een adequaat strafrechtelijke antwoord op ernstige schendingen van de rechten van de mens te waarborgen. Het gaat in op nieuwe terreinen door aandacht te vragen voor de hoofdoorzaken van geweld tegen vrouwen (zoals genderstereotypering, tradities die schadelijk zijn voor vrouwen en algemene uitingen van seksongelijkheid).

Het Verdrag stelt een toezichtmechanisme in ter beoordeling van de implementatie door de partijen. Dit toezichtmechanisme bestaat uit twee pijlers: de Groep van deskundigen inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (GREVIO), een onafhankelijk orgaan van deskundigen, en het Comité van Partijen, een politiek orgaan dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de partijen bij het Verdrag.

Overeenkomstig artikel 68 van het Verdrag heeft GREVIO de evaluatie ten aanzien van Nederland uitgevoerd door middel van een brief en verzending van haar vragenlijst op 12 februari 2018. De volgorde waarin aan GREVIO wordt gerapporteerd is gebaseerd op een combinatie van regionaal verband en volgorde van ratificatie. De Nederlandse autoriteiten hebben vervolgens op 6 september 2018 hun staatsrapportage ingediend. Na een eerste onderzoek van de Nederlandse staatsrapportage heeft GREVIO in de periode van 11 tot 15 maart 2019 een evaluatiebezoek aan Nederland gebracht. De delegatie was samengesteld uit:

- Rosa Logar, lid van GREVIO
- Vesna Ratković, lid van GREVIO
- Maria Moodie, deskundige
- Katinka Lünemann, deskundige
- Louise Hooper, Secretariaat van het toezichtmechanisme van het Verdrag van Istanbul
- Cigdem Kaya, Secretariaat van het toezichtmechanisme van het Verdrag van Istanbul

Tijdens het evaluatiebezoek heeft de delegatie gesproken met allerlei vertegenwoordigers van (non-)gouvernementele organisaties die werkzaam zijn op het gebied van preventie en bestrijding van geweld tegen vrouwen. Een lijst met nationale autoriteiten, non-gouvernementele en andere organisaties is opgenomen in Bijlage II van dit rapport. GREVIO is dankbaar voor alle waardevolle informatie die door elk van hen is verstrekt.

Het evaluatiebezoek was voorbereid in nauwe samenwerking met Mw. Aaf Tiems van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, die als contactpersoon voor de evaluatie door GREVIO was aangesteld. GREVIO wil haar erkentelijkheid betuigen voor de samenwerking en ondersteuning die zij tijdens de gehele evaluatieprocedure heeft ontvangen en voor de constructieve benadering van de Nederlandse autoriteiten.

Als eerste evaluatie heeft GREVIO gekeken naar de uitvoeringsmaatregelen die door de Nederlandse autoriteiten ten aanzien van alle aspecten van het Verdrag zijn genomen en gegevens uit de jaren 2016, 2017 en 2018 bestudeerd. Korthedshalve is in dit rapport aan sommige bepalingen prioriteit toegekend. Hoewel in dit rapport alle hoofdstukken van het Verdrag (behalve hoofdstuk VIII) worden besproken, bevat het geen gedetailleerde beoordelingen en conclusies voor elke bepaling van het verdrag.

## **I. Doelstellingen, begripsomschrijvingen, gelijkheid en non-discriminatie, algemene verplichtingen**

### **A. Algemene beginselen van het Verdrag**

1. Hoofdstuk I van het Verdrag van Istanbul zet de algemene beginselen uiteen die van toepassing zijn op alle materieelrechtelijke artikelen neergelegd in hoofdstuk II tot en met VII. Deze omvatten onder meer de stelling dat het voor een ieder, en voor vrouwen in het bijzonder, een fundamenteel recht is om in zowel de publieke als de privésfeer gevrijwaard te worden van geweld, dat het Verdrag moet worden uitgevoerd zonder discriminatie op welke grond dan ook, waaronder verblijfsstatus, en dat rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid en gevolgen van meerdere vormen van discriminatie. Een ander beginsel dat de ruggengraat vormt van het Verdrag is nauwkeurig omschreven in artikel 6 van het Verdrag waarin van de staten die partij zijn bij het Verdrag, wordt verlangd gendersensitieve beleid te ontwikkelen en uit te voeren en te waarborgen dat een genderspecifiek perspectief wordt gehanteerd, niet alleen bij het ontwikkelen van maatregelen voor de uitvoering van het Verdrag, maar ook bij het evalueren van hun invloed. Aangezien het onderdeel uitmaakt van de algemene verplichtingen van de partijen, werkt de toepassing van artikel 6 door in alle andere artikelen van het Verdrag.

#### **1. Territoriale toepassing**

2. Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit vier autonome landen: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het land Nederland bestaat uit een grondgebied in Europa en de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) in het Caribisch gebied. Alleen het Koninkrijk der Nederlanden wordt beschouwd als staat en alleen het Koninkrijk – niet de afzonderlijke autonome landen of openbare lichamen – heeft internationale rechtspersoonlijkheid. Elk van de landen heeft de verplichting mensenrechten te bevorderen, maar waarborging van rechten en vrijheden, rechtszekerheid en goed bestuur wordt geacht een “Koninklijke zaak” te zijn en derhalve kan het Koninkrijk reageren als een autonoom land op dit gebied niet naar behoren aan zijn verplichtingen voldoet.<sup>2</sup>

3. Het Verdrag van Istanbul is voor het gehele Koninkrijk der Nederlanden goedgekeurd op 18 november 2015, terwijl het Koninkrijk der Nederlanden het Verdrag alleen voor het Europese deel van Nederland heeft geratificeerd op 1 maart 2016 - omdat voor BES een inhaalperiode nodig was om aan de verplichtingen van het Verdrag te voldoen. Als onafhankelijke landen binnen het Koninkrijk beslissen Aruba, Curaçao en Sint Maarten hoe en binnen welk tijdsbestek ze de ratificatie van het Verdrag willen uitvoeren. Ten behoeve van dit rapport verwijst “Nederland” of “de Nederlanders” zodoende enkel naar Europees Nederland.

#### **a) Aruba, Curaçao en Sint Maarten**

4. Ondanks dat er enige vooruitgang is geboekt richting ratificatie op Aruba, Curaçao en Sint Maarten, heeft GREVIO verontrustende meldingen ontvangen over ernstige schendingen van de mensenrechten van vrouwen in deze delen van het Koninkrijk der Nederlanden. Men erkent dat geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld in alle landen een ernstig en dringend probleem is, wetgevende hervorming en opleiding is vereist en er een ernstig tekort aan financiële middelen is en/of aan prioriteitstelling van geweld tegen vrouwen en meisjes en huiselijk geweld. GREVIO heeft verder bepaalde schendingen van de mensenrechten geconstateerd ten aanzien van Venezolaanse vrouwelijke asielzoekers in zowel Aruba als Curaçao, waaronder het gebrek aan toegang tot de asielprocedures, wat soms leidt tot uitzetting en onmenselijke en vernederende behandeling gedurende de detentie, waaronder gerapporteerd seksueel misbruik door gevangenisbewaarders.

5. Hoewel GREVIO begrijpt dat deze drie landen in verschillende fases van het ratificatieproces zitten en dat beslissingen over de uitvoering voornamelijk een zaak voor die landen zelf is, vereist

---

2. [www.government.nl/documents/leaflets/2015/06/05/kingdom-of-the-netherlands-one-kingdom-four-countries-european-and-caribbean](http://www.government.nl/documents/leaflets/2015/06/05/kingdom-of-the-netherlands-one-kingdom-four-countries-european-and-caribbean).

artikel 2 van de onderlinge regeling in de zin van artikel 38, lid 1 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden over samenwerking tussen de landen bij de uitvoering van verdragen, dat de landen een uitvoeringsplan opstellen. GREVIO begrijpt dat alle drie landen onder de begrotingscontrole van het Koninkrijk der Nederlanden staan.

**6. GREVIO dringt er bij het Koninkrijk der Nederlanden op aan een uitvoeringsplan op te stellen en alle mogelijke maatregelen te nemen, waaronder financiële, om Aruba, Curaçao en Sint Maarten aan te moedigen de bepalingen van het Verdrag van Istanbul te ratificeren en uit te voeren.**

#### **b) Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES)**

7. De Nederlandse regering streeft ernaar het Verdrag “op termijn” in BES van toepassing te laten zijn, hoewel GREVIO voor dit proces geen termijn heeft kunnen vaststellen. Hiertoe is in juni 2017 een bestuursakkoord “Aanpak Huiselijk geweld en Kindermishandeling Caribisch Nederland 2017-2020” afgesloten. Dit akkoord legt het accent op preventie, het vergroten van de deskundigheid van beroepskrachten, het intensiveren ondersteuning – waaronder het opzetten van veilige opvangplaatsen voor slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling –, het instellen van een meldstructuur en het opstellen van een juridisch kader. Het actieplan wordt gefinancierd voor een bedrag van EUR 1,3 miljoen per jaar en de resultaten zullen in 2020 worden beoordeeld.

8. In 2018 heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken aanbevolen dat, aangezien BES onderdeel uitmaken van de Nederlandse grondwettelijke orde en een afwijkend stelsel van mensenrechten niet kan worden gerechtvaardigd door een “wezenlijke onderscheiding” in de zin van artikel 132a van de Grondwet, zulke verschillen tussen de Caribische en Europese delen van Nederland moeten worden beëindigd.<sup>3</sup> Dit standpunt wordt onderschreven door het College voor de rechten van de mens.<sup>4</sup>

**9. GREVIO juicht de stappen toe die reeds zijn gezet om het Verdrag van Istanbul op Bonaire, Sint Eustatius en Saba uit te voeren ter voorbereiding op de ratificatie en naar aanleiding van de aanbeveling van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. In het licht van die aanbeveling, dringt GREVIO er bij de Nederlandse autoriteiten op aan de toepassing van het Verdrag van Istanbul uit te breiden naar Bonaire, Sint Eustatius en Saba.**

#### **B. Reikwijdte van het Verdrag en begripsomschrijvingen (artikel 2 en 3)**

10. In het licht van de reikwijdte van het Verdrag – zoals uiteengezet in artikel 2, lid 1 – is de eerste evaluatie gericht op maatregelen die zijn genomen inzake alle vormen van geweld tegen vrouwen, met inbegrip van huiselijk geweld, dat vrouwen buitenproportioneel treft. De term “geweld tegen vrouwen” die in de hele vragenlijst van GREVIO en in dit hele rapport wordt gebruikt, verwijst dus naar alle vormen van geweld tegen vrouwen die onder hoofdstuk 5 van het Verdrag strafbaar zijn gesteld (of die, indien van toepassing, op een andere manier worden gesanctioneerd). Het gaat hier om psychologisch geweld, stalking, fysiek geweld, seksueel geweld, met inbegrip van verkrachting, gedwongen huwelijk, vrouwelijke genitale verminking, gedwongen abortus, gedwongen sterilisatie en seksuele intimidatie. De term verwijst ook naar huiselijk geweld tegen vrouwen, dat wordt gedefinieerd als fysiek, seksueel, psychologisch of economisch geweld dat plaatsvindt binnen de familie of het huishouden of tussen voormalige of huidige echtgenoten of partners, ongeacht of de pleger in dezelfde woning als het slachtoffer verblijft of heeft verbleven.

11. Essentieel voor het begrip van de Nederlandse aanpak voor het uitvoeren van het Verdrag van Istanbul is de definitie van huiselijk geweld in Nederlandse wetgeving en beleid, namelijk “geweld in een afhankelijkheidsrelatie”. De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) definieert het als lichamelijk, geestelijk of seksueel geweld of bedreiging daarmee door een familielid,

3. <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2018/06/08/fundamentele-rechten-in-het-koninkrijk>.

4. Indiening bij GREVIO door het College voor de rechten van de mens, p. 5.

een huisgenoot, de echtgenoot of voormalig echtgenoot of een mantelzorger. In de Jeugdwet 2015 wordt kindermishandeling gedefinieerd als elke vorm van bedreiging of gewelddadige interactie van fysieke, psychische, psychologische of seksuele aard door de ouders of andere personen met wie het kind een afhankelijke relatie heeft.<sup>5</sup>

12. De definitie specificeert ook gedwongen huwelijk, "eengerelateerd geweld", vrouwelijke genitale verminking en ouderenmishandeling. Geweld in afhankelijkheidsrelaties is het onderwerp van het nationale programma "Geweld hoort nergens thuis"(2018-2021). Gendergerelateerd geweld (anders dan seksueel geweld) gepleegd door vreemden valt onder geen enkel specifiek actieplan of beleid maar is wel strafbaar gesteld en door het Ministerie van Onderwijs en het Plan voor Gendergelijkheid zijn maatregelen genomen om geweld door culturele veranderingen te voorkomen.

13. Tot 2015 was het Nederlandse beleid inzake huiselijk geweld gebaseerd op een duidelijk inzicht in het genderaspect van huiselijk geweld en geweld tegen vrouwen. Na de Genderscan van de aanpak van huiselijk geweld van 2013 is een Toolkit Gender en Huiselijk Geweld<sup>6</sup> ontwikkeld om erop toe te zien dat er zorgvuldig en voldoende rekening wordt gehouden met de gendergerelateerde aard van huiselijk geweld en zijn een reeks aanwijzingen, handreikingen en gegevens ter beschikking gesteld aan de autoriteiten. Sinds 2015 is er een genderneutrale aanpak (zie hierna, artikel 6), wat er helaas toe heeft geleid dat deze focus is verdwenen en er steeds meer nadruk ligt op alle vormen van geweld in intieme (afhankelijkheids-)relaties.

14. Theoretisch gezien behandelt het Verdrag allerlei vormen van geweld en wordt de nadruk gelegd op de aanpak van diverse soorten van naaste / intieme relaties tussen pleger en slachtoffer. GREVIO is echter van mening dat de definities die momenteel worden gehanteerd, niet voldoende aansluiten bij de reikwijdte van het Verdrag dat van toepassing is op alle vormen van geweld tegen vrouwen, in zowel de publieke als de privésfeer, met inbegrip van huiselijk geweld, dat vrouwen buitenproportioneel treft. Teneinde het probleem en de hoofdoorzaken doeltreffend aan te pakken, zal moeten worden erkend dat geweld tegen vrouwen een schending van de mensenrechten en een vorm van discriminatie tegen vrouwen is. Wetgeving en beleid bij de uitvoering van het Verdrag van Istanbul moeten worden gebaseerd op de definitie van geweld tegen vrouwen als gendergerelateerd geweld dat gericht is tegen vrouwen omdat ze vrouw zijn of dat vrouwen buitenproportioneel treft.

**15. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan erop toe te zien dat alle beleids- en wetgevende maatregelen die worden genomen bij de uitvoering van het Verdrag van Istanbul duidelijker het begrip weerspiegelen dat geweld tegen vrouwen – in en buiten afhankelijkheidsrelaties – gendergerelateerd geweld is dat tegen vrouwen gericht is, omdat ze vrouw zijn of dat hen buitenproportioneel treft.**

## **C. Grondrechten, gelijkheid en non-discriminatie (artikel 4)**

### **1. Gendergelijkheid en non-discriminatie**

16. Het Verdrag erkent dat genderongelijkheid tussen man en vrouw een hoofdoorzaak van geweld tegen vrouwen is en verplicht de partijen alle vormen van discriminatie tegen vrouwen te veroordelen en te verbieden, de praktische realisatie van het beginsel van gelijkheid te waarborgen en effectief beleid ten behoeve van de gelijkheid van vrouwen en mannen te implementeren evenals de eigen kracht van vrouwen te bevorderen (artikel 6). Teneinde geweld tegen vrouwen effectief aan te pakken, moeten er naast en in samenhang met het beleid om geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld te voorkomen en te bestrijden alomvattende beleidsmaatregelen aanwezig zijn om gelijkheid van vrouwen *de jura* en *de facto* te bereiken.

5. [www.kindermishandeling.nl/pages/14tot18/definitie.htm](http://www.kindermishandeling.nl/pages/14tot18/definitie.htm).

6. "Voorbij vooroordelen en stereotypes", te vinden op [www.movisie.nl/publicatie/voorbij-vooroordelen-stereotypes](http://www.movisie.nl/publicatie/voorbij-vooroordelen-stereotypes)

17. Het recht op gelijke behandeling is verankerd in artikel 1 van de Nederlandse Grondwet en een aantal wetten heeft betrekking op gendergelijkheid.<sup>7</sup> Het Beleidsplan Gender- en lhbt-gelijkheid 2018-2021 (het plan voor gendergelijkheid) bevestigt dat de Nederlandse overheid eenduidig voor gender- en lhbt-gelijkheid staat. Ze staat ook voor gelijke behandeling, voor gelijke kansen en voor het recht op een eigen leven in veiligheid en constateert dat er een breed maatschappelijk draagvlak is voor beginselen als gelijke arbeidsrechten en het recht om een eigen identiteit te vormen en een eigen persoonlijke leven te leiden alsmede om thuis en in het openbaar niet te worden blootgesteld aan geweld.<sup>8</sup> Zoals hierna zal worden besproken is het beleid en de aanpak van huiselijk geweld en de meeste vormen van geweld die onder het Verdrag van Istanbul vallen echter strikt genderneutraal.

18. Ondanks het feit dat er belangrijke stappen zijn gezet naar gelijkheid van vrouwen en mannen, treft geweld tegen vrouwen nog steeds vrouwen in Nederland. 45% van de vrouwen meldt sinds de leeftijd van 15 jaar fysiek en/of seksueel geweld te hebben ervaren. Op maatschappelijk niveau kost geweld tegen vrouwen Nederland een geschat bedrag van € 7,5 miljard per jaar aan productieverlies, dienstverlening en persoonlijke onkosten.

19. GREVIO juicht de intentie van de Nederlandse autoriteiten toe om de bestaande ongelijkheden aan te pakken met gerichte maatregelen en de loonkloof tussen vrouwen en mannen te verkleinen.<sup>9</sup> GREVIO constateert in het bijzonder dat Nederland een Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie en een Actieplan Zwangerschapsdiscriminatie heeft opgesteld. GREVIO juicht tevens de strategische allianties toe met ngo's en programma's als "Samen werkt het!" en "Werk.en.de Toekomst", die genderstereotypering in het onderwijs, op de arbeidsmarkt en binnen de overheid trachten te doorbreken.

20. GREVIO maakt zich echter zorgen dat er een grote kloof bestaat tussen het duidelijke gendergerelateerde inzicht van de Nederlandse autoriteiten zoals uiteengezet in het beleidsplan Gendergelijkheid en de beleidsaanpak in het nationale programma "Geweld hoort nergens thuis", dat genderneutraal is (zie hieronder sectie E. Gendersensitief beleid, artikel 6). Volgens GREVIO geeft dit aan dat de Nederlandse autoriteiten niet voldoende erkennen dat geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld een vorm van discriminatie tegen vrouwen zijn en dat integrale en samenhangende beleidsmaatregelen inzake gendergelijkheid en geweld tegen vrouwen ontbreken. De Nederlandse reactie op geweld tegen vrouwen houdt geen rekening met het "op een evenwichtige en goed geïntegreerde manier aandacht besteden aan gendergerelateerde ongelijkheden en het belang van emancipatie van vrouwen, mannen en hun kinderen (dochters en zonen)".<sup>10</sup>

**21. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan haar agenda om te streven naar het bereiken van gelijkheid van vrouwen en mannen op alle terreinen in de samenleving voort te zetten. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten bovendien aan geweld tegen vrouwen te erkennen als een vorm van discriminatie tegen vrouwen teneinde het beleid en de maatregelen voor gendergelijkheid te verbinden aan het beleid en de maatregelen die zien op alle vormen van geweld tegen vrouwen, met inbegrip van huiselijk geweld, waarbij te allen tijde een strikte gendergerelateerde aanpak wordt gehanteerd.**

## **2. Intersectionele discriminatie**

22. Artikel 4, lid 3, beoogt uitvoering van het Verdrag van Istanbul zonder enige vorm van discriminatie. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de beschikbaarheid van diensten en de ondersteuning van rechtshandhavende instanties worden aangeboden zonder discriminatie op de genoemde gronden.

---

7. Algemene wet gelijke behandeling, de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid, de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen

8. Beleidsplan Gendergelijkheid 2018-2021.

9. Het gaat hierbij om maatregelen als een verlenging van betaald verlof voor partners en de invoering van een kinderopvangtoeslag.

10. See "[Preventie van intergeneratieel geweld Nederland en EU: Verkenning wat werkt](#)" (2016) Steketee et al.

23. GREVIO maakt zich zorgen dat er een tendens naar een culturalisering van geweld is, waarbij geweld gericht tegen zwarte vrouwen en vrouwelijke migranten en vluchtelingen en andere schadelijke praktijken wordt gezien als een cultureel probleem dat een gender- en cultuursensitieve aanpak vereist, maar dat de reactie op geweld in witte, autochtone gemeenschappen genderneutraal is. Deze aanpak strekt zich uit tot de visie op en behandeling van plegers door de autoriteiten. Dit versterkt stereotypen dat geweld tegen zwarte vrouwen en vrouwelijk migranten en vluchtelingen een probleem is dat voortkomt uit een gewelddadige collectieve cultuur en wordt gepleegd door zwarte mannen of mannelijke migranten of vluchtelingen. Dit kan sommige vormen van geweld verhullen; onderzoek toont bijvoorbeeld aan dat vrouwen die een hoofddoek dragen, vooral worden belaagd door witte mannen (72%).<sup>11</sup> De aanpak erkent ook niet de invloed van de traditionele genderrol en de structurele onevenwichtige machtsverhouding tussen mannen en vrouwen op geweld tegen witte autochtone vrouwen.

24. GREVIO maakt zich ook zorgen over vrouwelijke slachtoffers van geweld die geen verblijfsvergunning hebben, bijvoorbeeld omdat ze langer zijn gebleven dan waar ze op grond van hun verblijfsvergunning of visum recht op hadden, en vrouwelijke asielzoekers die geweld ervaren. GREVIO constateert dat er momenteel stappen worden gezet om ondersteuning beschikbaar te stellen aan degenen die momenteel op grond van de bepalingen van de Wmo worden uitgesloten. Er schijnen maatregelen te bestaan die illegale vrouwelijke migranten in de gelegenheid stellen geweldsincidenten te melden bij de rechtshandhavende instanties zonder dat ze het risico lopen om te worden uitgezet (zogenoemde firewall), maar GREVIO is niet zeker van de uitvoering hiervan in de praktijk.

25. Een andere specifieke groep waarover zorg bestaat, is de groep van vrouwen met een verstandelijke beperking. Deze groep ervaart meerdere hindernissen bij de toegang tot bescherming, waaronder het ontbreken van informatie in een vorm die zij begrijpen. GREVIO maakt zich zorgen dat in zaken van seksueel geweld wordt besloten de zaak niet te onderzoeken of te vervolgen vanwege het vereiste dat de procedures aan het slachtoffer moeten worden uitgelegd en dat het slachtoffer de verstrekte informatie moet kunnen begrijpen en vanwege een algemeen tekort aan toereikende middelen. GREVIO constateert met genoegen dat de autoriteiten in Nederland bekend zijn met deze problemen en dat momenteel een aantal stappen wordt gezet om deze op te lossen.

**26. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan toe te zien op de uitvoering van de voorgestelde maatregelen ter verbetering van de bescherming van vrouwen met een beperking en vrouwelijke asielzoekers en illegale migranten en er verder op toe te zien dat de bepalingen van het Verdrag van Istanbul worden uitgevoerd zonder discriminatie op de gronden genoemd in artikel 4, lid 3.**

#### **D. Verplichtingen van de staat en zorgvuldigheid (artikel 5)**

27. Aspecten inzake de uitvoering van artikel 5 van het Verdrag worden behandeld in hoofdstuk V en VI van dit rapport.

#### **E. Gendersensitief beleid (artikel 6)**

28. GREVIO merkt op dat het Verdrag van Istanbul een gendersensitieve aanpak eist bij de bestrijding van alle vormen van geweld tegen vrouwen. GREVIO maakt zich zorgen dat Nederland ten aanzien van huiselijk geweld uitsluitend een genderneutraal beleid volgt en er geen overkoepelend beleid of overkoepelende maatregelen zijn om alle vormen van geweld tegen vrouwen op een alomvattende en gecoördineerde wijze aan te pakken. Het nationale programma "Geweld hoort nergens thuis" bijvoorbeeld bevat geen definitie van gendergerelateerd geweld, hanteert ook niet de term "gendergerelateerd geweld" en erkent vrouwen zelfs niet als groep die bijzonder risico loopt op gendergerelateerde schade ondanks duidelijk bewijs dat dit het geval is.

11. "Joining Forces to break the Circle of Violence Against Women" (2018).



Een genderneutraal beleid verbindt de prevalentie van huiselijk geweld tegen vrouwen en meisjes niet voldoende met de ongelijke positie van vrouwen in de maatschappij en het machtsverschil tussen vrouwen en mannen. GREVIO maakt zich zorgen dat deze genderneutrale houding in beleid ook wordt aangenomen door beroepskrachten, wat leidt tot een gebrek aan gendersensitiviteit bij de uitvoering en, als gevolg hiervan, hiaten in de bescherming.

29. GREVIO onderkent de onderliggende basis voor dit beleid, waaronder een veronderstelling dat er bij geweld tegen mannen sprake is van onderrapportage vanwege de schaamte toe te moeten geven dat ze slachtoffer zijn en het argument dat de kans groter is dat mannen wel melding zouden doen als het beleid genderneutraal is. Dergelijke overwegingen leiden echter tot het problematische effect dat geweld tegen vrouwen niet wordt erkend als een specifieke, wijdverspreide en gendergerelateerde vorm van geweld. Zelfs als de veronderstelling juist is dat de onderrapportage bij geweld tegen mannen net zo vaak voorkomt als of vaker voorkomt dan de onderrapportage bij vrouwen, toont het prevalentieonderzoek dat bedoeld was om met een aantal van deze factoren rekening te houden, duidelijk aan dat de onevenredige invloed van huiselijk geweld op vrouwen, de verschillende vormen en de ernst van dat geweld en dat de overgrote meerderheid van de plegers (ook als het slachtoffer mannelijk is) mannen zijn.<sup>12</sup>

30. GREVIO is van mening dat dergelijke beleidskeuzen in combinatie met het gebruik van niet-gendergerelateerde terminologie in de meest relevante beleidsdocumenten en de afwezigheid van betrouwbare naar gender uitgesplitste gegevens op essentiële gebieden hebben geleid tot het genderneutraal maken van de discussie rondom geweld tegen vrouwen in Nederland. Deze verschuiving leidt ertoe dat de ervaringen van vrouwen bij het vragen om hulp, ondersteuning en gerechtigheid vanwege gendergerelateerd geweld worden verhuld. Dit is in strijd met de verplichting om bijzondere aandacht te schenken aan vrouwen die het slachtoffer zijn van gendergerelateerd geweld zoals uiteengezet in artikel 2, lid 2. GREVIO maakt zich zorgen dat dit in Nederland de aandacht afleidt van de aanhoudende uitdagingen bij het waarborgen van de veiligheid van vrouwen en kinderen die het slachtoffer worden van geweld en mishandeling door een mannelijke pleger alsmede van de noodzaak om toe te zien op een alomvattende en gecoördineerde aanpak van alle vormen van geweld tegen vrouwen. GREVIO maakt zich tevens zorgen dat dergelijke beleidskeuzen worden gemaakt zonder de hulp van systematisch gebundelde gegevens die zijn uitgesplitst naar gender en relatie ondanks bestaand bewijs dat wijst op de buitenproportionele invloed van huiselijk geweld op vrouwen.<sup>13</sup>

31. Het Beleidsplan Gendergelijkheid 2018-2021, dat duidelijk aan de eisen van het Verdrag van Istanbul voldoet, erkent daarentegen dat “Seksueel en gendergerelateerd geweld tegen vrouwen zijn oorzaak vindt in ongelijke machtsverhoudingen tussen vrouwen en mannen, wat de structurele ongelijkheden weerspiegelt die vrouwen ervaren in alle aspecten van hun leven, van opleiding tot werk. Dergelijk geweld zou niet alleen moeten worden gezien als een ‘probleem van vrouwen’, de meeste plegers zijn immers mannen. Ook zij moeten onderdeel van de oplossing worden” (citaat van het feit dat twee derde van de gevallen van seksueel geweld tegen mannen van 16 jaar en ouder ook door mannen wordt gepleegd).

32. GREVIO juicht het besluit van de Nederlandse autoriteiten toe dat zij, als gevolg van de bevindingen in het prevalentieonderzoek, de huidige strikt genderneutrale aanpak van huiselijk geweld zullen herzien. GREVIO juicht ook het toevoegen van “Effecten op gendergelijkheid” als nieuw element aan het integraal afwegingskader (IAK) van de Nederlandse overheid, dat wordt gebruikt om te beoordelen wat de effecten van nieuwe beleids- en wetsvoorstellen zijn op het behalen van de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's), met inbegrip van SDG 5 inzake Gendergelijkheid.<sup>14</sup> In dit kader wijst GREVIO op de verplichting zoals uiteengezet in artikel 6 inzake het bevorderen en implementeren van effectief beleid ten behoeve van de gelijkheid van vrouwen en mannen en van het bevorderen van de eigen kracht van vrouwen. Dergelijke programma's zijn

12. “Prevalentiestudie Huiselijk geweld en kindermishandeling in Nederland” (2016)

13. Ibid.

14 “Kwaliteitseisen: Effecten op gendergelijkheid”, goedgekeurd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 2018 en te vinden op:  
<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/effecten-op-gendergelijkheid>.

---

vooral van belang voor vrouwen en meisjes die worden geconfronteerd met meerdere vormen van discriminatie, zoals vrouwelijke migranten en vrouwen uit etnische minderheden, en vrouwelijke asielzoekers en vluchtelingen.

**33. GREVIO dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan de genderneutrale aanpak te herzien en de genderanalyse van wetgeving en beleid te implementeren en erop toe te zien dat al het beleid inzake de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld gendersensitief is, gebaseerd op een gendergerelateerd inzicht in geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, en een effectief beleid ten behoeve van de gelijkheid van vrouwen en mannen te implementeren evenals de eigen kracht van vrouwen te bevorderen.**

## II. Integraal beleid en gegevens verzamelen

34. Hoofdstuk II van het Verdrag van Istanbul zet de basisvereiste uiteen voor een holistisch antwoord op geweld tegen vrouwen: de noodzaak van effectief, alomvattend en gecoördineerd nationaal beleid dat wordt ondersteund door de benodigde institutionele, financiële en organisatorische structuren. Verder hanteert het Verdrag een aanpak die is gebaseerd op de rechten van de mens, die partijen verplicht de rechten van het slachtoffer centraal te stellen bij alle maatregelen (artikel 7).

### A. Alomvattend en gecoördineerd beleid (artikel 7)

35. Het beleid van Nederland inzake huiselijk geweld (“geweld in afhankelijkheidsrelaties”) erkent dat alleen een strafrechtelijk antwoord niet voldoende is om geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld te bestrijden maar dat een bredere multi-institutionele aanpak nodig die preventie en de hoofdoorzaken omvat. GREVIO prijst Nederland voor deze erkenning en de uitgebreide onderzoeks- en evaluatieprogramma's die zij uitvoert om kennis te vergroten, hiaten in bescherming en dienstverlening vast te stellen en beleid te ontwikkelen en uit te voeren.

36. GREVIO juicht bovendien het feit toe, dat de aanpak voor het bestrijden van huiselijk geweld verankerd is in wetgeving, waaronder de Wmo, die het begrip maatschappelijke ondersteuning heeft uitgebreid en nu ook toeziet op veiligheid in de huiselijke sfeer en gedecentraliseerde verantwoordelijkheid aan de gemeenten, de Wet verplichte meldcode (2013, gewijzigd in 2017) en de Europese Richtlijn inzake minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (2017). GREVIO prijst Nederland verder voor het alomvattende meerjarige nationale programma “Geweld hoort nergens thuis” voor 2018-2021, in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.<sup>15</sup>

37. Het overkoepelende doel van het programma is het opbouwen van een alomvattend landelijk netwerk van regionale centra (Veilig Thuis) om samenwerking tussen de politie, het OM en maatschappelijk werkers mogelijk te maken. De wettelijke plichten van Veilig Thuis om preventie, bescherming en ondersteuning te bieden zijn uitbesteed aan en worden aangestuurd door niet-gouvernementele organisaties. Totaal zijn er 26 Veilig Thuis-organisaties en na een aanbesteding kiest de betreffende gemeente het orgaan dat de diensten gaat leveren. De kwaliteit en het assortiment van de diensten wisselt bij elk van de 26 organisaties en is afhankelijk van, bijvoorbeeld, of de dienst wordt geleid door een vrouwenorganisatie of een andere organisatie, zoals een zorgverlener of sociale voorziening, en het beschikbare budget. Het programma heeft specifiek tot doel de kennis over het herkennen van de signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling te vergroten, het geweld te stoppen en besteedt, binnen het kader van afhankelijkheidsrelaties, ook aandacht aan seksueel geweld, slachtoffers van “loverboys”, eengerelateerd geweld en geweld tegen ouderen. GREVIO maakt zich echter zorgen over een aantal specifieke aspecten van het programma, namelijk het ontbreken van een gendergerelateerde en alomvattende gecoördineerde aanpak, de gevolgen van de fusie tussen de diensten die zich bezighouden met bescherming van kinderen en huiselijk geweld en de gevolgen van de decentralisatie.

38. Ten eerste verwijst het nationale programma “Geweld hoort nergens thuis” nergens naar de genderdimensies van huiselijk geweld of naar vrouwen als een specifieke risicogroep ondanks het feit dat onderzoek aantoont dat het meestal vrouwen zijn die het slachtoffer zijn van dergelijk geweld.<sup>16</sup> GREVIO merkt op dat de Genderscan over huiselijk geweld van 2013 heeft geleid tot de ontwikkeling van een Gender Toolkit<sup>17</sup> om erop toe te zien dat er zorgvuldig en voldoende rekening wordt gehouden met de gendergerelateerde aard van huiselijk geweld en er is een reeks instructies,

15. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2018/04/25/geweld-hoort-nergens-thuis-aanpak-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2018/04/25/geweld-hoort-nergens-thuis-aanpak-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling) (in Dutch, summary available in English).

16. Equality Monitor 2018.

17. “[Voorbij vooroordelen en stereotypes](#)”

handleidingen en informatiefolders ter beschikking gesteld aan de gemeenten. Het is echter niet duidelijk of en hoe deze handleidingen nog steeds door de gemeenten worden gebruikt.

39. Ten tweede, hoewel GREVIO begrijpt dat de fusie tussen de diensten die zich bezighouden met bescherming van kinderen en huiselijk geweld is voortgekomen uit het feit dat Nederland had vastgesteld dat de twee vaak met elkaar samenhangen en er een noodzaak is kinderen te beschermen om zo de cyclus van geweld van generatie op generatie te doorbreken<sup>18</sup>, maakt zij zich zorgen over de invloed van deze fusie op de bescherming van vrouwen tegen huiselijk geweld en partnergeweld.<sup>19</sup>

40. GREVIO maakt zich zorgen dat de combinatie van deze twee factoren ertoe kan leiden dat de specifieke gendergerelateerde aard van geweld tegen vrouwen over het hoofd wordt gezien of aan belang inboet. De combinatie kan er ook toe leiden dat er te veel aandacht wordt gegeven aan de situatie van het kind ten koste van de vrouw. Aangezien de diensten zich sterk richten op de bescherming van kinderen en kinderen die getuigen zijn van huiselijk geweld, worden gezien als slachtoffer van kindermishandeling, begrijpt GREVIO dat vrouwen geen vertrouwen hebben in de bestaande systemen en deze niet per definitie vrijwillig benaderen (zie hoofdstuk V, sectie A.3 Voogdij, omgangsregeling en veiligheid, artikel 31).

41. Ten derde, na de decentralisatie kunnen gemeenten, binnen het landelijk wettelijk kader, hun eigen beleid maken en prioriteiten stellen. Men zegt dat dit heeft geleid tot zowel een verlies aan expertise als een inconsistente verlening van de diensten in heel Nederland. Dit beïnvloedt de kwaliteit en de beschikbaarheid ervan. GREVIO juicht derhalve de intentie van Nederland toe dat zij de communicatie en samenwerking op lokaal en landelijk niveau wil bevorderen.

42. Hoewel aandacht besteed lijkt te worden aan allerlei vormen van geweld die onder het Verdrag van Istanbul vallen, constateert GREVIO met zorg dat het nationale programma "Geweld hoort nergens thuis" geen alomvattende aanpak uiteenzet en niet alle vormen van geweld tegen vrouwen omvat. Maatregelen voor vormen van geweld tegen vrouwen anders dan huiselijk geweld staan in andere actie- en beleidsplannen, zoals het beleidsplan Gendergelijkheid en lhbt-emancipatie. Er is geen effectief, alomvattend en gecoördineerd landelijk beleid of breder programma om alle vormen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld als gendergerelateerd geweld te voorkomen en te bestrijden, zoals het Verdrag bepaalt.

43. GREVIO memoreert de verplichting toe te zien op een holistische en gecoördineerde aanpak van alle vormen van geweld die onder het Verdrag van Istanbul vallen, in zowel de publieke als de privésfeer. Dit vereist aandacht voor de structurele problemen die alle slachtoffers van geweld treffen en voor de specifieke gendergerelateerde aard van dergelijk geweld. Wanneer dit uitblijft, kan dit erkenning van een breder perspectief op de verschillende uitingen van geweld tegen vrouwen in de weg staan en blijft de stereotypering voortduren.

44. **GREVIO dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan een effectief, geïntegreerd, alomvattend en gecoördineerd nationaal beleid aan te nemen en uit te voeren dat aandacht besteedt aan alle vormen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en dat verder strekt dan afhankelijkheidsrelaties. Om effectief te zijn, moet dergelijk beleid de gendergerelateerde aard van het geweld erkennen, aandacht besteden aan de hoofdoorzaken ervan en uiting geven aan de specifieke behoeften van vrouwen die blootgesteld (kunnen) worden aan intersectionele discriminatie en moet het zorgen consistentie in de dienstverlening in alle gemeenten.**

## **B. Financiële middelen (artikel 8)**

<sup>18</sup> Zie "[Preventie van intergeneratieel geweld Nederland en EU: Verkenning wat werkt](#)" (2016) Steketee et al.

<sup>19</sup> De mogelijke problemen die door deze fusie zijn veroorzaakt zijn aangekaart door ngo's en door de aanbeveling van het CEDAW Comité CEDAW/C/NLD/CO/6, paragraaf 23 onder d.

45. In Nederland worden de diensten en maatregelen om geweld tegen vrouwen te voorkomen, op verschillende manieren gefinancierd. Behalve de financiële afspraken voor het nationale programma “Geweld hoort nergens thuis” heeft GREVIO weinig cijfers ontvangen. Dit komt deels doordat hulp aan slachtoffers en plegers vaak als onderdeel van de reguliere werkzaamheden van de betrokken beroepskrachten wordt beschouwd. Langetermijnondersteuning kan worden gefinancierd door de Zorgverzekeringswet of de Wet langdurige zorg. Gemeenten kunnen voor hulp, ondersteuning en zorg bovendien gebruik maken van gelden die worden verstrekt op grond van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet, hoewel ze niet verplicht zijn deze gelden te besteden aan de preventie of bestrijding van geweld tegen vrouwen.

46. Hoewel er een aantal specifieke bedragen in de jaarbegroting opzij zijn gezet voor, onder andere, projecten, kennis en onderzoek, hebben weinig ministeries, departementen of gemeenten een duidelijke begroting die speciaal bedoeld is voor de preventie en bestrijding van huiselijk en gendergerelateerd geweld. Hierdoor kan geen conclusie worden getrokken over de vraag of preventieve en beschermende activiteiten en diensten naar behoren en voldoende zijn gefinancierd. GREVIO constateert bovendien dat, hoewel de meeste specialistische diensten voor vrouwelijke slachtoffers van geweld door de overheid worden gefinancierd, met inbegrip van personeelskosten, dit alom ontoereikend wordt geacht om aan de vraag te kunnen voldoen.

47. GREVIO juicht derhalve de informatie van de Nederlandse autoriteiten toe dat de 35 centrumgemeenten die door de Wmo 2015 zijn aangewezen om toe te zien op opvangplaatsen voor slachtoffers van huiselijk geweld een aanzienlijke verhoging van de structurele financiering zullen ontvangen voor vrouwenopvang en de aanpak van huiselijk geweld, wat zal oplopen van € 11,8 miljoen in 2016 en 2017 tot € 38,6 miljoen vanaf 2019 tot 2021). De financiering is bedoeld als bijdrage en moet door de lokale overheden worden aangevuld. Deze financiering wordt echter vooral verstrekt in verband met Veilig Thuis en de meldcode en GREVIO constateert dat er geen uitsplitsing is om aan te tonen welk deel van de financiering specifiek bestemd is voor de aanpak van huiselijk geweld ten opzichte van de bescherming van kinderen of welk deel bestemd zal zijn voor de opvangplaatsen.

48. GREVIO erkent tevens de inspanningen die zijn gedaan om specialistische diensten, zoals het landelijk netwerk van Centra Seksueel Geweld, te financieren. In 2016 en 2017 is totaal € 4,2 miljoen betaald aan 16 gemeenten als financiële overbrugging om dit netwerk samen te kunnen realiseren en structureel hulp aan slachtoffers van seksueel geweld te kunnen garanderen. Toenemend gebruik van de centra voert de druk op de middelen echter op. GREVIO constateert bovendien met genoegen dat de Nederlandse regering een aanzienlijke financiële bijdrage levert aan acht non-gouvernementele allianties, waarvan er twee zich expliciet bezighouden met gendergerelateerd geweld (“Verandering van Binnenuit” en “Act4Respect”).

49. GREVIO juicht de aanzienlijke en significante verhoging in de begroting voor programma's die gericht zijn op geweld tegen kinderen en huiselijk geweld toe en nodigt de regering uit de impact hiervan te volgen. Omdat de diensten die zich bezighouden met bescherming van kinderen en huiselijk geweld zijn gefuseerd, is het ook belangrijk om vast te stellen welk deel van het budget wordt besteed aan vrouwen en welk deel aan kinderen. GREVIO maakt zich ook zorgen dat de aanbestedingsprocedures voor dergelijke diensten invloed hebben op de kwaliteit en duurzaamheid van de diensten en derhalve op de veiligheid van slachtoffers.

**50. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan om ten aanzien van al het beleid en alle maatregelen die onderdeel uitmaken van de vereiste alomvattende en gecoördineerde aanpak om geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld te bestrijden, toe te zien op stabiele en duurzame financiering op basis van een afzonderlijk budget en afzonderlijke financieringsstromen. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten bovendien sterk aan onderzoek te doen naar de mate waarin de beschikbaar gestelde financiering voor diensten en maatregelen om geweld tegen vrouwen te voorkomen en te bestrijden op lokaal niveau verschilt en de redenen daarvoor.**

### C. Non-gouvernementele organisaties en het maatschappelijk middenveld

51. In Nederland hebben ngo's die zich inzetten voor het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, een sterke en op samenwerking gerichte relatie met de overheid. Dit heeft door de jaren heen goed gewerkt. Een breed scala aan specialistische ondersteuningsdiensten voor vrouwelijke slachtoffers van geweld en huiselijk geweld wordt gerund door ngo's en organisaties uit het maatschappelijk middenveld. GREVIO constateert verder met genoegen dat er een goede werkrelatie is tussen overheidsinstellingen, adviesorganen en de verschillende ombudsmannen.

52. Zoals het Cedaw Comité<sup>20</sup> en diverse ngo's hebben benadrukt, maakt GREVIO zich zorgen vanwege de verschuiving van institutionele financiering van non-gouvernementele vrouwenorganisaties naar projectsubsidies, wat een enorme invloed op deze organisaties heeft gehad. Volgens het maatschappelijk middenveld is er een buitenproportionele invloed op organisaties voor zwarte vrouwen en vrouwelijke migranten en vluchtelingen en kunnen veel van deze organisaties nu alleen op vrijwillige basis functioneren. Een gevolg hiervan is dat veel expertise verloren is gegaan, vooral ten aanzien van de integrale aanpak van schadelijke praktijken en de betrokkenheid van deze groepen bij de beleidsvorming, kennisontwikkeling onder beroepskrachten en de praktijk. GREVIO maakt zich zorgen dat dit ertoe leidt dat het beleid aan minderheidsgroeperingen wordt opgelegd in plaats van dat het met en voor hen wordt ontwikkeld. Volgens de autoriteiten zijn er stappen gezet om meer institutionele subsidies voor ngo's te realiseren, onder andere voor migranten- en vluchtelingenorganisaties, die worden aangeboden door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

**53. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan de sleutelrol van non-gouvernementele vrouwenorganisaties, waaronder in het bijzonder organisaties voor zwarte vrouwen en vrouwelijke migranten en vluchtelingen, bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid te erkennen en erop toe te zien dat er stappen worden gezet om hun werk te stimuleren en te ondersteunen en hun blijvende deelname aan beleidsvorming op lokaal en landelijk niveau te handhaven en te beschermen. Om dit te bereiken, moedigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten sterk aan erop toe te zien dat toereikende financiële ondersteuning wordt verstrekt op een manier die voorziet in blijvende en duurzame deelname van ngo's die zich inzetten voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen, waaronder organisaties voor zwarte vrouwen en vrouwelijke migranten en vluchtelingen.**

### D. Coördinerend orgaan (artikel 10)

54. Op basis van de informatie verstrekt door de Nederlandse autoriteiten is het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het coördinerend orgaan dat overeenkomstig artikel 10 van het Verdrag van Istanbul is aangewezen. Dit ministerie werkt nauw samen met het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten om beleid te ontwikkelen en uit te voeren ten aanzien van kindermishandeling en geweld in afhankelijkheidsrelaties.<sup>21</sup> Dit zijn de ministeries die primair verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van de beleidsagenda voor huiselijk geweld en het bevorderen van overleg tussen de gemeenten onderling en met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse overheid.

55. Coördinatie wordt ook gewaarborgd door het nationale programma "Geweld hoort nergens thuis", waarvoor het noodzakelijk is dat een groot aantal betrokken partijen onderling afstemmen, zoals het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en een stuurgroep met stakeholders, waaronder leden van het maatschappelijk middenveld. Daarnaast vergaderen de ministeries driemaal per jaar op formele basis en hebben ze een escalatiemodel voor het geval dat zich

---

20. VN Comité inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (Cedaw Comité), Slotbeschouwing zesde periodiek verslag van Nederland, 24 november 2016, CEDAW/C/NLD/Co/6.

21. De Nederlandse definitie van geweld in afhankelijkheidsrelaties is breed en omvat de meeste vormen van geweld die onder het Verdrag van Istanbul vallen, behalve wanneer dit geweld wordt gepleegd door iemand die niet bekend is bij het slachtoffer.

specifieke problemen voordoen. De vorderingen die met het nationale programma “Geweld hoort nergens thuis” worden geboekt, worden op vrijwillige basis gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

56. Ondanks de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de stakeholderbijeenkomsten was niet duidelijk of deze betrokkenheid zich uitstrekt tot de grotere ngo-gemeenschap. GREVIO constateert dat een meer geformaliseerde overlegstructuur met ngo's voor zowel de beleidsvorming als het toezicht Nederland zou helpen een integrale aanpak van gendergerelateerd geweld verder te realiseren.

57. Behoudens kindermishandeling en geweld in afhankelijkheidsrelaties is de coördinatie en uitvoering van de verplichtingen van het Verdrag van Istanbul inzake andere vormen van geweld tegen vrouwen is minder duidelijk. Zoals in Sectie A. Alomvattend en gecoördineerd beleid (artikel 7) in grote lijnen weergegeven, bestaat er geen overkoepelend beleid of breder programma om geweld tegen vrouwen als vorm van gendergerelateerd geweld buiten afhankelijkheidsrelaties te voorkomen en te bestrijden. Noch is hiervoor een coördinerend orgaan aangewezen. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid behandelt seksueel geweld vanuit een strafrechtelijk oogpunt, terwijl het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport verantwoordelijk is voor de ondersteuningsdiensten voor slachtoffers. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap houdt zich in het Beleidsplan Gendergelijkheid en lhbt-emanipatie 2018-2021 bezig met geweld in het openbaar, waaronder intimidatie op straat en veiligheid in het openbaar. GREVIO heeft echter vernomen dat dit deel van het plan niet gericht is op gendergerelateerd geweld.

58. Momenteel is er geen nationaal toezichthoudend orgaan en geen formele evaluatie van de uitvoering van het Verdrag van Istanbul. GREVIO juicht toe dat Nederland in het nationale programma “Geweld hoort nergens thuis” erkent dat ten aanzien van huiselijk geweld toezicht en evaluatie vereist is en dat dit onafhankelijk van beleidsvorming moet plaatsvinden. GREVIO constateert ook dat er al een adviescommissie van deskundigen is ingesteld en de financiering daarvan is geregeld en dat de commissie momenteel de vorming van een toezichtstelsel en de beste methoden en vormen van evaluatie voor het nationale programma onderzoekt en hierover adviseert. GREVIO juicht ook de erkenning toe dat het coördinerend orgaan de problemen rondom gegevens (hierna nader besproken) moet oplossen om een toereikende vorm van toezicht en evaluatie mogelijk te kunnen maken. GREVIO constateert dat dit helaas geen betrekking zal hebben op de bredere aspecten van gendergerelateerd geweld.

59. **GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan de rol van coördinerend orgaan toe te wijzen aan geïnstitutionaliseerde instanties, deze te voorzien van duidelijke mandaten en bevoegdheden en deze instanties de benodigde personele en financiële middelen toe te wijzen om aan de ene kant toe te zien op de coördinatie en uitvoering van het beleid en de maatregelen om alle vormen van geweld tegen vrouwen te voorkomen en te bestrijden en aan de andere kant op de onafhankelijke toezicht en evaluatie hiervan. Daarbij zouden de autoriteiten erop moeten toezien dat de functies van het coördinerend orgaan ook gelden voor alle vormen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld die vallen onder het Verdrag van Istanbul, dat ze worden uitgevoerd in nauw overleg met de betreffende ngo's en het maatschappelijk middenveld en dat ze worden ondersteund door adequate en juiste gegevens.**

#### **E. Gegevensverzameling en onderzoek (artikel 11)**

60. Het Verdrag van Istanbul verplicht overheidsinstanties zoals de rechterlijke macht, rechtshandhavende instanties en instellingen voor maatschappelijk werk een systeem op te zetten voor het vastleggen van gegevens dat verder gaat dan de registratiebehoefte van deze instanties en instellingen om op deze manier gegevens te verzamelen die relevant zijn voor het beëindigen van geweld tegen vrouwen in welke vorm dan ook. Als minimumvereiste zouden alle vastgelegde gegevens over geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld moeten worden uitgesplitst naar geslacht, leeftijd, soort geweld, de relatie van de plegger tot het slachtoffer, geografische locatie en overige relevante factoren.

61. Geweld erkennen als gendergerelateerd geweld houdt in dat bij inspanningen bij onderzoek en het verzamelen van gegevens voldoende moet worden gelet op en gestreefd naar het vaststellen van de hoofdoorzaken, de aard en de invloed van geweld tegen vrouwen en de factoren die daartoe leiden. Dit kunnen gegevens zijn over het soort en de ernst van het ervaren geweld, over het zoeken naar hulp en over ervaringen met ondersteuningsdiensten en de strafrechtketen. Wanneer de gegevens worden uitgesplitst naar geslacht en andere essentiële categorieën, kunnen gegevens en onderzoek een duidelijk beeld geven van de ervaringen van vrouwen als slachtoffer en zijn zodoende een waardevolle bron van bewijs om overheidsbeleid en besluitvorming op te baseren.

62. In Nederland vinden tal van inspanningen plaats op het gebied van gegevensverzameling en GREVIO constateert met waardering dat er een duidelijke tendens is om beleidsvorming inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen empirisch te onderbouwen. GREVIO maakt zich echter zorgen dat over het algemeen de genderneutrale aanpak van het verzamelen van gegevens specifieke problemen oplevert bij het verkrijgen van inzicht in de speciale aard en ernst van geweld tegen vrouwen, het gendergerelateerde karakter van de meeste gevallen van huiselijk geweld in Nederland en de presentatie van de conclusies van deze gegevens aan het publiek.

### **1. Verzamelen van administratieve gegevens**

63. Hoewel er in Nederland een overvloed aan statistische gegevens wordt verzameld, zijn er veel factoren die verhinderen dat er een gedetailleerd beeld kan worden gegeven op grond van de verschillende vormen van geweld tegen vrouwen met betrekking tot de victimisatie van vrouwen, het doen van aangifte bij de politie, zoeken van hulp en hoe op de slachtoffers wordt gereageerd. GREVIO memoreert derhalve het belang van het systematisch en adequaat verzamelen van gegevens als een essentieel onderdeel van efficiënte beleidsvorming op het gebied van het voorkomen en bestrijden van alle vormen van geweld die onder het Verdrag vallen.

64. Op grond van het Wetboek van Strafrecht zijn de politie en het OM verplicht gegevens te verzamelen, maar vastlegging van deze gegevens is inconsistent en onvolledig en in veel, zo niet alle gevallen, worden de gegevens niet uitgesplitst naar geslacht/leeftijd van het slachtoffer en de pleger of hun relatie. Partnergeweld en huiselijk geweld worden onder dezelfde code vastgelegd, waardoor het onmogelijk is om de twee van elkaar te onderscheiden. Politieagenten hanteren geen gendersensitieve aanpak wanneer ze incidenten van gendergerelateerd geweld met inbegrip van huiselijk geweld behandelen en vastleggen.

65. Het huidige Veilig Thuis Informatieprotocol is vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 en bepaalt welke gegevens door Veilig Thuis bij het CBS moeten worden ingediend en op welke manier dit moet gebeuren. Sinds 2015 hebben zowel het CBS als Veilig Thuis bevestigd dat de verzamelde gegevens onbetrouwbaar zijn, niet voldoende zijn uitgesplitst en niet in elke gemeente op dezelfde manier worden verzameld, wat deels is veroorzaakt door het gebruik van verschillende softwaresystemen. GREVIO juicht te inspanningen toe die worden geleverd om deze gegevensverzameling te harmoniseren.

66. Wat betreft de huidige verplichtingen om gegevens te verzamelen is Veilig Thuis verplicht de locatie en het soort strafbaar feit, de leeftijd en de sekse vast te leggen, maar er wordt niet vastgelegd wie het slachtoffer of de pleger is of wat de relatie tussen beide is. De reden achter deze beslissing is te vinden in het accent van Veilig Thuis op het garanderen van toegang tot hulp, bescherming en veiligheid in plaats van vaststellen wie het slachtoffer of de pleger is. GREVIO maakt zich ernstige zorgen dat het hierdoor onmogelijk is om geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld vooralsnog vast te stellen en te erkennen. Het heeft een verpletterend effect op het hele systeem waar partnergeweld en huiselijk geweld wordt gezien als een “probleem van twee gelijken” in plaats van een vorm van geweld tegen vrouwen. Het is daarom belangrijk om er voor te zorgen dat door een betere manier van gegevens te verzamelen de patronen van victimisatie en de onderliggende genderspecten duidelijk worden.

67. Er is een aantal stappen gezet richting langetermijnpatronen en, als tweede stap, gedegen risicobeoordeling die GREVIO toejuicht. Het doel van de gewijzigde vereisten van de meldcode (zie hoofdstuk IV, sectie I betreffende verslaglegging) bijvoorbeeld is dat alle relevante informatie,



waaronder meldingen en signalen van huiselijk geweld, door Veilig Thuis worden gebundeld om een “radarfunctie” te ontwikkelen. GREVIO juicht een dergelijk initiatief toe, dat aanzienlijk potentieel biedt wat betreft het bieden van een algeheel beeld van de wegen die slachtoffers bewandelen om aan het geweld te ontkomen. Initiatieven om systemen voor het verzamelen van gegevens tussen de verschillende sectoren met elkaar te verbinden moeten echter voldoen aan de garanties voor gegevensbescherming, zoals hierna uiteengezet.

68. Bovendien is bekend dat er geen gegevens zijn over toegang tot en gebruik van opvangplaatsen op nationaal niveau, waardoor de Nederlandse autoriteiten geen inzicht hebben in de oorzaak van het gebrek aan opvangplaatsen. GREVIO juicht de intentie van de Nederlandse autoriteiten toe om samen te werken met de gemeenten en de vrouwenopvangorganisaties zoals uiteengezet in het nationale programma “Geweld hoort nergens thuis” om ten aanzien hiervan maatregelen te nemen.

69. Verder zijn er op nationaal niveau ook geen gegevens bekend over het aantal spoedeisende locatieverboden of beschermingsbevelen, het gebruik van tijdelijke gebieds- of contactverboden of andere beperkende maatregelen. De beschikbare gegevens zijn uitgesplitst noch naar geslacht noch naar relatie van de pleger met het slachtoffer.

70. Ten slotte splitst de immigratiedienst in Nederland wel het totale aantal asielverzoeken en verzoeken tot gezinshereniging uit naar sekse, maar dit biedt geen inzicht in de reden waarom ze hun thuisland hebben verlaten of in de gronden waarop asiel is verleend.

71. GREVIO memoreert de noodzaak toe te zien op passende waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens. Het instellen van wettelijke waarborgen voor de verwerking van persoonsgegevens inzake gezondheid of seksueel gedrag is een verplichting waaraan Nederland zich heeft verbonden op grond van het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (ETS nr. 108).<sup>22</sup> In het kader van het continue proces van harmonisatie, verzamelen en opslaan van persoonsgegevens is het respecteren van privacyrechten essentieel. Een andere noodzakelijke voorzorgsmaatregel betreft de noodzaak om de werkmethoden van specialistische diensten voor vrouwen te respecteren en de basisvereiste dat specialistische diensten de geheimhouding en anonimiteit van slachtoffers waarborgen. Deze normen zijn door de vrouwenbeweging ontwikkeld en verfijnd en zijn uitgebreid herzien in publicaties van de Raad van Europa.<sup>23</sup>

**72. Teneinde de aard van de relatie van de pleger met het slachtoffer en de gendergerelateerde aard van het geweld efficiënter te documenteren, moedigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten sterk aan om gestandaardiseerde gegevenscategorieën te ontwikkelen – met verplichte toepassing door rechtshandhavende instanties, de rechterlijke macht en alle overige relevante partijen – inzake sekse en leeftijd van het slachtoffer en de pleger, hun relatie, het soort geweld en de geografische locatie. GREVIO moedigt ook de Nederlandse immigratiedienst aan een systeem voor het verzamelen van gegevens in te voeren waarmee de asielverzoeken worden vastgelegd op basis van gendergerelateerde vervolging.**

## **2. Onderzoeken onder de bevolking**

---

22. Artikel 5 van het Verdrag van de Raad van Europa tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens verplicht de lidstaten erop toe te zien dat persoonsgegevens die langs geautomatiseerde weg worden verwerkt op eerlijke en rechtmatige wijze zijn verkregen en verwerkt, worden opgeslagen voor bepaalde en legitieme doeleinden, niet worden gebruikt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden en worden bewaard in een zodanige vorm dat de betrokkene hierdoor niet langer dan strikt noodzakelijk voor het doel waarvoor de gegevens zijn opgeslagen, is te identificeren. Artikel 6 legt uit dat persoonsgegevens waaruit ras, politieke overtuiging, godsdienstige of andere levensbeschouwing blijkt, alsmede die welke betrekking hebben op gezondheid of seksueel gedrag niet langs geautomatiseerde weg mogen worden verwerkt, tenzij het de wetgeving van het betreffende land passende waarborgen ter zake biedt.

23. “Combating Violence against Women: (Bestrijding van geweld tegen vrouwen) Minimum Standards for Support Services” (Minimumnormen voor ondersteuningsdiensten), L. Kelly and L. Dubois, Raad van Europa, 2008.

73. Nederland kent een aantal terugkerende onderzoeken onder de bevolking die enige informatie verschaffen over de prevalentie van verschillende vormen van geweld tegen vrouwen. Dit zijn met name de Emancipatiemonitor en de Veiligheidsmonitor. Bovendien onderzoekt de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden dat jaarlijks in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door het TNO wordt gehouden, in welke mate werknemers ongewenst gedrag ondervinden, waaronder ongewenste seksuele toenadering van collega's, meerderen of derden (zie hoofdstuk II, artikel 17). Nederland heeft deelgenomen aan de enquête van het Bureau voor de grondrechten naar de prevalentie van geweld tegen vrouwen in alle lidstaten van de Europese Unie (EU)<sup>24</sup> Sinds 2014 is er echter geen enquête meer gehouden gericht op alle vormen van geweld tegen vrouwen die vallen onder het Verdrag van Istanbul.

74. Het meest recente onderzoek naar huiselijk geweld werd in 2018 gehouden en GREVIO constateert met genoegen dat de Nederlandse autoriteiten hebben getracht te reageren op de kritiek van het ontbreken van een gendergerelateerde aanpak in het vorige onderzoek (2010), hoewel er zorgen zijn dat het huidige onderzoek nog steeds verder kan worden verbeterd.<sup>25</sup>

**75. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan enquêtes te houden over vormen van geweld tegen vrouwen die niet eerder aam bod zijn gekomen, waaronder stalking, intimidatie en psychologisch geweld, om hun prevalentie te vast te stellen. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten verder aan erop toe te zien dat hierbij rekening wordt gehouden met de genderaspecten en verschillende ervaringen van geweld.**

### **3. Onderzoek**

76. Door de jaren heen heeft Nederland een groot aantal onderzoeksstudies uitgevoerd en hiertoe opdracht gegeven en heeft het de resultaten van deze studies gebruikt om richting te geven aan het beleid. Sinds 2016 zijn verschillende studies uitgevoerd inzake kwesties als een kosten-batenanalyse van programma's voor huiselijk geweld en kindermishandeling, de overdracht van geweld van generatie op generatie, de effectiviteit van het tijdelijke gebieds- of contactverbod en de prevalentie van huiselijk geweld. GREVIO juicht het recent opgedragen onderzoek toe, dat verschillende intersectionele thema's voor groepen die het risico lopen slachtoffer te worden van geweld, die misschien niet voldoende onder het huidige beleid en de bestaande praktijken aan de orde komen. Het gaat hier om vrouwen met een beperking (verstandelijke en zintuiglijke beperkingen), vrouwen die voor hun verblijfsrechtelijke positie afhankelijk zijn van een ander en illegale vrouwelijke migranten.

77. GREVIO prijst de Nederlandse autoriteiten voor dit onderzoeksprogramma en erkent de inspanningen die zijn gedaan om de hiaten in kennis vast te stellen en opdracht te geven tot onderzoek naar welk beleid vervolgens moet worden ontwikkeld. GREVIO constateert dat de meeste van deze onderzoeken huiselijk geweld en rationeel geweld behandelen.

78. GREVIO wijst op grond van hoofdstuk III, artikel 16 op het onderzoek dat tot dusver is uitgevoerd naar recidive van huiselijk geweld en daderprogramma's, waarin specifiek verder onderzoek wordt aanbevolen om te beoordelen wat het effect is van de interventieprogramma's op recidivecijfers en wat de invloed is van het genderneutrale beleid.

**79. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan onderstaande punten te evalueren:**

- i) de invloed van de fusie tussen de diensten die zich bezighouden met bescherming van kinderen en huiselijk geweld en het ontbreken van een specifieke gendergerelateerde aanpak binnen het nationale programma en binnen de instellingen, om zo vast te stellen of deze in feite verhinderen dat vrouwen toegang krijgen tot preventie- en veiligheidsvoorzieningen;**

24. Te vinden op [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14_en.pdf).

25. ATRIA Reacties op de prevalentie van huiselijk geweld en kindermishandeling in Nederland (2019) (Schaduwrapport).

- 
- ii) **de gevolgen voor en invloed van de genderneutrale aanpak op preventie, bescherming en vervolging van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, gezien het feit dat statistieken overduidelijk laten zien dat vrouwen een veel grotere kans lopen om slachtoffer te worden dan mannen en dat, waar mannen slachtoffer van dit geweld zijn, de pleger hoogstwaarschijnlijk man is en**
  - iii) **erop toe te zien dat onderzoek wordt gedaan ter beoordeling van de ervaringen van slachtoffers met en tevredenheid van slachtoffers over het institutionele antwoord op verschillende vormen van geweld, met inbegrip van huiselijk geweld.**

### III. Preventie

80. Dit hoofdstuk bevat een aantal algemene en meer specifieke verplichtingen op het gebied van preventie. Het gaat hier onder andere om preventieve maatregelen in een vroeg stadium, zoals het veranderen van sociale en culturele gedragspatronen van vrouwen en mannen, het uitbannen van vooroordelen en genderstereotypering en maatregelen om iedereen in de samenleving te betrekken, inclusief mannen en jongens, bij het bereiken van gendergelijkheid en de preventie van geweld tegen vrouwen. Het gaat hier ook om meer specifieke preventieve maatregelen, zoals het bevorderen van de bewustwording en het voeren van campagnes, toe te zien op adequate training van alle beroepskrachten, voorlichting op scholen en andere omgevingen en - als laatste, maar niet minder belangrijk - maatregelen zoals plegerprogramma's om verdere victimisatie te voorkomen.

#### A. Bewustwording (artikel 13)

81. De Nederlandse autoriteiten rapporteren over talrijke bewustwordingsactiviteiten, zowel in het verleden als in het heden, gericht op zowel mannen en vrouwen als jongens en meisjes. De behandelde onderwerpen omvatten seksuele weerbaarheid, het voorkomen van onaanvaardbaar seksueel gedrag, de White Ribbon campagne (die erop is gericht mannen ertoe te brengen een verklaring te ondersteunen dat zij nooit geweld tegen vrouwen zullen begaan, goedpraten of verbergen), gedwongen huwelijk en fysiek, seksueel en cybergeweld. Er zijn specifieke campagnes opgezet om sociale taboes rond seksueel geweld te doorbreken die gericht zijn op potentiële slachtoffers, hun vrienden, familie en anderen. De campagnes zijn gericht op zowel het grote publiek als de beroepskrachten. Veel van deze campagnes worden gevoerd in samenwerking met ngo's en het maatschappelijk middenveld. Movisie, een nationaal kennisinstituut, ontwikkelde een methodologie genaamd "We Can", die modules bevat over gendergelijkheid en gendergeweld en ongeveer 90.000 jongeren bereikte in 15 verschillende gemeenten.<sup>26</sup>

82. GREVIO juicht de nationale campagne "Het houdt niet op, totdat je iets doet" toe, die in februari 2019 begon als onderdeel van de implementatie van het nationale programma "Geweld hoort nergens thuis". In eerste instantie ligt de nadruk op kindermishandeling en vervolgens op mishandeling van ouderen en mishandeling door de partner. Deze bewustwordingscampagne, met inbegrip van de informatie die op de website beschikbaar is, is echter genderneutraal en niet gericht op vrouwen, wat tot het risico kan leiden dat deze bijdraagt aan het ontbreken van bewustzijn van de gendergerelateerde aard van huiselijk geweld.

83. Verder prijst GREVIO Nederland voor het genoemde doel om een meer evenwichtige machtsverhouding in de samenleving te creëren en voor de belangrijke nadruk die Nederland heeft gelegd op het aanpakken van de hoofdoorzaken van geweld in het Beleidsplan Gendergelijkheid en lhbt-emanipatie 2018-2021. GREVIO constateert voorts dat de regering de komende vijf jaar de alliantie Werk.en.de Toekomst zal ondersteunen, die gericht is op de bestrijding van stereotypering in het onderwijs, de overheid en het bedrijfsleven, en de alliantie Genderdiversiteit, waarmee wordt getracht de huidige schadelijke gendernormen te beïnvloeden en meer ruimte te creëren voor genderdiversiteit.

84. Ook de gemeenten voeren bewustwordingscampagnes. GREVIO juicht met name de campagne "Verborgen Vrouwen" in Rotterdam toe waarmee men vrouwen zonder verblijfsvergunning die huiselijk geweld ervaren – en daarmee een bijzondere kwetsbare groep - probeert te bereiken.

85. GREVIO juicht dergelijke uiteenlopende inspanningen toe om zo te garanderen dat de verschillende vormen van geweld tegen vrouwen zichtbaar zijn en om het bewustzijn van zowel het algemene publiek als de beroepskrachten te vergroten. GREVIO prijst de Nederlandse autoriteiten ook voor het meten van de invloed van deze campagnes en voor het gebruik van de resultaten om beleid te sturen. GREVIO maakt zich echter zorgen over het feit dat de bewustwordingscampagnes onvoldoende de nadruk leggen op de gendergerelateerde aard van de verschillende vormen van

26. Zie [www.movisie.nl/en/themes/can-young-people-be-made-sexually-resilient](http://www.movisie.nl/en/themes/can-young-people-be-made-sexually-resilient).

geweld tegen vrouwen en de wijdverbreidheid ervan in alle aspecten van het leven van vrouwen (in zowel de publieke als de privésfeer) en dat specifieke vormen van geweld zoals seksueel geweld onvoldoende worden aangepakt.

**86. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan erop toe te zien dat de gendergerelateerde aard van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld niet over het hoofd wordt gezien in de bewustwordingscampagnes vanwege het genderneutrale beleid dat vooral de campagnes tegen huiselijk geweld lijkt te beïnvloeden. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten verder aan erop toe te zien dat meer inspanningen worden geleverd om seksueel geweld tegen vrouwen aan te pakken en dat al deze campagnes zich uitstrekken tot vrouwen met een beperking, verslaafde vrouwen, vrouwen die werkzaam zijn in de prostitutie en vrouwen die in gemeenschappen leven die moeilijk te bereiken zijn.**

## **B. Onderwijs (artikel 14)**

87. De Nederlandse overheid verplicht lagere en middelbare scholen aandacht te besteden aan seksuele voorlichting, seksuele diversiteit en seksuele weerbaarheid binnen de kerndoelen van relaties en seksualiteit. Deze voorlichting is verplicht tot 15 jaar. Het kerndoel van burgerschap is nu specifiek en verplicht scholen aandacht te besteden aan gendergelijkheid en -diversiteit (in plaats van gelijkheid in het algemeen). Het regeerakkoord stelt dat een aantal bestaande onderwijsdoelen, waaronder die met betrekking tot seksualiteit en seksuele diversiteit, tegen eind 2019 moeten worden verbeterd.<sup>27</sup> De onderwerpen seksuele voorlichting en seksuele weerbaarheid zijn opgenomen in de lerarenopleidingen en sinds 2018-19 is ook onderricht op het gebied van seksuele en genderdiversiteit expliciet opgenomen.

88. De Stichting School en Veiligheid en Rutgers kenniscentrum seksualiteit hebben hiervoor een overvloed aan materiaal geproduceerd, dat een breed scala aan onderwerpen behandelt zoals relaties, partnergeweld, sexting en grooming. GREVIO constateert met genoegen dat Rutgers betrokken is bij de herziening van ten minste een van de programma's voor kinderen met speciale onderwijsbehoeften. GREVIO is ook verheugd te constateren dat er binnen deze programma's een specifieke aandacht is voor gendergelijkheid en de gendergerelateerde aard van geweld. Men schat dat ongeveer 20-30% van de scholen gebruik maken van het materiaal dat Rutgers verstrekt. Bovendien hebben het Nederlands Jeugdinstituut en het Centrum Gezond Leven (verbonden aan het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) een online database waarvan scholen gebruik kunnen maken als ze effectieve onderwijsmethoden willen vinden over onderwerpen als gezondheid en seksualiteit en seksualiteit en relaties.

89. Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Inspectie van Onderwijs in 2016 een onderzoek uitgevoerd naar de implementatie van de kerndoelen van respectvol omgaan met seksualiteit en seksuele diversiteit.<sup>28</sup> Uit dit onderzoek bleek dat het verschil in benadering tussen scholen en individuele docenten aanzienlijk is en hoewel scholen over het algemeen aan de wettelijke vereisten voldoen, zou de kwaliteit kunnen worden verbeterd.

90. GREVIO erkent dat artikel 14 het aan de partijen bij het Verdrag overlaat om te beslissen aan welke leeftijdsgroepen en welk soort onderwijs relevant lesmateriaal wordt aangeboden. Wanneer echter dit materiaal wordt ontwikkeld, moet het formeel worden goedgekeurd en deel uitmaken van het officiële curriculum.<sup>29</sup> GREVIO maakt zich zorgen dat het ontbreken van kwaliteitsnormen voor de uitvoering van de kerndoelen en het ontbreken aan kennis over de implementatie ervan in de praktijk, ertoe zou kunnen leiden dat sommige kinderen geen onderwijs krijgen, dat voldoet aan de eisen van het Verdrag van Istanbul.

27. "Beleidsplan Gendergelijkheid en lhbt-emancipatie 2018-2021. Nederland brengt principes in praktijk", p15.

28. "Omgaan met seksualiteit en seksuele diversiteit", beschikbaar op: [www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2016/06/01/rapport-omgaan-met-seksualiteit-en-seksuele-diversiteit](http://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2016/06/01/rapport-omgaan-met-seksualiteit-en-seksuele-diversiteit).

29. Paragraaf 95 van de Memorie van Toelichting bij het Verdrag van Istanbul.

91. In Nederland worden genderstudies en gendergerelateerde vakken aangeboden. Het is echter niet bekend in hoeverre gelijkheid van vrouwen en mannen, gendergerelateerd geweld tegen vrouwen en andere aspecten die in artikel 14 verplicht worden gesteld, in andere studieprogramma's zijn opgenomen.

92. GREVIO constateert dat er aanzienlijke kritiek was op de particuliere inburgeringscursussen voor migranten,<sup>30</sup> met name dat zij genderstereotypering steunden en aanmoedigden. GREVIO juicht het besluit toe om deze vanaf 2020 weer onder toezicht van de gemeenten te laten vallen. GREVIO juicht de trainings- en onderwijsprogramma's toe die in de opvangcentra zijn ontwikkeld door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en gericht zijn op preventie.

**93. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan erop toe te zien dat het onderwijs en de uitvoering van de kerndoelen voor het onderwijs met betrekking tot interpersoonlijke relaties en seksualiteit op alle scholen worden gestandaardiseerd.**

### **C. Trainen van beroepskrachten (artikel 15)**

94. De norm die door artikel 15 van het Verdrag wordt gesteld, is dat de betrokken beroepskrachten die te maken hebben met slachtoffers of plegers van alle gewelddaden, stelselmatig initiële opleiding en bijscholing ontvangen. De vereiste training moet betrekking hebben op het voorkomen en opsporing van dit soort geweld, over de gelijkheid tussen vrouwen en mannen, de behoeften en rechten van slachtoffers alsmede over hoe secundaire victimisatie te voorkomen. De vragenlijst die door GREVIO is opgesteld, vermeldt in de tabel die eraan is toegevoegd, de beroepsgroepen voor wie GREVIO deze training zinvol en nodig acht.<sup>31</sup> Het ontbreken van duidelijke informatie maakt het voor GREVIO zeer moeilijk een oordeel te geven over de aard en het niveau van de training inzake geweld tegen vrouwen die door de betrokkenen van de verschillende beroepen in Nederland worden gevolgd, waardoor het voor haar ook moeilijk is te beoordelen of deze effectief is.

95. Op grond van de meldcode worden organisaties die werkzaam zijn in de gezondheidszorg (met inbegrip van tandheelkunde), onderwijs, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en justitie, opgeleid in het identificeren en melden van huiselijk geweld en kindermishandeling (zie hoofdstuk IV, onderdeel I. over melding). GREVIO juicht zowel de structurele, systematische en multidisciplinaire aanpak van de training in het identificeren van slachtoffers, de risicobeoordeling en hoe daarop moet worden gereageerd toe als de belangrijke stappen die de Nederlandse autoriteiten hebben gezet om hiaten in bescherming en in trainingsbehoeften vast te stellen en aan te pakken. GREVIO maakt zich echter zorgen dat de training geen genderperspectief heeft en dat niet alle vormen van geweld tegen vrouwen aan de orde komen, zoals door het Verdrag verplicht is gesteld. GREVIO maakt zich vooral zorgen dat het voor beroepskrachten die werken bij Veilig Thuis, niet verplicht is om een genderspecifieke training te volgen. Gezien het belang van deze organisatie voor vrouwen die bescherming zoeken tegen huiselijk geweld en de erkenning in de statistieken en onderzoeksverslagen van de gendergerelateerde aard van dit werk, is dit volgens GREVIO een gemiste kans.

96. De politie wordt getraind hoe ze moeten omgaan met huiselijk geweld en "eengerelateerd geweld" en er is een politieprotocol over huiselijk geweld. Het is echter onduidelijk of dit verplicht of vrijwillig is en of dit na de eerste basisopleiding doorgaat. De Nederlandse autoriteiten hebben geconstateerd dat de protocollen niet altijd correct worden uitgevoerd en dat er in dit verband nog werk aan de winkel is. Dit wijst op de noodzaak van verdere training.

97. Er is een verplichte training over huiselijk geweld voor nieuwe medewerkers bij het OM in het kader van de opleiding over de werkwijze van het OM, genaamd "ZSM" wat staat voor "snel, slim,

---

30. Algemene rekenkamer (2017), "Inburgering eerste resultaten van de wet inburgering 2013"

31. Tot deze beroepsgroepen behoren in ieder geval de politie en andere wetshandhavers, officieren van justitie, rechters, maatschappelijk werkers, artsen, verpleegkundigen en verloskundigen, psychologen (in het bijzonder counselors en psychotherapeuten), immigratie- en asielambtenaren, onderwijspersoneel en schoolbestuurders, journalisten en andere mediaspecialisten, militairen (mannen en vrouwen).

selectief, simpel, samen en samenlevingsgericht”, een versnelde procedure voor het oplossen van huiselijk geweld en andere gevallen. In het hele land zijn er speciale officieren van justitie voor huiselijk geweld; aanstelling van deze officieren van justitie gebeurt op basis van geschiktheid. Er zijn goed ontwikkelde protocollen en richtlijnen die zien op kwesties zoals secundaire victimisatie. GREVIO heeft echter geen gegevens om te vast te stellen hoeveel officieren van justitie worden opgeleid in het gebruik van deze protocollen. Bovendien worden geweld en huiselijk geweld in de protocollen zelf niet vanuit een genderperspectief bekeken, behalve voor zover erin wordt geconstateerd dat geweld in de privésfeer vrouwen buitenproportioneel treft.

98. Training in andere vormen van geweld dan huiselijk geweld lijkt echter te ontbreken voor beroepskrachten in de strafrechtketen. Het ontbreken van systematische en verplichte training voor wetshandhavers, officieren van justitie en rechters in alle vormen van geweld tegen vrouwen kan ernstige consequenties hebben voor de reacties op dergelijk geweld en het strafrechtelijk onderzoek.

99. Immigratie- en asielpersoneel van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) krijgen erg weinig training over het onderwerp gender. Er is een verplichte initiële training over het interviewen van kwetsbare migranten en asielzoekers, maar deze is niet genderspecifiek. Er is een optionele module over gender en seksuele geaardheid en genderidentiteit (SOGI), maar het is onduidelijk hoeveel medewerkers deze module inderdaad volgen. Binnen de opvangcentra hebben meer dan 230 speciale medewerkers een vijfdaagse training gevolgd over het herkennen en aanpakken van signalen van huiselijk geweld, seksueel geweld, kindermishandeling, achterlating, gedwongen huwelijk, eerge relateerd geweld en vrouwelijke genitale verminking.

**100. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aaneen systematische, verplichte en genderspecifieke initiële opleiding en bijscholing in te voeren over alle vormen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld voor alle beroepskrachten die werken met vrouwen en kinderen die slachtoffer zijn geworden van geweld, onder wie beroepskrachten die vallen onder de Wet verplichte meldcode, Veilig Thuis en maatschappelijk werkers, beleidsmakers en tolken bij de immigratiedienst. Deze training moet:**

- i) gebaseerd zijn op duidelijke protocollen en richtlijnen die de normen aangeven waaraan personeel wordt verwacht te voldoen binnen hun respectieve terreinen;**
- ii) zorgen voor kennis van de specifieke kenmerken en behoeften van verschillende kwetsbare groepen, de invloed van meervoudige discriminatie en hoe secundaire traumatisering en discriminatie op welke grond dan ook kunnen worden voorkomen.**

101. GREVIO prijst de inspanningen die zijn ondernomen op het gebied van het voorkomen van vrouwelijke genitale verminking (VGV), met inbegrip van de verplichte trainingsmodule voor verloskundigen en de training van de beroepskrachten in de jeugdzorg bij risicobeoordeling van vrouwelijke genitale verminking. Ook prijst GREVIO het werken met ouders alsmede het werk van PHAROS en FSAN, die 110 personen die werkzaam zijn in de gemeenschap een training hebben gegeven over vrouwelijke genitale verminking, in het kader van de “Ketenbenadering” om vrouwelijke genitale verminking te beëindigen. Hoewel de training ook voor andere medische beroepskrachten beschikbaar is, is deze niet verplicht.

**102. GREVIO nodigt de Nederlandse autoriteiten uit de training inzake genitale verminking van vrouwen ook verplichten voor alle relevante artsen, met inbegrip van huisartsen die vaak een sleutelrol spelen bij het identificeren van slachtoffers en degenen die het risico lopen slachtoffer te worden.**

## **D. Preventieve interventie en behandelprogramma's (artikel 16)**

### **1. Programma's voor plegers van huiselijk geweld**

103. Er zijn geen specifieke interventies of programma's voor plegers van huiselijk geweld die in de gevangenis zitten. De reclassering biedt een programma aan genaamd “Beëindiging relationeel

geweld”, die meestal deel uitmaakt van de veroordeling van een pleger. Een aanvullende training van de reclassering, “Caring Dads” genaamd, omvat een module over contact met de moeder. Het doel van dit programma is aan te tonen dat geweldloos, respectvol contact en ondersteunend co-ouderschap met de moeder van het kind onderdeel van goed vaderschap uitmaken en dat van vaders wordt verwacht stil te staan bij de boodschap die ze aan hun kinderen meegeven via de relatie die ze met de moeder van het kind hebben. Er zijn aanvullende programma’s voor degenen die vanwege een psychische stoornis onder forensische zorg vallen. Het doel van deze programma’s is te werken aan gedragsverandering bij plegers gebaseerd op het aanvaarden van verantwoordelijkheid voor hun daden.

104. Er lijkt aanzienlijk werk te worden verricht bij plegers door Veilig Thuis en de lokale wijkteams in de woonomgeving met de bedoeling geweld te voorkomen en te stoppen. Deze organisaties werken met de plegers en het gezin aan een plan om geweld tegen te gaan. Een specifiek programma, BORG, is ontwikkeld voor zowel plegers als slachtoffers (huidige of voormalige partners) en is bedoeld om het risico op herhaling te verminderen. Daarnaast zijn er verschillende organisaties die met plegers van huiselijk geweld werken, waarvan een aantal actief is in de geestelijke gezondheidszorg en een aantal als onderdeel van een gezinsplan. Specifieke voorbeelden zijn onder andere De Waag, een polikliniek voor forensische psychiatrische zorg in Utrecht, en Dok.<sup>32</sup> GREVIO memoreert dat in al het werk met plegers van huiselijk geweld de veiligheid van, ondersteuning aan en de mensenrechten van slachtoffers voorop moeten staan.

105. Uit onderzoek blijkt echter dat het in de praktijk buitengewoon moeilijk is om plegers van partnergeweld en kindermishandeling te bereiken en hen te motiveren hun gedrag te veranderen.<sup>33</sup> Hetzelfde onderzoek wijst ook op mogelijke tekortkomingen bij het gebruik van een genderneutrale aanpak. Het is onduidelijk of er gestandaardiseerde routes voor verwijzing bestaan en hoe opkomst wordt bevorderd.

106. Bovendien heeft GREVIO herhaaldelijk berichten ontvangen dat het grootste probleem voor vrouwen in het systeem is dat huiselijk geweld wordt gezien als een probleem tussen twee partijen in plaats van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen. De meeste trainingen lijken een genderneutrale benadering van huiselijk geweld te hanteren. GREVIO maakt zich zorgen dat de genderongelijkheid met deze aanpak niet zal veranderen, waardoor het ook geen emancipatoir effect heeft.

107. **GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan:**

- i) ervoor te zorgen dat alle programma's voor plegers van huiselijk geweld, met inbegrip van de programma's die buiten de gevangenis en de reclassering worden gegeven, ernaar streven de plegers geweldloos gedrag in interpersoonlijke relaties aan te leren door verantwoordelijkheid voor hun daden te aanvaarden, ervoor te zorgen dat de veiligheid van, ondersteuning aan en de mensenrechten van slachtoffers voorop staan en dat programma's worden opgezet en uitgevoerd in nauwe samenwerking met gespecialiseerde ondersteuningsdiensten voor slachtoffers;
- ii) het succes van programma's voor plegers van huiselijk geweld te evalueren, in het bijzonder de invloed van de genderneutrale aanpak op de geweldscijfers en recidive en
- iii) alle beschikbare middelen te gebruiken om ervoor te zorgen dat dergelijke programma's op grote schaal worden bijgewoond, ook door ze in de strafrechtketen op te nemen, met inbegrip van de reclassering, als middel om recidive te verminderen.

## 2. Programma's voor plegers van seksueel geweld

32. Work with Perpetrators, European Network, “National Report 2017, The Netherlands”, te vinden op [www.work-with-perpetrators.eu/fileadmin/WWP\\_Network/redakteure/Resources\\_Activities/5\\_2\\_4\\_National\\_Report\\_Netherlands.pdf](http://www.work-with-perpetrators.eu/fileadmin/WWP_Network/redakteure/Resources_Activities/5_2_4_National_Report_Netherlands.pdf).

33. Zie “Preventie van intergenerationeel geweld Nederland en EU: Verkenning van wat werkt” (2016) Verwey-Jonker Instituut en Atria, Majone Steketee et al.



108. Het Nederlandse systeem voor strafoplegging geeft prioriteit aan het verminderen van recidive. Er bestaat een systeem van retrospectieve strafmaatregelen enerzijds en prospectieve preventieve maatregelen anderzijds. Het veiligheidselement van een veroordeling wordt hetzij in aanvulling op de straf opgelegd of in plaats daarvan en is bedoeld om de samenleving te beschermen tegen toekomstige schade.<sup>34</sup> In sommige gevallen kunnen rechters plegers opleggen een behandeling te ondergaan.

109. De meeste plegers van seksueel geweld worden tijdens hun gevangenschap op een afdeling geplaatst die specifieke structuur en ondersteuning biedt en de mogelijkheid om plegers van seksueel geweld te observeren om risicofactoren te kunnen bepalen of opnieuw te beoordelen. Voor plegers van seksueel geweld bij wie geestelijke gezondheidsproblemen zijn vastgesteld, zijn er programma's om een gezonde seksuele relatie en intimiteit aan te leren. Bovendien bestaan er cognitieve gedragstherapie-interventies. Deze maken onderdeel uit van de klinische behandeling, in het bijzonder voor jonge plegers van seksueel geweld (van 12-24 jaar). Daarnaast maakt Nederland gebruik van het COSA-programma, waarvan is gebleken dat het in het Verenigd Koninkrijk en Canada het recidivepercentage heeft verlaagd en in Nederland een zeer groot succes was – van de 130 mensen die aan het programma meededen, is sinds 2009 slechts één iemand teruggevallen. Doel van dit programma is recidivisme te voorkomen door samen met beroepskrachten een model voor vrijwilligerswerk in de gemeenschap te ontwikkelen om ondersteuning, begeleiding en hulp te bieden en sociaal isolement onder plegers van seksueel geweld te voorkomen. Het is een meerjarenprogramma op vrijwillige basis dat wordt aangeboden aan degenen die reeds een behandeling hebben voltooid.

110. Er zijn programma's voor plegers van seksueel geweld tegen kinderen, onder wie jeugddelinquenten, zoals "Ken je grens", dat door Rutgers wordt aangeboden aan adolescenten die voor het eerst een strafbaar feit hebben begaan.<sup>35</sup>

## **E. Deelneming van de private sector en de media (artikel 17)**

111. Het doel van artikel 17 is een bredere betrokkenheid van private bedrijven en de media te bevorderen bij de inspanningen om een eind te maken aan gendergerelateerd geweld.

112. Nederland kent een breed scala aan verplichtingen voor de private sector om gendergelijkheid en de integriteit van vrouwen op het werk te respecteren en seksuele intimidatie op het werk tegen te gaan. Het gaat onder andere om de Arbeidsomstandighedenwet,<sup>36</sup> die de werkgever verplicht een beleid te voeren ter voorkoming en bestrijding van negatieve effecten op het personeel als gevolg van elke vorm van intimidatie, waaronder seksuele intimidatie. De naleving van deze wet wordt gecontroleerd door de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW).

113. Op basis van rapporten en een analyse van de Inspectie SZW heeft Nederland het programma "Duurzame Inzetbaarheid" aangenomen, dat onder meer maatregelen omvat om pesterijen op het werk, agressie en geweld door derden en ongewenst gedrag op het werk aan te pakken. Maatregelen omvatten de ontwikkeling van een handleiding die een kader biedt voor de aanpak van seksuele intimidatie. GREVIO juicht de intentie van de Nederlandse overheid toe, zoals op hoofdlijnen geschetst in "Geweld hoort nergens thuis", om werkgevers en werkgeversorganisaties te helpen bij het opsporen van huiselijk geweld door in overeenstemming met de meldcode hulpmiddelen te ontwikkelen of door trainingen te geven.

114. De Nederlandse media blijven stereotiepe en geseksualiseerde beelden van vrouwen overbrengen<sup>37</sup> ondanks een zekere mate van zelfregulering op grond van de Nederlandse Reclame

34. Sanne Struijk en Paul Mevis, *Erasmus Law Review*, december 2016, te vinden op: [www.erasmuslawreview.nl/tijdschrift/ELR/2016/2/ELR\\_2016\\_09\\_02\\_005](http://www.erasmuslawreview.nl/tijdschrift/ELR/2016/2/ELR_2016_09_02_005).

35. Zie voor meer informatie: [www.rutgers.nl/wat-wij-doen/seksueel-geweld/projecten-seksueel-geweld/ken-je-grens](http://www.rutgers.nl/wat-wij-doen/seksueel-geweld/projecten-seksueel-geweld/ken-je-grens).

36. <https://business.gov.nl/regulation/working-conditions-employees/>.

37. CEDAW/C/NLD/CO/6, nr. 21b, 22b en 22c.

---

Code (NRC) In 2017 en 2018 zijn verschillende campagnes gevoerd, gericht op het aanpakken van stereotypering en ongepaste beelden en taal, waaronder de campagnes “#Limitedview” en “Beeldvorming in de Media”. Maar er is geen bewijs of en in hoeverre deze maatregelen invloed hebben uitgeoefend. Hoewel er voorgenomen wetswijzigingen zijn om seksuele geaardheid en een beperking als grond voor discriminatie in de grondwet op te nemen, zijn er geen soortgelijke plannen gemaakt om de Mediawet te wijzigen, opdat genderstereotypering als discriminatie wordt beschouwd.

115. GREVIO erkent de stap die de Nederlandse autoriteiten in 2008 hebben gezet om het netwerk voor digitale geletterdheid Mediawijzer.net op te richten, dat erop gericht is ervoor te zorgen dat alle kinderen en jonge mensen mediawijs zijn en er aandacht wordt besteed aan veilig mediagebruik in verband met sexting.

**116. Om de verspreiding van stereotype en geseksualiseerde beelden van vrouwen te verminderen, moedigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten aan de effectiviteit van de zelfregulering onder de media op het gebied van geweld tegen vrouwen te onderzoeken, met inachtneming van heersende relevante internationale normen.<sup>38</sup>**

---

38. Zie onder meer de volgende instrumenten van de Raad van Europa: Aanbeveling nr. R (84)17 van het Comité van Ministers aan de lidstaten betreffende de gelijkheid van vrouwen en mannen in de media; Aanbeveling 1555 (2002) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa betreffende de beeldvorming over vrouwen in de media; Aanbeveling 1799 (2007) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa betreffende de beeldvorming over vrouwen in de reclame en Resolutie 1751 (2010) en Aanbeveling 1931 (2010) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa ter bestrijding van seksistische stereotypen in de media. Er moet ook worden verwezen naar de “Gendersensitieve Indicatoren voor de Media” van de UNESCO.

## IV. Bescherming en ondersteuning

117. Hoofdstuk IV van het Verdrag van Istanbul heeft tot doel een rijk geschakeerde, professionele en slachtoffergerichte ondersteuningsstructuur te bieden aan iedere vrouw die een van de vormen van geweld heeft meegemaakt die onder het Verdrag vallen.

### A. Algemene verplichtingen (artikel 18)

118. Artikel 18 van het Verdrag van Istanbul zet een aantal algemene beginselen uiteen die in acht moeten worden genomen bij het aanbieden van zowel algemene als gespecialiseerde beschermende en ondersteunende diensten. Een van deze beginselen is de noodzaak dat de diensten op een onderling afgestemde en gecoördineerde wijze handelen, waarbij alle betreffende instanties betrokken zijn. Om de complexiteit van geweld tegen vrouwen aan te pakken moet er een interventiesysteem worden opgezet waarbij alle relevante beleidssectoren, administratieve niveaus en organisaties betrokken zijn. Multisectorale en multidisciplinaire interventies op nationaal en lokaal niveau zijn van essentieel belang voor een effectief en samenhangend antwoord op alle vormen van geweld. Een effectieve coördinatie op lokaal niveau is vooral van belang om ervoor te zorgen dat op toegesneden wijze wordt gereageerd op de behoeften van de burgers en de dienstverlening aan de slachtoffers via één loket verloopt.

119. GREVIO juicht de sterke nadruk toe die het gedetailleerde en uitgebreide meerjarige nationale programma “Geweld hoort nergens thuis” legt op de noodzaak van een multidisciplinaire aanpak en die gebaseerd lijkt te zijn op de kernbeginselen van het Verdrag van Istanbul van preventie, bescherming en vervolging. Het accent van dit nationale programma ligt op kindermishandeling en huiselijk geweld in de bredere zin van geweld in afhankelijkheidsrelaties, waardoor er aandacht wordt besteed aan veel verschillende vormen van geweld die onder het Verdrag van Istanbul vallen. Het is gericht op het ontwikkelen van holistische maatregelen ter bestrijding van kindermishandeling en geweld binnen afhankelijkheidsrelaties en is specifiek ontworpen met de bedoeling om bij plegers een gedragsverandering te bewerkstelligen die leidt tot het zich eigen maken van geweldloos gedrag, het oplossen van conflicten binnen afhankelijkheidsrelaties en het beschermen van kinderen tegen overdracht van geweld van generatie op generatie. De belangrijkste methode om dit te bereiken is door de ontwikkeling van diensten verleend door Veilig Thuis in combinatie met de Wet verplichte meldcode (zie hieronder, onderdeel D: Gespecialiseerde ondersteuning (artikel 21) en afdeling I: Melding door beroepskrachten (artikel 28)). Er bestaat een model voor de samenwerkingsafspraken tussen Veilig Thuis, het OM en de politie waarin de samenwerking op het gebied van huiselijk geweld, kindermishandeling en overige zorgmeldingen is beschreven. Het nationaal programma en veel van de daarmee samenhangende programma's zijn echter genderneutraal en erkennen of richten zich daarom niet op de gendergerelateerde aard van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

120. GREVIO heeft vernomen dat men er in de komende jaren naar streeft de samenwerking tussen Veilig Thuis en de justitiële partners te intensiveren en de rollen en verantwoordelijkheden in het netwerk te versterken. Momenteel wordt er een pilotproject in Tilburg en Rotterdam uitgevoerd, de zogenaamde family justice centres, om na te gaan wat de invloed is wanneer alle direct betrokkenen op één locatie worden gezien. De voordelen zullen worden onderzocht en gedeeld met de andere regio's.

121. GREVIO constateert verder met genoegen dat er veel aanvullende beleidslijnen en protocollen bestaan ter ondersteuning van het wetgevingskader en ter bevordering van deze multidisciplinaire, slachtoffergerichte aanpak. Dit beleid, deze protocollen en de richtlijnen (sommige met een genderspecifieke focus) hebben betrekking op vele aspecten van het Verdrag, waaronder huiselijk geweld, seksueel geweld, gedwongen huwelijk, vrouwelijke genitale verminking en

“eegerelateerd geweld”.<sup>39</sup> GREVIO prijst Nederland verder voor de processen die zijn gerealiseerd om consulaire en overige bescherming te bieden aan landgenoten en andere slachtoffers die recht hebben op dergelijke bescherming, met name vanwege gedwongen huwelijken.

122. Ondanks de hierboven genoemde beleidsinspanningen en lopende onderzoeken naar de effectiviteit van de bestaande systemen, constateert GREVIO met bezorgdheid op dat er aanzienlijke hiaten zijn in het Nederlandse systeem van bescherming en ondersteuning. Het beleid inzake de programma's van Veilig Thuis missen over het algemeen een gendergerelateerde benadering van geweld tegen vrouwen en benoemt slachtoffers niet als slachtoffer en plegers niet als plegers, maar verwijst hiernaar met “personen die rechtstreeks bij de zaak betrokken zijn”. Dit verhuult niet alleen de genderaspecten van geweld, maar ook het geweld zelf, waardoor het moeilijk wordt om zich te richten op de mensenrechten en de veiligheid van het slachtoffer, zoals het Verdrag vereist. Om de rechten van slachtoffers te garanderen moeten vrouwen die geweld ervaren, worden erkend als slachtoffer van een misdrijf.

123. Bovendien maakt GREVIO zich zorgen over het feit dat er nog steeds aanzienlijke obstakels bestaan die vrouwen beletten bescherming te krijgen. Het is alom erkend dat, hoewel beroepskrachten goed gebruik maken van de in Nederland beschikbare diensten, de meeste vrouwelijke slachtoffers niet vrijwillig Veilig Thuis benaderen.<sup>40</sup> De vrouwen schijnen geen vertrouwen te hebben in deze dienst en zijn bang deze te benaderen. GREVIO heeft talrijke voorbeelden gekregen van gevallen waarin van slachtoffers werd verwacht dat ze zich zou aanpassen aan het gedrag van een pleger of haar eigen gedrag zou veranderen en/of waarin zij het risico zouden lopen het contact met hun kind te verliezen omdat ze “niet wilden meewerken”. Meer specifiek lijken veel interventies door beroepskrachten uit alle sectoren de rechten en behoeften van vrouwen niet centraal te stellen. De visie en opvattingen over de aard van huiselijk geweld als zijnde onenigheid tussen twee partijen blijven voortduren (of zijn hardnekkig). GREVIO maakt zich zorgen dat deze benadering ertoe leidt dat het slachtoffer de schuld krijgt in plaats van de gendergerelateerde aard van het geweld en de invloed ervan op de cyclus van macht en controle te erkennen. GREVIO is van mening dat het de vrouw zou moeten zijn, die beslist wat in haar geval de juiste aanpak is. GREVIO constateert dat de Nederlandse autoriteiten erop wijzen dat zij van plan zijn om in de toekomst beter te luisteren naar de visie van de vrouwelijke slachtoffers en is van mening dat dit het systeem dichter bij de beginselen van artikel 18 zal brengen. Om de mensenrechten en de veiligheid van slachtoffers te kunnen waarborgen is het echter van essentieel belang dat er respect is voor hun eigen kracht en voor hun recht te worden gehoord en deel te nemen aan beslissingen die hen betreffen, idealiter door te worden vertegenwoordigd door gespecialiseerde organisaties die zij vertrouwen en die hun rechten vertegenwoordigen.

124. GREVIO maakt zich ook zorgen over het feit dat het gekozen conceptuele kader bij het bieden van bescherming en ondersteuning aan slachtoffers dat van afhankelijkheidsrelaties is en er geen aandacht is voor geweld tegen vrouwen in zowel de publieke en privésfeer. Het wijdverspreide probleem van geweld tegen vrouwen buiten afhankelijkheidsrelaties is dus niet aangepakt, zoals verplicht gesteld door het Verdrag van Istanbul. Met deze aanpak worden vrouwen niet erkend als risicogroep en wordt de aard van het geweld niet gezien als gendergerelateerd. Het thema genderneutraal beleid wordt uitvoerig behandeld in hoofdstuk I, artikel 6. GREVIO maakt zich ook zorgen over het feit dat de hierboven beschreven problemen een gevolg kunnen zijn van het ontbreken van specifieke voorzieningen voor vrouwen na de fusie tussen de diensten die zich bezighouden met huiselijk geweld en de bescherming van kinderen en van de angst van vrouwen dat hun kinderen bij hen zullen worden weggehaald als zij hulp zoeken. Dit wordt hierna verder behandeld in onderdeel D. Gespecialiseerde ondersteuning (artikel 22).

**125. GREVIO dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan de genderneutrale aanpak van de bescherming en ondersteuning van slachtoffers te herzien en erop toe te zien dat alle maatregelen die in dit verband worden genomen, gebaseerd worden op een**

39. Het zijn er te veel om hier op te noemen, maar zie bijvoorbeeld “indicatoren van huiselijk geweld en kindermishandeling”, 2016A003, Basismodel meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling Stappenplan voor het handelen bij signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling 3.

40. GREVIO vernam van de autoriteiten dat slechts ongeveer 1% van de vrouwelijke slachtoffers zelf de weg naar Veilig Thuis vond.

**gendergerelateerd begrip van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, waarbij zowel nadruk wordt gelegd op de mensenrechten en veiligheid van slachtoffers als op het bevorderen van de eigen kracht en economische onafhankelijkheid van vrouwen.**

126. **Daarnaast moedigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten sterk aan om slachtoffers meer te betrekken bij het nemen van maatregelen met betrekking tot hen of hun kinderen en hun vertegenwoordiging door onafhankelijke ondersteuningsdiensten te vergemakkelijken en daarbij de nodige aandacht te besteden aan gegevensbescherming.**

127. **GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan om de reden te onderzoeken voor het lage aantal verzoeken om hulp aan Veilig Thuis die rechtstreeks van slachtoffers zelf komen.**

## **B. Informatie (artikel 19)**

128. Informatie over beschikbare vormen van ondersteuning en wettelijke maatregelen wordt op verschillende manieren en vaak in meerdere talen verstrekt. Dit blijkt effectief te zijn. Het Bureau voor de grondrechten (FRA) meldt dat slechts 4% van de in 2014 ondervraagde Nederlandse vrouwen zegt geen van de drie landelijke organisaties te kennen die diensten aanbieden aan slachtoffers van geweld tegen vrouwen.<sup>41</sup> Ongeveer 98% van de Nederlandse huishoudens heeft toegang tot internet en er is een aanzienlijke hoeveelheid algemene en specialistische informatie over alle onderwerpen die onder het Verdrag van Istanbul vallen, gratis online beschikbaar en, indien nodig, kan men gemakkelijk voor meer informatie contact maken via e-mail, WhatsApp of telefoon.<sup>42</sup>

129. GREVIO constateert een hoog niveau van digitale geletterdheid in Nederland, maar erkent ook dat er zorgen zijn dat er te veel nadruk wordt gelegd op zelfredzaamheid, in die zin dat informatie in theorie beschikbaar is, maar feitelijk niet toegankelijk voor slachtoffers op het moment waarop of in de vorm waarin ze het nodig hebben.

130. Voor ouders die afkomstig zijn uit landen waar vrouwelijke genitale verminking wordt toegepast, zijn specifieke folders in verschillende talen geproduceerd en in 2018 is een brochure gepubliceerd over het gedwongen huwelijk om hulp te bieden aan Nederlandse slachtoffers van achterlating die willen terugkeren naar Nederland. Er zijn voorlichtingscampagnes en -materialen met betrekking tot vrouwelijke genitale verminking beschikbaar, maar het zou goed zijn als deze eenvoudiger waren en meer gericht zouden zijn op de bevolkingsgroepen voor wie ze bedoeld zijn.

131. GREVIO juicht de nieuwe website safewomen.nl, specifiek voor vrouwen, toe, die is ontwikkeld om informatie en ondersteuning te bieden aan vrouwelijke slachtoffers van partnergeweld en die ook onderzoekt hoe effectief deze website is bij het verstrekken van advies en hulp.

132. **GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan erop toe te zien dat alle beschikbare informatie terechtkomt bij bijzonder kwetsbare vrouwen via outreachende hulpverlening en moedigt de inspanningen aan onderzoek uit te voeren om te bepalen of het verstrekken van informatie via digitale middelen effectief is. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten ook aan om in alle relevante talen gemakkelijk toegankelijke informatie te verstrekken aan alle vrouwelijke slachtoffers van alle vormen van geweld en om informatie over rechten en diensten voor slachtoffers op te nemen in informatiepakketten voor vrouwelijke migranten en vluchtelingen.**

## **C. Algemene ondersteuningsdiensten (artikel 20)**

41. FRA, "Geweld tegen vrouwen: Een Eu-brede enquête". De belangrijkste resultaten zijn te vinden op <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>.

42. Huishoudens – niveau van internettoegang, Eurostat, te vinden op [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc\\_ci\\_in\\_h&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_ci_in_h&lang=en).

133. Algemene diensten zijn nodig om ervoor te zorgen dat slachtoffers toegang hebben tot diensten die hun herstel na geweld bevorderen. Deze maatregelen moeten, waar nodig, diensten omvatten zoals juridische en psychologische ondersteuning, financiële hulp, huisvesting, onderwijs, training en ondersteuning bij het vinden van werk. De opstellers van het Verdrag van Istanbul hebben onderscheid gemaakt tussen algemene en gespecialiseerde diensten en daarbij aangegeven wat hun respectieve rol in het proces van bescherming en herstel van slachtoffers is.

134. Artikel 20, lid 2, verplicht de partijen bij het Verdrag van Istanbul te waarborgen dat de slachtoffers toegang hebben tot gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening en dat de diensten over voldoende middelen beschikken en worden bemand door beroepskrachten die zijn opgeleid om slachtoffers bij te staan en hen door te verwijzen naar de aangewezen gespecialiseerde diensten. In Nederland is er een groot aantal “algemene” ondersteuningsdiensten, waaronder maatschappelijke diensten, welzijnsdiensten en gezondheidszorg.

## 1. Maatschappelijke diensten

135. Sinds 2015 heeft de Wmo de term “veiligheid” opgenomen in het begrip van maatschappelijke ondersteuning, met inbegrip van veiligheid in de zin van gevrijwaard te zijn van het risico op geweld in huiselijke kring. Als gevolg hiervan werden gemeenten verplicht ondersteuningsdiensten te verlenen aan slachtoffers van kindermishandeling of geweld in afhankelijkheidsrelaties (zie Onderdeel B, Algemene verplichtingen, hierboven (artikel 18)). Deze diensten worden geleverd door Veilig Thuis en het is de bedoeling dat er op gemeentelijk niveau een centrale instantie komt om het probleem van geweld in afhankelijkheidsrelaties aan te pakken, interventies en ondersteuning te coördineren en slachtoffers naar de passende diensten te verwijzen.

136. Veilig Thuis werd ontwikkeld na de fusie in 2015 van de Steunpunten Huiselijk Geweld met de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling.<sup>43</sup> Er zijn 26 regionale Veilig Thuis-organisaties die samenwerken in het Landelijke Netwerk Veilig Thuis. De wettelijke verplichtingen van Veilig Thuis zijn vastgelegd in de wet en de landelijke overheid heeft ook aanwijzingen gegeven voor het harmoniseren van de standaarden en diensten die door elke Veilig Thuis-organisatie moeten worden geleverd. Aangezien het Nederlandse systeem gedecentraliseerd is, zijn de gemeenten echter vrij om overeenkomsten aan te gaan met welke organisatie dan om dergelijke diensten te leveren. Sommige Veilig Thuis-organisaties worden bijvoorbeeld geleid door een gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD), terwijl andere onderdeel uitmaken van een vrouwenopvangorganisatie. Dit leidt dientengevolge tot een wisselende dienstverlening, afhankelijk van de focus en het budget van de betreffende dienstverlener.

137. GREVIO begrijpt dat de fusie tussen de diensten die zich bezighouden met de bescherming van kinderen en huiselijk geweld is voortgekomen uit het feit dat Nederland heeft vastgesteld dat de twee vaak met elkaar samenhangen en er een noodzaak is kinderen te beschermen en de cyclus van geweld van generatie op generatie te doorbreken. Hoewel deze fusie enkele positieve gevolgen heeft gehad, omdat er nu een vorm van dienstverlening via één loket dichterbij de slachtoffers en er een zekere mate van standaardisering is gecreëerd, heeft de fusie ook negatieve gevolgen gehad, omdat vrouwen niet uit zichzelf hulp zoeken uit angst dat kinderen bij hen vandaan worden gehaald.<sup>44</sup> GREVIO maakt zich zorgen dat het fuseren van de bescherming van kinderen en ondersteuning bij huiselijk geweld ingaat tegen het belang van vrouwen die in een relatie zitten, waarin ze worden mishandeld en kinderen hebben met degene die mishandelt. Zonder een duidelijke gendergerelateerde aanpak die vrouwen erkent als slachtoffer, kunnen de beroepskrachten bij Veilig Thuis soms met oplossingen komen die niet altijd het recht van kinderen eerbiedigen om veiligheid te zoeken bij de ouder die niet mishandelt, d.w.z. hun moeder.

43. “The Protection of IPV victims: legal framework and criminal procedures”, Drost, Kooij en Lünemann.

44 Informatie verstrekt aan GREVIO tijdens het evaluatiebezoek.

138. De Veilig Thuis-organisaties hebben de wettelijke plicht advies te geven, de op basis van de meldcode meldingen van huiselijk geweld en kindermishandeling te ontvangen, te onderzoeken of er sprake is van huiselijk geweld of kindermishandeling, vervolgstappen te nemen, waaronder het overdragen naar vrijwillige hulp, de Raad voor de Kinderbescherming te informeren en/of melding te doen bij de politie en degene die het geweld heeft gemeld, feedback te geven over de voortgang.<sup>45</sup> Veilig Thuis geeft ook advies en ondersteuning aan beroepskrachten, personen en gezinnen, onderzoekt beschuldigingen van kindermishandeling en huiselijk geweld en is verantwoordelijk voor de opvolging en het houden van toezicht.

139. GREVIO juicht de preventiegerichte interventiebenadering van Veilig Thuis toe, die ontwikkeld is in het kader van het nationale programma “Geweld hoort nergens thuis” en samen met alle betrokken partners in de interventieketen wordt uitgevoerd. Veilig Thuis geeft advies aan beroepskrachten en ontvangt en reageert op meldingen op grond van de meldcode. Onderdeel van de holistische benadering is bepalen of noodopvang noodzakelijk is. Zo ja, dan wordt de vrouw naar de opvang gebracht en neemt ze deel aan een eerste programma van zes weken om de situatie in kaart te brengen, waarin ze onder andere advies krijgt over hoe geweld in de toekomst te voorkomen. Dit wordt meestal gevolgd door een programma van drie tot zes maanden samen met een maatschappelijk werker. Als de situatie voor de vrouw veilig genoeg is om met steun van een maatschappelijk werker en/of Veilig Thuis in haar eigen huis te wonen, kan er voor een andere aanpak worden gekozen.

140. In andere gevallen wordt er met alle partijen samengewerkt aan het voorkomen van geweld en het creëren van een veilige thuissituatie. In weer andere daarvoor geschikte gevallen kan het programma “Take a Break” een oplossing bieden. Bij dit programma verlaat één partner het huis en blijft de ander thuis met de kinderen. Bij gevallen waarin er sprake is van een groter risico of stalking, wordt in Nederland gebruik gemaakt van het “AWARE” alarmsysteem om de veiligheid van de vrouw te vergroten. Met behulp van een noodknop die verbonden is aan een GPS-apparaat kan de gebruiker de hulp inroepen van de betreffende veiligheidsdienst.

141. Deze aanpak toont een grote inzet om het probleem op een georganiseerde manier aan te pakken. GREVIO maakt zich echter zorgen dat de basisuitgangspunten van het Verdrag niet voldoende geïntegreerd zijn, zoals de noodzaak van het hanteren van een gendergerelateerd begrip van partnergeweld en eveneens het niet erkennen van de invloed van geweld en victimisatie op vrouwen en hun kinderen. Volgens rapporten van de ngo's melden slachtoffers van geweld regelmatig dat plegers de voogdij toegewezen kregen op basis van de opvatting dat “waar twee vechten, hebben twee schuld”. Een dergelijke opvatting kan het slachtoffers moeilijk maken om als slachtoffer te worden erkend en hun rechten als slachtoffer te realiseren.

142. Een ander punt van zorg is dat de meeste slachtoffers van huiselijk geweld worden ondersteund door Veilig Thuis of lokale wijkteams, hoewel dit zonder gegevens moeilijk is vast te stellen. Hoewel GREVIO erkent dat niet alle vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld in een opvang moeten worden ondergebracht, memoreert zij de noodzaak veiligheid en advies via andere middelen te waarborgen, zoals beschermingsmaatregelen en verwijzing naar gespecialiseerde ondersteuning die huiselijk geweld op een gendergerelateerde aan de orde stellen.

143. Bovendien zou bij een zeer gestructureerde en gereguleerde aanpak het risico kunnen ontstaan dat deze aanpak bureaucratisch wordt en “slachtoffers managet” in plaats van dat hun eigen kracht wordt bevorderd en ze worden voorzien van rechten en mogelijkheden. De door het Verdrag verplichte aanpak die is gebaseerd op de rechten van de mens en het bevorderen van de eigen kracht, vereist dat vrouwelijke slachtoffers van geweld direct toegang hebben tot vrouwenopvang wanneer ze hulp zoeken. Het raadt ook aan dat ze de steun mogen kiezen die ze nodig hebben en dat herhaalde doorverwijzing voorkomen dient te worden om secundaire traumatisering te voorkomen die wordt veroorzaakt doordat ze elke keer weer de ervaring herbeleven wanneer ze hun verhaal moeten vertellen.

---

<sup>45</sup> <https://veiligthuis.nl/hoe-werkt-veilig-thuis/>.

144. GREVIO heeft vernomen dat er op lokaal niveau een wezenlijk gebrek aan kennis is over gendergerelateerde ervaringen van vrouwelijke slachtoffers van geweld en over de context van macht en controle. Dit kan ertoe leiden dat vrouwen aanzienlijk onder druk worden gezet om mee te werken aan een programma dat voor hen is opgesteld maar dat misschien helemaal niet voldoet aan hun behoeften en hen en hun kinderen in gevaar brengt. Wanneer een vrouw niet meewerkt, wordt er gedreigd dat haar kinderen bij haar weggehaald zullen worden en GREVIO is bekend met gevallen waarin dat is gebeurd. GREVIO maakt zich ernstige zorgen dat de gecombineerde gevolgen van een genderneutrale aanpak, een weigering om te bepalen wie de pleger is en het ontbreken van kennis en begrip bij degenen wiens belangrijkste taak het is om met de vrouwen te werken (in tegenstelling tot de beleidsmakers) kunnen leiden tot een wezenlijke hiaat in de bescherming. GREVIO maakt zich er vooral zorgen om dat slachtoffers over het algemeen niet bij het proces worden betrokken en er beslissingen over de vrouwen worden genomen waarvan men vervolgens verwacht dat ze die nakomen zonder een echte keus te hebben.

**145. GREVIO dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan erop toe te zien dat vrouwelijke slachtoffers van geweld direct worden doorverwezen naar gespecialiseerde ondersteuningsdiensten voor vrouwen en dat herhaalde doorverwijzingen worden voorkomen. Zij dringt er ook bij de Nederlandse autoriteiten op aan erop toe te zien dat maatschappelijke diensten geweld tegen vrouwen kunnen herkennen als gendergerelateerd geweld en beschermende en ondersteunende dienstverlening bieden die rekening houdt met de onderliggende thema's van macht en controle en die de nadruk legt op de mensenrechten en veiligheid van vrouwelijke slachtoffers en daarbij de betrokkenheid en de eigen kracht van het slachtoffer bevorderen.**

## **2. Gezondheidsdiensten**

146. De gezondheidszorg biedt een reeks belangrijke diensten aan slachtoffers van verschillende vormen van geweld tegen vrouwen en beroepskrachten in de gezondheidszorg zijn onderworpen aan de verplichtingen onder de Wet verplichte meldcode (zie artikel 26 hierna).

147. Onderzoek door Gezondheidsraad heeft het succes erkend van behandeling van trauma dat is veroorzaakt door kindermishandeling en huiselijk geweld. GREVIO juicht het geuite voornemen toe gebruik te maken van traumascreening in gevallen waar sprake is van huiselijk geweld of kindermishandeling om ervoor te zorgen dat in een behandeling wordt voorzien.

148. GREVIO prijst de Nederlandse autoriteiten voor het beschikbaar stellen van specifieke gezondheidszorg voor vrouwen die vrouwelijke genitale verminking hebben ondervonden en in het bijzonder voor het waarborgen van de verplichte training specifiek voor verloskundigen. Ten aanzien van vrouwelijke genitale verminking en vanwege het feit dat huisartsen niet zijn uitgerust of opgeleid om passende algemene ondersteuning te bieden aan vrouwen die vrouwelijke genitale verminking hebben ondergaan, is er een alternatief ontwikkeld genaamd "Spreekuren VGV" op 11 locaties in Nederland. Een medische behandeling om de functionele beperkingen veroorzaakt door vrouwelijke genitale verminking (zoals belemmeringen bij urineren en afvoer van menstruatiesbloed) te verminderen worden gedekt door de Zorgverzekeringswet. Momenteel worden besprekingen gehouden met de Nederlandse Vereniging voor Obstetrie & Gynaecologie over de effectiviteit en veiligheid van de meer ingrijpende reconstructieve chirurgie.

## **3. Huisvesting**

149. Het bieden van huisvesting als onderdeel van de algemene ondersteuningsdiensten is van essentieel belang voor slachtoffers om een leven vrij van geweld te kunnen leiden. De Nederlandse Woningwet verleent aan slachtoffers van partnergeweld prioriteitsstatus. In de praktijk lijkt het er echter op dat niet alle gemeenten en woningcoöperaties dit voorschrift uitvoeren aangezien er een gebrek aan voldoende betaalbare woningen is, vooral voor groepen met lage inkomens. Het ontbreken van betaalbare woningen voor slachtoffers van huiselijk geweld kan er echter toe leiden dat sommige slachtoffers langer in een opvang blijven dan ze zouden hebben gewild of dat ze zich gedwongen voelen weer bij hun mishandelende partner te gaan wonen. GREVIO juicht het toe dat de Nederlandse autoriteiten erkennen dat de uitstroom uit de opvang stagneert door het gebrek aan



geschikte huisvesting en problemen vanwege van schulden en bereikbaarheid van sociale uitkeringen en subsidies.<sup>46</sup> In dit kader juicht GREVIO programma's als "De Nieuwe Toekomst" toe, die vrouwen die verblijven in de vrouwenopvang, helpt om economisch onafhankelijk te worden. GREVIO constateert echter de noodzaak om de duurzaamheid van dergelijke programma's te waarborgen.

**150. Met het doel om de eigen kracht van slachtoffers te bevorderen en hen te helpen bij hun herstel na geweld moedigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten aan de maatregelen te intensiveren om te zorgen voor een bredere implementatie van de Woningwet om zo vrouwelijke slachtoffers van geweld te kunnen laten profiteren van hun prioriteitsstatus in de beschikbare huisvestingsplannen. Ook moedigt zij aan om de bestaande programma's voor het bevorderen van de eigen kracht van vrouwen gericht op economische onafhankelijkheid voort te zetten en daarbij de inclusie van vrouwen die zijn blootgesteld aan of het risico lopen op meervoudige discriminatie, te waarborgen.**

#### **D. Gespecialiseerde ondersteuning (artikel 22)**

151. Het Verdrag verplicht de partijen te voorzien in een breed scala aan onmiddellijke, voor de korte en lange termijn gespecialiseerde ondersteuningsdiensten voor alle slachtoffers van geweld tegen vrouwen, die voldoende geografisch is verspreid. De gespecialiseerde ondersteuning is gericht op het bevorderen van de eigen kracht van slachtoffers via optimale ondersteuning en hulp die is afgestemd op hun specifieke behoeften en die het best kan worden gewaarborgd door vrouwenorganisaties en ondersteuningsdiensten geleverd door, bijvoorbeeld, lokale overheden of ngo's voor vrouwen met gespecialiseerde en ervaren personeel met diepgaande kennis van gendergerelateerd geweld. Hierbij gaat het tevens om ambulante diensten die begeleiding en advies bieden, zoals langlopende psychosociale begeleiding en traumazorg, juridische begeleiding, belangenbehartiging en outreachende hulpverlening, het verzamelen van forensisch medisch bewijs en specifieke diensten voor kinderen als slachtoffer of getuige. Om secundaire victimisatie en herhaalde doorverwijzingen te voorkomen zou de ondersteuning holistisch moeten zijn en allesomvattende diensten moeten bevatten, die bij voorkeur op dezelfde locatie worden aangeboden.

152. In Nederland wordt door de overheid, het maatschappelijk middenveld en ngo's een breed scala aan gespecialiseerde ondersteuningsdiensten aangeboden. De overheid werkt vaak samen met ngo's om erop toe te zien dat in de verschillende programma's relevante expertise wordt opgenomen. Er is enige zorg dat veranderingen in de financieringsstructuur de betrokkenheid van zwarte en minderheidsgroepen negatief zullen beïnvloeden, wat hierboven is besproken (Hoofdstuk II, Onderdeel B Financiële middelen (artikel 8)).

153. Naast Veilig Thuis en de Centra Seksueel Geweld heeft Nederland een goed ontwikkeld systeem om slachtoffers van specifieke vormen van geweld die onder het Verdrag van Istanbul, vallen te herkennen en te helpen. Er zijn twee expertise- en behandelcentra voor "eengerelateerd geweld" opgezet: EVA bij Kompaan en De Bocht (kortgeleden omgedoopt in Sterk Huis) in het zuiden en Zahir, onderdeel van Fier, in het noorden. Beide centra bieden gespecialiseerde opvangplaatsen en hulp in het hele land. Sterk Huis biedt een veilige plek voor meisjes, mannen en vrouwen en hun kinderen. Het landelijk systeem voor vrouwenopvang werkt nauw samen met het Landelijk Expertise Centrum Eengerelateerd Geweld van de politie, dat operationeel advies en ondersteuning aan de politie geeft.<sup>47</sup> Asja, dat valt onder Fier, is een kleinschalige veilige behandelvoorziening voor meisjes en jonge vrouwen van 12 tot en met 23 jaar die als gevolg van misleiding, dwang en geweld seks verkopen of het risico lopen om dit te gaan doen.

46. Rapport van de Nationale ombudsman "Vrouwen in de knel" (2017).

47. Een alomvattend boek, *Focus on Honour: An exploration of cases of honour-related violence for police officers and other professionals*, van Janine Janssen (2018) biedt een grote hoeveelheid details over de Nederlandse praktijk en procedure in zaken betreffende "eengerelateerd geweld".

154. Het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating en het Ministerie van Buitenlandse Zaken verspreiden proactief informatie aan vrouwen en kinderen over de beschikbaarheid van bescherming en steun in gevallen van achterlating of een gedwongen huwelijk in het buitenland. Er worden echter problemen geconstateerd in het vermogen van vrouwen om te re-integreren na hun terugkomst en in het bijzonder om opvang, veilig onderdak, inkomen, bescherming en juridische en andere vormen van ondersteuning te vinden, zelfs als ze een Nederlands paspoort hebben.

155. PHAROS, het Nederlandse expertisecentrum op het gebied van gezondheidsverschillen, is het landelijk kenniscentrum voor vrouwelijke genitale verminking. Sinds 2006 wordt er een 'ketenaanpak' gehanteerd voor het voorkomen, beschermen en vervolgen van en het leveren van diensten op het gebied van vrouwelijke genitale verminking. Deze ketenaanpak wordt begeleid door protocollen, training en multidisciplinaire samenwerking. GREVIO juicht de voortrekkersrol toe die door verschillende organisaties uit de bevolkingsgroepen, waaronder FSAN, op dit gebied wordt gespeeld en prijst Nederland voor de centrale rol die sleutelfiguren uit de relevante gemeenschappen bij deze diensten spelen.

156. Ondanks de hoeveelheid en verscheidenheid aan diensten die beschikbaar zijn voor vrouwelijke slachtoffers van de verschillende vormen van geweld die onder het Verdrag van Istanbul vallen, constateert GREVIO dat deze niet per se de holistische en gespecialiseerde aanpak omvatten zoals door het Verdrag wordt vereist in artikel 22.

**157. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan erop toe te zien dat alle vrouwelijke slachtoffers van geweld en hun kinderen gespecialiseerde ondersteuningsdiensten voor vrouwen krijgen die de eigen kracht bevorderen en in alle regio's allesomvattende en holistische ondersteuning bieden. Dergelijke diensten moeten toegankelijk zijn voor alle vrouwen, zonder enige vorm van discriminatie, in het bijzonder illegale vrouwelijke migranten en vluchtelingen en vrouwelijke asielzoekers.**

## **E. Opvangplaatsen (artikel 23)**

158. Op grond van de Wmo hebben lokale autoriteiten een verantwoordelijkheid te voorzien in opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld en tussen de verschillende gemeenten is, indien noodzakelijk en bevorderlijk, samenwerking vereist. Er is een pakket landelijke kwaliteitsnormen voor opvang,<sup>48</sup> en in 2015 is door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Federatie Opvang een monitoringsprogramma opgezet, gefinancierd door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. .

159. De samenwerkingsafspraken tussen de vrouwenopvangorganisaties en de 35 centrumgemeenten die zijn aangewezen om deze diensten te leveren, zijn omschreven in een landelijk beleidskader dat in 2016 is vastgesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Federatie Opvang.<sup>49</sup> Deze 35 centrumgemeenten hebben speciale verantwoordelijkheden en ontvangen geld van de landelijke overheid om te voorzien in opvangplaatsen. Als gevolg van het nieuwe model voor de toewijzing van middelen voor opvangplaatsen die in 2015 is ingevoerd om de spreiding van opvangplaatsen af te stemmen op de vraag, hebben sommige regio's het aantal opvangplaatsen moeten verkleinen en andere regio's het aantal plaatsen moeten vergroten. Hoewel sommige regio's het aantal plaatsen hebben verminderd, hebben andere regio's hun aantal helaas niet vergroot, wat heeft geleid tot een totale terugval in het aantal opvangplaatsen.<sup>50</sup> Op sommige locaties hebben opvangplaatsen hun budget met 50% moeten verlagen, wat een aanzienlijke invloed heeft op de dienstverlening.

160. Cijfers uit 2016 tonen een totaal aantal opvangplaatsen van 500.<sup>51</sup> Dit gaat in tegen de noodzaak van 1.700 bedden die nodig zijn om te voldoen aan de doelstelling van een gezinsplaats

48. Kwaliteitsdocument "Opvang slachtoffers van huiselijk geweld, Regio Aanpak Veilig Thuis" (2014)

49. Beleidskader landelijke in-, door-, en uitstroom crisisopvang & opvang in acute crisissituaties van slachtoffers huiselijk geweld in de vrouwenopvang, december 2016

50. Informatie ontvangen van Federatie Opvang.

51. WAVE Country Report 2017, te vinden op: [http://fileservers.wave-network.org/researchreports/WAVE\\_CR\\_2017\\_180702\\_web.pdf](http://fileservers.wave-network.org/researchreports/WAVE_CR_2017_180702_web.pdf).

per 10.000 hoofden van de bevolking, zoals voorgesteld in de Memorie van Toelichting bij het Verdrag van Istanbul. Hoewel er regelmatig crisisbedden worden gevonden (hoewel deze in hotels kunnen zijn en niet geschikt zijn voor langdurig verblijf) wordt door de Federatie Opvang geschat dat twee van de drie vrouwen die opvang zoeken, dit niet kunnen vinden. Veilig Thuis heeft dit probleem bevestigd en uitgelegd dat er vaak aanzienlijk veel tijd (“uren en uren”) wordt besteed aan het vinden van een opvangplaats, waardoor de tijd die overblijft voor het slachtoffer minder wordt. Hoewel GREVIO erkent dat het algemene doel van de autoriteiten is om vrouwen in hun huis veilig te houden, lijkt dit doel niet te worden ondersteund door de toename in het aantal locatieverboden (zie hoofdstuk VI, artikelen 52 en 53), die van essentieel belang zijn voor het waarborgen van de veiligheid van de vrouw thuis.

161. Het gevolg van het ontbreken van opvangplaatsen is dat de toelatingscriteria om in aanmerking te komen strikter zijn geworden. Dit leidt er dan weer toe dat vrouwen naar de daklozenopvang gaan, waar ze geen toegang hebben tot passende hulp of dat zij onder druk worden gezet om onderdak te vinden in hun directe omgeving bij vrienden, familie of burens, waar ze duidelijk een groter risico lopen om te worden gevonden en te worden blootgesteld aan geweld. Als een vrouw door een gemeente de toegang tot opvang wordt geweigerd, is het bijzonder moeilijk hiertegen een bezwaar aan te tekenen. Dit leidt meestal tot een negatieve beslissing van een rechter. Dit kan in ieder geval tot zes weken in beslag nemen.

162. Voor vrouwen in de opvang voor huiselijk geweld is een maandelijkse huur verschuldigd en kunnen financiële problemen ontstaan wanneer een vrouw haar partner verlaat, als de sociale uitkeringen die het gezin ontvangt niet op haar naam staan en niet op haar naam worden gezet. Financiële problemen kunnen ook de toegang tot geestelijke gezondheidszorg belemmeren vanwege de verplichting een bijdrage aan de verzekeringskosten te betalen.

163. GREVIO constateert dat specifieke problemen ontstaan voor illegale vrouwelijke migranten en asielzoekers vanwege hun uitsluiting van de Wmo (wat de bron van financiering is voor opvangvoorzieningen). Er is een algemene maatregel van bestuur uitgevaardigd die gemeenten verplicht te voorzien in opvang en er is € 2 miljoen beschikbaar gesteld voor de implementatie ervan, die in de tweede helft van 2019 is gestart. Opvang voor vrouwelijke migranten zal beschikbaar worden gesteld als hetzij gespecialiseerde opvang waar ook immigratie-advies kan worden gegeven of om vrouwelijke migranten te helpen bij de toegang tot bestaande opvang. GREVIO juicht deze vorderingen toe en is hoopvol gestemd dat dit ertoe zal bijdragen dat illegale vrouwelijke migranten ondersteuningsdiensten ontvangen en duidelijkheid krijgen over hun verblijfsstatus.

164. In Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag, Tilburg en Zwolle zijn aparte opvangplaatsen gerealiseerd voor mannelijke slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties en pogingen zijn ondernomen om mannen en jongens op te nemen in de beschermingsbepalingen van het Verdrag van Istanbul. Deze voorzieningen zijn in 2011 geopend en sindsdien hebben meer dan 800 mannen zich tot deze instellingen gewend voor hulp.

**165. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan erop toe te zien dat hun inspanningen opvangplaatsen te verspreiden over het hele land niet leidt tot een blijvend verlies aan opvangvoorzieningen. Bovendien moedigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten sterk aan de opvangvoorzieningen uit te breiden om zo te voldoen aan de minimumnorm van één gezinsplaats per 10.000 hoofden van de bevolking.**

## **F. Telefonische hulplijnen (artikel 24)**

166. In Nederland is de landelijke hulplijn van Veilig Thuis 24 uur per dag, zeven dagen per week bereikbaar. De hulplijn geeft advies en hulp die op anonieme basis kan worden gegeven door beroepskrachten (die aan de eisen van de meldcode moeten voldoen) aan personen die worden getroffen door huiselijk geweld en kindermishandeling, inclusief plegers. Er worden echter erg weinig telefoontjes van vrouwen ontvangen vanwege de vermeende angst dat hun kinderen bij hen worden weggehaald (zie ook de artikelen 26 en 28). De advieslijn is niet specifiek gericht op vrouwen en er is geen gendergerelateerde training voor de adviseurs. Een andere advieslijn, “Hear my Voice”, die

door slachtoffers van geweld (voornamelijk vrouwen) wordt gerund, werd door een aantal opvangorganisaties opgezet, maar ook deze advieslijn is niet specifiek gericht op vrouwen.

167. Het netwerk van Centra Seksueel Geweld (zie hierna) heeft een gratis hulplijn voor slachtoffers van verkrachting en aanranding die 24 uur per dag bereikbaar is via een gratis landelijk telefoonnummer (of via e-mail of online chat; de website is zowel in het Nederlands als in het Engels).

168. Er is een groot aantal andere landelijke hulplijnen gericht op alle vormen van geweld en bepaalde risicogroepen waarnaar (naar wie?) in het Verdrag van Istanbul wordt verwezen. Hoewel GREVIO erkent dat deze hulplijnen op het eerste gezicht lijken te voldoen aan de minimumnormen, zijn geen van de landelijke 24-uurs hulplijnen specifiek voor of gericht op vrouwen vanwege het genderneutrale beleid van de overheid, niet alle vormen van gendergerelateerd geweld worden omvat en ze zijn niet gespecialiseerd in het geven van advies over de verschillende vormen van gendergerelateerd geweld. Het is ook duidelijk dat de slachtoffers zelf de landelijke hulplijn voor huiselijk geweld niet gebruiken. Er zijn ook veel diensten en het kan voor een vrouw verwarrend zijn te weten waar ze naartoe zou moeten.

**169. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan te voorzien in een telefonische advieslijn voor alle vormen van geweld tegen vrouwen die onder het Verdrag van Istanbul vallen en die losstaat van de dienst voor de bescherming van het kind en wordt geleid door personeel dat is opgeleid in de noodzaak van een gendergerelateerde aanpak van geweld tegen vrouwen, met inbegrip van huiselijk geweld.**

## **G. Ondersteuning van slachtoffers van seksueel geweld (artikel 25)**

170. Het landelijk netwerk van 16 Centra Seksueel Geweld richt zich op forensische diensten aan slachtoffers van acuut seksueel geweld – bij wie de verkrachting binnen acht dagen ervoor plaatsvond – maar biedt ook behandeling en andere hulp aan alle slachtoffers van seksueel geweld. De centra zijn gevestigd in de Spoedeisende Hulp van ziekenhuizen of bij de GGD en worden bemand door artsen, verpleegkundigen, politie, psychologen, maatschappelijk werkers en seksuologen. De centra coördineren samen met de politie het verzamelen van forensisch bewijs en de medische zorg, zodat ze elkaar niet in de weg lopen en het slachtoffer zo min mogelijk belasten. Het systeem is bedoeld om te voorkomen dat slachtoffers hun verhaal meerdere keren op verschillende momenten aan de verschillende instellingen moeten vertellen en om ervoor te zorgen dat ze de steun krijgen die ze nodig hebben. Hoewel forensische diensten gratis zijn en door het Ministerie van Justitie en Veiligheid worden gefinancierd, worden de medisch gezondheidsdiensten (waaronder begeleiding) gefinancierd door de verzekering en zijn slachtoffers meestal verplicht een eigen bijdrage te betalen.

171. Sinds 2011 hebben de centra met een grote toename te maken gekregen in het aantal slachtoffers dat hulp zocht. Ondanks een landelijke bewustwordingscampagne in 2017 bereiken de centra niet alle vrouwen die ze zouden moeten bereiken. Men schat dat minder dan 1% van het totale aantal slachtoffers van acuut seksueel geweld binnen een week na de verkrachting/aanranding naar een centrum gaat. Dit wordt toegeschreven aan het feit dat slachtoffers niet bekend zijn met het bestaan van de centra en het ontbreken van financiële middelen om regionale bewustwordingscampagnes te voeren. Andere factoren die zijn geconstateerd, zijn het ontbreken van informatie in verschillende talen evenals schaamte, schuld en angst. De belangrijkste factor die door de ngo's is geconstateerd, was de verplichte eigen bijdrage aan de zorgverzekering. GREVIO maakt zich zorgen dat een verplichte financiële bijdrage door slachtoffers van seksueel geweld vrouwen afschrikt naar de centra te gaan. GREVIO juicht de erkenning van de Nederlandse autoriteiten toe dat dit slachtoffers ontmoedigt naar de Centra Seksueel Geweld te gaan en constateert met genoegen het voornemen van de autoriteiten om een pilot te starten waardoor de extra betaling kan worden vergoed.

172. De centra zelf melden een aanzienlijke toename in het aantal slachtoffers dat steun zoekt (tussen 11 en 50%, afhankelijk van de gemeente). Dit toegenomen gebruik van de centra leidt tot financiële knelpunten die de kwaliteit van de dienst beïnvloeden en regionale bewustwordingsactiviteiten in de weg staan.

173. Vrouwen met een verstandelijke beperking hebben specifieke problemen om genoegdoening te krijgen bij seksueel geweld en dit wordt ook erkend door de Centra Seksueel Geweld die constateren dat ze niet de communicatieprotocollen hebben om deze groep te kunnen informeren over de centra maar in plaats daarvan moeten vertrouwen op de doorverwijzingen van de zorgverleners.

**174. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan om samen met de relevante ngo's en de Centra Seksueel Geweld procedures, protocollen en trainingen te ontwikkelen om toegang tot behandeling en hulp mogelijk te maken voor alle slachtoffers van seksueel geweld, onder wie vrouwen met een beperking en in het bijzonder degenen met een verstandelijke beperking en vrouwen die ontmoedigd zouden kunnen worden door de verplichte extra bijdrage.**

#### **H. Bescherming en ondersteuning van kinderen die getuige zijn (artikel 26)**

175. In Nederland is een sterke nadruk op de bescherming van kinderen die getuige zijn, wat tevens onderdeel uitmaakt van het beleidsdoel overdracht van geweld van generatie op generatie te voorkomen. Wanneer een kind getuige is van huiselijk geweld, wordt dit aangemerkt als kindermishandeling en kindermishandeling valt onder Veilig Thuis. Het Handelingsprotocol van Veilig Thuis en het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming stellen dat de onderzoeker het kind altijd ziet of spreekt en in mei 2018 is de gids "Deelname van kinderen in de meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling" gepubliceerd. Er zijn kritische geluiden dat Veilig Thuis te vaak complexe zaken doorverwijst naar de sociale wijkteams die niet altijd voldoende zijn toegerust om huiselijk geweld adequaat aan te pakken of het risico voor kinderen te beoordelen.<sup>52</sup>

176. Slachtofferhulp Nederland biedt ondersteuning aan ouders wiens kind getuige is geweest van een misdrijf, met inbegrip van ernstig huiselijk geweld, en heeft een brochure geproduceerd met de titel "Een kind helpen".

177. Een rapport van de Burgemeester van Leiden stelde vast dat kinderen die slachtoffer of getuige zijn van huiselijk geweld, niet de juiste zorg ontvingen, omdat er een noodzaak was ze als zelfstandige cliënten van opvang te zien, een noodzaak die ervoor zorgt dat ze voor financieringsdoeleinden tot zelfstandige personen gerekend worden en daardoor adequate dienstverlening kunnen ontvangen. Er werd tevens geconstateerd dat hulp aan kinderen niet structureel is ingebed.

**178. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan erop toe te zien dat alle relevante partijen, wettelijke of non-gouvernementele, waaronder bijvoorbeeld Veilig Thuis, opvangorganisaties voor huiselijk geweld en sociale wijkteams, terdege rekening houden met de rechten en behoeften van kinderen die getuige zijn, op basis van een gendergerelateerd begrip van huiselijk geweld tegen vrouwen en maatregelen ontwikkelen ter ondersteuning van kinderen die getuige zijn, zoals risicobeoordeling, aanvragen voor beschermingsmaatregelen en doorverwijzingen naar gespecialiseerde begeleiding. Dergelijke maatregelen zouden moeten worden afgestemd op maatregelen die zijn genomen ten aanzien van de voogdij - en omgangsregelingen (zie hoofdstuk V, Sectie A3. Voogdij, omgangsregeling en veiligheid, artikel 31).**

#### **I. Melding (artikel 27) en Melding door beroepskrachten (artikel 28)**

179. GREVIO juicht de inspanningen van de Nederlandse autoriteiten toe inzake het geven van informatie aan getuigen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en hen aan te sporen melding te doen. Deze informatie is te vinden op de websites van Veilig Thuis en de Centra Seksueel Geweld.

52. Zie de schriftelijke bijdrage van het College voor de rechten van de mens aan GREVIO, p. 16.

In 2019 worden bewustwordingscampagnes gevoerd gericht op vrienden, familie en andere personen die getuige zijn van of zorgen hebben over huiselijk geweld.

180. Beroepskrachten die werkzaam zijn in de gezondheidszorg, dierenartsenpraktijken, onderwijs, kinderopvang, maatschappelijk ondersteuning, jeugdzorg en justitie zijn onderworpen aan de verplichtingen van de Wet verplichte meldcode (huiselijk geweld en kindermishandeling), waarmee in 2013 voor verschillende beroepskrachten een wettelijke verplichting is geïntroduceerd om een meldcode vast te stellen en te gebruiken, kennis te bevorderen in gevallen van huiselijk geweld en kindermishandeling, waaronder seksueel geweld, vrouwelijke genitale verminking, eengerelateerd geweld, oudermishandeling (kind-oudermishandeling) en mishandeling van ouderen, waaronder financiële misbruik, en gedwongen huwelijk en door te verwijzen naar passende dienstverlening.

181. Vanaf 2015 zijn diverse beroepskrachten en overheidsorganen op grond van de Wmo verplicht om bij de verstrekking van voorzieningen geweld (waaronder lichamelijk, psychisch en seksueel geweld) te melden aan de relevante wettelijke autoriteit en geweld in een zorgrelatie te melden aan de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Sinds 2015 bestaat er onder de Jeugdwet een vergelijkbare plicht om geweld bij het verlenen van hulp aan jongeren of in het kader van een kindbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering te melden bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

182. De meldcode is in 2017 herzien met het gevolg dat het nu vanaf 1 januari 2019 verplicht is om vermoedens van ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling te melden bij Veilig Thuis. Het is de bedoeling dat Veilig Thuis vervolgens een risicobeoordeling uitvoert, binnen vijf werkdagen actie onderneemt en vervolgens, indien noodzakelijk, zaken verder onderzoekt. In 2019 is er € 2 miljoen gereserveerd voor het trainen van beroepskrachten in het gebruik van de meldcode.

183. GREVIO erkent het cruciale belang van de meldcode voor het Nederlands beleid dat is bedoeld om geweld en huiselijk geweld te bestrijden en van het onderlinge verband tussen de code en instellingen, zoals Veilig Thuis, die zijn opgezet om gegevens te registreren en op te treden wanneer vrouwen risico lopen. GREVIO prijst de Nederlandse autoriteiten voor de allesomvattende, weldoordachte Wet verplichte meldcode, de bijbehorende beleidsdocumenten en in het bijzonder voor de zorg en aandacht die is besteed aan het bereiken van de juiste balans tussen de meldingsplicht en de plicht van de staat om slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling te beschermen zonder dat het slachtoffer een klacht heeft ingediend zoals bepaald in artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de geheimhouding van de cliënt.

184. GREVIO's zorgen over de meldcode betreffen de implementatie ervan en het feit dat vrouwen geen advies en hulp zoeken vanwege de angst dat ze op grond van de code gemeld zullen worden en hun kinderen bij hen worden weggehaald. Zoals in dit hele rapport geconstateerd, ontbreekt er een focus op gendergerelateerd geweld en als gevolg hiervan wordt soms de genderspecifieke ervaring van vrouwen met geweld en ondersteuning over het hoofd gezien. Dit kan zowel schadelijk als gevaarlijk zijn. Indien de werkelijkheid zo is dat vrouwen geen bescherming zoeken omdat ze bang zijn dat hun kinderen bij hen worden weggehaald, dan vraagt dit dringend om onderzoek.

**185. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan te onderzoeken of de hoge drempel ("ernstig risico") die moet worden gehaald, voordat een risico op geweld aan Veilig Thuis op grond van de meldcode kan worden gemeld zonder toestemming van de betrokkene inderdaad door professionals in de praktijk wordt toegepast en of het feit dat een melding die door professionals aan Veilig Thuis zou kunnen worden gedaan, het gedrag van vrouwen om hulp te zoeken negatief beïnvloedt.**

## V. Materieel recht

186. Hoofdstuk V van het Verdrag van Istanbul bevat een aantal bepalingen betreffende materieel recht, op het gebied van zowel civiel recht als strafrecht. Het doel van deze bepalingen is om alle partijen bij het Verdrag te helpen bij het realiseren van het noodzakelijke wetgevingskader om geweld tegen vrouwen te voorkomen, hen te beschermen tegen verdere victimisatie en te zorgen voor robuuste interventie en vervolging door de rechtshandhavende instanties. In het belang van prioriteitsstelling worden in dit onderdeel van het rapport een aantal maar niet alle bepalingen van hoofdstuk V van het Verdrag behandeld.

### A. Civiel recht

#### 1. Civiele rechtszaken (artikel 29)

187. Het voornaamste doel van het Verdrag van Istanbul is een einde te maken aan de straffeloosheid van gewelddaden tegen vrouwen. Dit vereist niet alleen dat individuele plegers verantwoording moeten afleggen via het strafrecht en andere maatregelen, maar ook dat er wettelijke middelen beschikbaar zijn om misstanden van overheidsinstanties aan te vechten. Indien een overheidsinstantie of ambtenaar heeft verzuimd om gewelddaden te voorkomen, onderzoeken en bestraffen (artikel 5), moeten slachtoffers en/of hun familieleden hen daarop kunnen aanspreken.

188. De Nederlandse autoriteiten kunnen op grond van het Burgerlijk Wetboek worden onderworpen aan civiele rechtszaken, waaronder schadevorderingen voor niet-nakoming van een wettelijke plicht en/of het niet nemen van preventieve of beschermende maatregelen. Niet-nakoming van een wettelijke plicht kan ook een onrechtmatige daad van de staat zijn waarvoor strafrechtelijke sancties kunnen worden opgelegd. Het is ook mogelijk op te komen tegen openbare autoriteiten via de administratieve rechtbanken ten aanzien van hun besluitvorming en handelingen. De belangrijkste regels voor de besluitvorming en de regulering van de betrekkingen tussen de overheid en de burger zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (AWB).<sup>53</sup> Er is geen informatie verstrekt over het aantal keren dat slachtoffers van vormen van geweld tegen vrouwen die onder het Verdrag vallen, hun toevlucht tot deze maatregel namen noch over de resultaten daarvan.

189. Het is in principe mogelijk dat een slachtoffer een klacht indient wanneer een officier van justitie beslist een zaak te verwerpen in plaats van deze via een strafprocedure te vervolgen. Uit gegevens blijkt dat hier regelmatig gebruik van wordt gemaakt, met 2100 klachten in 2018 en 2800 in 2017.

#### 2. Schadevergoeding (artikel 30)

190. Het slachtoffer kan een schadevergoeding voor strafbare feiten vorderen door een burgerlijke vordering in te dienen op grond van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek binnen de strafprocedure (artikel 51f tot en met 51h van het Wetboek van Strafvordering) of door een vordering tot schadevergoeding in een civiele procedure. Het merendeel van de verzoeken om schadevergoeding vindt plaats in het kader van een strafprocedure.

191. Artikel 361, lid 3, van het Wetboek van Strafvordering (Sv) bepaalt dat de burgerlijke vordering geen onevenredige belasting mag leggen op de strafprocedure en het is bekend dat er bij het indienen van een vordering tot schadevergoeding problemen kunnen ontstaan, wanneer de vordering niet onmiddellijk wordt geregistreerd.

192. Een rechtbank kan ook een schadevergoeding opleggen aan een persoon die is veroordeeld wegens een strafbaar feit (artikel 36f van het Wetboek van Strafrecht) indien en voor zover de verdachte onder civiel recht aansprakelijk is voor de schade die door het strafbare feit is toegebracht.

---

53. Informatie over het Nederlandse rechtssysteem is hier te vinden: [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechtspraak-en-geschiedenis](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechtspraak-en-geschiedenis)

De inning van de schadevergoedingsmaatregel en de overdracht ervan aan slachtoffers wordt geregeld door het Centraal Justitieel Incassobureau. Indien de pleger niet voldoet aan de schadevergoedingsmaatregel, kan het slachtoffer een aanvraag indienen op grond van de voorschotregeling. De staat garandeert dan de betaling van de schadevergoedingsmaatregel (artikel 36f, lid 6 Sv).

193. Het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law (UCALL) heeft onderzocht welke belemmeringen er bestaan bij het verkrijgen van de schadevergoeding.<sup>54</sup> Late vorderingen worden als gevolg van artikel 361, lid 3 Sv niet-ontvankelijk verklaard. Er is een verschil tussen de bedragen die worden gevorderd en die worden toegekend. Officieren van justitie en rechters vinden dat vorderingen overdreven zijn en niet voldoende zijn onderbouwd, terwijl Slachtofferhulp en advocaten van slachtoffers zich zorgen maken over de motivatie voor het toekennen van lage bedragen. Het UCALL concludeerde dat de advocaten het meest kritisch waren over het waarschijnlijke succes van een vordering tot schadevergoeding.

194. Een slachtoffer kan bovendien een aanvraag indienen bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Dit fonds betaalt iedereen die ernstig lichamelijk of geestelijk letsel heeft geleden als gevolg van een opzettelijk in Nederland gepleegd geweldsmisdrijf. Degenen die door het College voor de rechten van de mens zijn geïnterviewd meldden dat het in een dergelijk geval zeer moeilijk is om schadevergoeding te krijgen.<sup>55</sup>

195. Volgens de autoriteiten zijn er in 2018 877 aanvragen voor schadevergoedingen in verband met seksueel geweld ingediend, waarvan meer dan twee derde werd toegekend (in totaal 659). Schadevergoedingen voor dergelijke feiten schijnen te liggen tussen € 84.000 en € 140.000.

196. GREVIO juicht het alomvattende kader voor het vorderen van schadevergoeding toe dat beschikbaar is voor vrouwelijke slachtoffers van geweld, maar kan vanwege het ontbreken van gegevens niet vaststellen of het systeem effectief is.

197. **GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan middels training van rechters en officieren van justitie en andere maatregelen erop toe te zien dat vorderingen voor schadevergoeding zorgvuldig worden verwerkt, onder andere door *de jure* en *de facto* hindernissen weg te nemen die voorkomen dat vrouwelijke slachtoffers van geweld schadevergoeding vorderen voor een van de overeenkomstig het Verdrag van Istanbul strafbaar gestelde feiten. GREVIO nodigt de Nederlandse autoriteiten bovendien uit gegevens te verzamelen over het aantal zaken van geweld tegen vrouwen (strafprocedures en civiele procedures) waarin plegers is opgelegd een schadevergoeding aan het slachtoffer te betalen en te beoordelen of het systeem effectief is.**

### 3. Voogdij, omgangsregeling en veiligheid (artikel 31)

198. Beslissingen omtrent voogdij en omgangsregeling bij gezinnen met een verleden van mishandeling vereisen een zorgvuldige afweging van de verschillende belangen die daaraan verbonden zijn. Artikel 31 van het Verdrag van Istanbul verplicht dat bij dergelijke beslissingen rekening wordt gehouden met gevallen van geweld die vallen onder het Verdrag van Istanbul, in het bijzonder gevallen van huiselijk geweld. Bovendien verplicht het de partijen erop toe te zien dat de uitoefening van een omgangsregeling of de voogdij niet ten koste gaat van de rechten en de veiligheid van het slachtoffer of de kinderen, terwijl tegelijkertijd rekening wordt gehouden met de ouderlijke rechten van de pleger. Vooral bij gevallen van huiselijk geweld vormen kwesties over de gezamenlijke kinderen vaak de enige band die tussen het slachtoffer en de pleger overblijft. Voor veel slachtoffers en hun kinderen kan het voldoen aan een omgangsregeling worden gezien als een voortduring van het geweld en kan dit tevens een ernstig veiligheidsrisico opleveren, omdat het een persoonlijke ontmoeting met de pleger betekent.<sup>56</sup>

54. "Civiel Schadeverhaal via het strafproces. Een verkenning van de rechtspraktijken regelgeving betreffende de voeging benadeelde partij". Utrecht, UCALL (Utrecht Centre for Accountability and Liability Law) R. S. B Kool e.a.

55. Schriftelijke bijdrage aan GREVIO van het College voor de rechten van de mens, p. 21.

56. Toelichting bij het Verdrag van Istanbul, paragraaf 176.



199. Wanneer een ouder in Nederland geweld pleegt tegen een kind, kan de familierechter met hulp en advies van de Raad voor de Kinderbescherming maatregelen nemen om het kind te beschermen. Deze kunnen inhouden dat het kind onder toezicht van een voogd wordt geplaatst of dat het kind (tijdelijk) uit huis wordt geplaatst (zie bijvoorbeeld artikel 1:255 BW). Indien het in het belang van het kind is, dat er onmiddellijk maatregelen worden genomen, kan het ouderlijk gezag overeenkomstig artikel 1:268 BW worden geschorst. In gevallen van geweld tegen een kind kan het ouderlijk gezag worden beëindigd (artikelen 1:26 en 1:267 BW). Geweld door een partner kan ook een reden zijn om omgang te weigeren of het ouderlijk gezag te beëindigen, als dat in het belang van het kind is. Er is geen sprake van contact tussen een ouder en een kind, als de omgang nadelig zou zijn voor de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van het kind of als dit anderszins in strijd is met de belangrijkste belangen van het kind.

200. De Nederlandse autoriteiten erkennen gevallen waarbij een kind getuige is van huiselijk geweld of dit zelf heeft ervaren als kindermishandeling, waarmee rekening moet worden gehouden bij voogdijbeslissingen. Er zijn echter geen richtlijnen over hoe in het besluitvormingsproces rekening moet worden gehouden met huiselijk geweld gericht tegen de moeder/het slachtoffer. Ten aanzien van migrantenkinderen zijn er twee deskundigen in de Raad voor de Kinderbescherming die het Ministerie van Justitie en Veiligheid adviseren over wat in het algemeen nodig is voor het kind.

201. Voor elke scheiding moeten ouders een “ouderplan” opstellen. Het doel hiervan is om tot wederzijds aanvaardbare besluiten over de kinderen te komen. Bemiddeling is niet verplicht in gezinszaken, maar wanneer de rechter moet beslissen over de scheiding, worden ouders eerst naar bemiddeling verwezen, onder andere wanneer de relatie werd getekend door geweld en mishandeling. GREVIO is bezorgd dat dit zou kunnen neerkomen op verplichte bemiddeling, wat in het Verdrag in gevallen met een verleden van mishandeling wordt verboden.

202. GREVIO is met name bezorgd dat zij heeft vernomen dat huiselijk geweld in de praktijk niet altijd een contra-indicatie is voor gezamenlijke voogdij en zelden in aanmerking wordt genomen, maar dat het gevolg hiervan is, dat wanneer een vrouwelijk slachtoffer van huiselijk geweld contact met de vader weigert, ze soms haar kind zal verliezen. Ngo's meldden dat slechts zeer zelden een andere beslissing dan gezamenlijke voogdij wordt genomen en dat de familierechter het standpunt inneemt, dat, wanneer een stel gescheiden is, het geweld ook stopt. Het kind is daardoor niet langer getuige van geweld en ondergaat derhalve geen mishandeling. De rechter houdt derhalve geen rekening met het gedrag van de pleger in het verleden en zodoende toekomstig risico op schade als gevolg van het getuige zijn van geweld. Er werd ook geconstateerd dat familierechters vaak niet eens weten dat er ook een strafzaak wegens huiselijk geweld loopt, hoewel dit wel iets is wat ze zouden moeten checken.

203. GREVIO constateert met grote zorg dat vertegenwoordigers van ondersteuningsdiensten voor vrouwen en deskundigen op dit gebied van mening zijn dat het systeem om kinderen te beschermen in zijn geheel vrouwen ernstig onder druk zet om “het huiselijk geweld te vergeten” en dat veel van hen worden gewaarschuwd dat, als ze “valse beschuldigingen” doen, hun kinderen bij hen zullen worden weggehaald en dat ze “in het belang van de kinderen” moeten meewerken. GREVIO maakt zich ernstige zorgen over meldingen dat vrouwen al snel worden gezien als “slechte moeders” als ze hun kinderen hun stress en schade laten zien en genderstereotypering leidt er vaak toe dat er maatregelen worden genomen om het kind te beschermen ten nadele van de moeder. Het ontbreken van een gendergerelateerd begrip en het weigeren van een aanpak waarbij de verantwoordelijkheid wordt vastgesteld zoals bepaald in hoofdstuk II (Sectie A, Alomvattend en gecoördineerd beleid (artikel 7), kan er derhalve toe leiden dat kinderen vanwege geweld tussen de ouders uit huis worden geplaatst. Dit lijkt een van de problematische uitkomsten te zijn van het genderneutrale systeem waarin geweld wordt ontkend en men niet probeert vast te stellen wie het slachtoffer is en wie de pleger, maar waarin partnergeweld wordt gezien als een “probleem van beide kanten”.

204. GREVIO memoreert dat de veiligheid van de ouder en het kind centraal moeten staan bij de beslissing of een omgangsregeling of een wijziging in de voogdij in het belang van het kind is, of dit nu in onderling overleg tussen de ouders samen met de jeugdzorg wordt besloten of door de rechter. Er is een risicobeoordeling van de huidige gevaren van huiselijk geweld voor zowel de ouder als het kind nodig, waarbij alle omstandigheden worden meegewogen. Dit zal ervoor zorgen dat de

overeengekomen regeling in het belang van het kind is en in het bijzonder dat de veiligheid van de ouder en het kind beschermd is. Hoewel GREVIO ten volle het recht van het kind onderschrijft om met beide ouders zijn/haar betrekkingen te onderhouden, zoals verankerd in artikel 9, lid 3 van het VN Verdrag inzake de rechten van het kind, moeten er voor blootstelling aan geweld – als slachtoffer of getuige – in het belang van het kind uitzonderingen worden gemaakt. GREVIO memoreert de noodzaak erop toe te zien dat het recht van ouders om met hun kinderen om te gaan niet boven de lichamelijke, emotionele en psychologische veiligheid en welzijn van het kind moet worden gesteld. Teneinde de veiligheid en het welzijn van het kind te waarborgen is gedragsverandering aan de kant van de pleger noodzakelijk om een omgangsregeling in lijn met het Verdrag te realiseren.

**205. GREVIO dringt er bij Nederland op aan de noodzakelijke maatregelen te nemen, met inbegrip van benodigde wetswijzigingen om te waarborgen dat rechters verplicht zijn:**

- i) bij het vaststellen van de voogdij en de omgangsregeling rekening te houden met alle aspecten van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld;**
- ii) erop toe te zien dat het risico van een kind om in de toekomst getuige te zijn van geweld tegen een naaste wordt erkend als dat de pleger het belang van het kind in gevaar brengt.**
- iii) gendersensitieve richtlijnen aan te nemen om erop toe te zien dat de gendergerelateerde aard van het geweld en de invloed van een eventueel machtsverschil in de relatie op het kunnen voeren van onderhandelingen op een eerlijke manier worden erkend en dat er in procedures met betrekking tot kinderen de nodige ondersteuningsvereisten voor vrouwelijke slachtoffers van geweld zijn en**
- iv) de voogdij en omgangsregeling te beperken wanneer dit gerechtvaardigd is om de veiligheid en het belang van het kind te garanderen.**

#### **4. Civiele rechtsgevolgen van gedwongen huwelijken (artikel 32)**

206. Artikel 32 van het Verdrag van Istanbul bepaalt dat “huwelijken gesloten onder bedreiging met geweld nietig of vernietigbaar zijn of ontbonden kunnen worden zonder onnodige financiële of administratieve lasten voor het slachtoffer”. Het doel van deze bepaling is erop toe te zien, dat wanneer vrouwen en meisjes zich bevrijden uit huwelijken die zonder hun toestemming zijn gesloten, dit geen invloed heeft op hun burgerlijke staat.

207. Om gedwongen huwelijken tegen te gaan is op 5 december 2015 de Wet tegengaan huwelijksdwang in werking getreden die de civiele rechtsgevolgen van een huwelijk onder dwang regelt.<sup>57</sup> Het OM heeft de mogelijkheid een gedwongen huwelijk tegen te houden, wanneer er sprake is van dwang. Wanneer een dergelijk huwelijk is gesloten, kan de procedure tot nietigverklaring zowel door een van de partijen of het OM worden ingesteld. GREVIO heeft geen gegevens ontvangen om te kunnen bepalen of deze mogelijkheid in de praktijk wordt gebruikt en, zo ja, wat het gevolg hiervan is. GREVIO constateert dat vrouwen die zijn onderworpen aan een in het buitenland gesloten huwelijk en/of een kerkelijk huwelijk problemen blijven ondervinden bij de nietigverklaring ervan aangezien de wet alleen betrekking heeft op burgerlijke huwelijken waarover Nederland rechtsmacht bezit. Bovendien maakt GREVIO zich zorgen dat de tijdslimiet van zes maanden huwelijk waarna nietigverklaring niet langer mogelijk is, de mogelijkheid van vrouwelijke slachtoffers van gedwongen huwelijk om een verzoek tot nietigverklaring in te dienen, onnodig beperkt.

208. GREVIO juicht de mogelijkheid van de Nederlandse rechters toe om betaling van een boete op te leggen in gevallen waarin een persoon weigert te voldoen aan een gerechtelijk bevel om een formeel huwelijk (en sommige informele kerkelijke huwelijken) te beëindigen.

**209. GREVIO nodigt de Nederlandse autoriteiten uit maatregelen te nemen om de rechtsmiddelen voor vrouwen in een gedwongen huwelijk te vergroten om zo hun ongehuwde**

57. Door wijziging van artikel 1:71 BW.

**staat terug te winnen, in het bijzonder door de tijdslimiet op de nietigverklaring weg te nemen en door een wettelijk recht aan te bieden een huwelijk nietig te verklaren of te ontbinden.**

## **B. Strafrecht**

210. Het Wetboek van Strafrecht bevat een aantal strafrechtelijke bepalingen om de vormen van gedrag die vallen onder de artikelen 33 tot en met 40 van het Verdrag van Istanbul strafbaar te stellen. Met uitzondering van stalking, zijn dit algemene strafrechtelijke bepalingen in plaats van specifieke strafbare feiten. GREVIO's toetsing van de formulering en het karakter van deze bepalingen en de toepassing ervan in de praktijk wijst erop, dat ze niet altijd voldoende gericht zijn op alle vormen van geweld tegen vrouwen. Huiselijk geweld op zich is bijvoorbeeld niet gedefinieerd als misdrijf en er is geen specifiek strafbaar feit dat de gedragingen vastlegt die typisch zijn voor gevallen van huiselijk geweld, namelijk de zich herhalende aard van het geweld en de afhankelijkheid van het slachtoffer van de pleger. In plaats daarvan vallen de verschillende strafbare feiten onder de algemene strafrechtelijke bepalingen. Fysiek geweld in een relatie zou vallen onder het misdrijf mishandeling (artikel 300 Sr), ernstige/zware mishandeling (artikel 302) of stalking (artikel 285b). In artikel 304 is fysiek geweld tegen een echtgenote en levenspartner en van ouders tegen een kind een verzwarende omstandigheid.

211. GREVIO juicht de ontwikkeling toe van de Richtlijn voor strafvordering huiselijk geweld (2015R049)<sup>58</sup> en de aanwijzingen aan officieren van justitie ten aanzien van "indicatoren huiselijk geweld en kindermishandeling"(2016A003).<sup>59</sup> De richtlijn beschrijft aanbevolen benaderingen van bestraffing in zaken van huiselijk geweld en specifiek ten aanzien van niet-nakoming van contactverboden, bedreiging (285 Sr), stalking (285b Sr), fysieke mishandeling (300/304 Sr), poging tot of uitgevoerde ernstige mishandeling (302/45 en 302 Sr) en vernieling van eigendom (350/353 Sr).<sup>60</sup> De richtlijn benadrukt dat er bij plegers sprake is van een diepe achterliggende problematiek die moet worden aangepakt en dat het uitgangspunt is dat "het geweld moet stoppen". De richtlijn bepaalt verder dat er om deze reden zo veel mogelijk een voorwaardelijk strafdeel moet worden gehanteerd om ervoor te zorgen dat aan de achterliggende problematiek wordt gewerkt en een "systeemgerichte" aanpak mogelijk wordt gemaakt. Als afzonderlijke vrijheidsbeperkende maatregelen dienen een straatverbod of contactverbod (artikel 38v Sr) en de mogelijkheid om een langere proeftijd te vragen (artikel 14b, lid 2 Sr) in overweging te worden genomen.

212. Onverminderd het bovenstaande constateert GREVIO met zorg dat bij de meeste zaken wegens partnergeweld de feitelijke uitkomst is, dat er wordt afgezien van strafvervolgning of dat er door het OM een strafbeschikking wordt opgelegd (zie hierna, onderdeel B, paragraaf 8 van hoofdstuk V en hoofdstuk VI, Sectie A over artikel 50) en er is een hardnekkige kloof tussen het aantal aanklachten en het aantal veroordelingen.<sup>61</sup>

**213. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan erop toe te zien dat misdrijven van huiselijk geweld worden vervolgd en gestraft en dat sancties effectief, proportioneel en afschrikwekkend zijn en dat daarbij rekening wordt gehouden met de zich herhalende aard van de misdrijven en de afhankelijkheid van de slachtoffers.**

### **1. Psychologisch geweld (artikel 33)**

214. Volgens de Nederlandse overheid is psychologisch geweld een misdrijf wanneer het binnen de reikwijdte van artikel 284 Sr (dwang) en artikel 285 Sr (bedreiging) valt. Er is sprake van dwang indien iemand een ander door geweld of door bedreiging met geweld of enige andere feitelijkheid, gericht hetzij tegen die ander hetzij tegen derden, wederrechtelijk dwingt iets te doen of niet te doen

58. Te vinden op [www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/jeugd-zeden/@88293/richtlijn-42/](http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/jeugd-zeden/@88293/richtlijn-42/).

59. Te vinden op [www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/jeugd-zeden/@97417/aanwijzing-huiselijk/](http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/jeugd-zeden/@97417/aanwijzing-huiselijk/).

60. Momenteel is het niet mogelijk het misdrijf vernieling van eigendom van een echtgenoot/echtgenote te plegen. GREVIO begrijpt dat deze wet momenteel wordt herzien en waarschijnlijk wordt gewijzigd.

61. Lünneke K., e.a. (2016), "The Protection of IPV victims: file analysis and victim interviews, The Netherlands", Verwey-Jonker Instituut, INASC (Improving Needs Assessment and Victim Support in Domestic Violence-Related Criminal Proceedings), medegefinancierd door het Criminal Justice Program van de EU, p. 14.

of te dulden. Er is slechts sprake van een misdrijf, als de pleger de intentie heeft het slachtoffer te dwingen iets te doen of niet te doen. Bedreiging op grond van artikel 285 Sr omvat dreiging van geweld in het openbaar, geweld tegen een internationaal beschermd persoon of diens bezit of enig ander ernstig misdrijf tegen een persoon. Hiermee wordt de drempel voor het gedrag dat als crimineel wordt beschouwd, zeer hoog gesteld. Hieronder valt niet het gedrag, dat eventueel bestaat uit een reeks gedragingen die minder zwaar zijn en die vaak onderdeel uitmaken van een patroon van mishandeling in situaties van huiselijk geweld, zoals bedoeld in artikel 33 van het Verdrag van Istanbul.

215. Beperkt onderzoek<sup>62</sup> en bezorgdheid die in de loop van de evaluatieprocedure door organisaties uit het maatschappelijk middenveld en door advocaten is geuit, wijst erop dat bovengenoemde misdrijven in de praktijk weinig worden toegepast. Er is ook bezorgdheid geuit over de vraag, of ze gericht zijn op een patroon van mishandelend gedrag zoals vereist door het Verdrag van Istanbul en of het bewustzijnsniveau en de kennis van psychologisch geweld binnen de sector strafrecht voldoende hoog is. GREVIO is bovendien geïnformeerd over de hoge mate van psychologische schade die aan transgenders wordt toegebracht.

216. GREVIO maakt zich zorgen dat de definities van de misdrijven “dwang” en “bedreiging” zoals hierboven omschreven, niet voldoen aan de norm zoals gesteld door het Verdrag van Istanbul in die zin dat een slachtoffer wordt gedwongen iets te doen of niet te doen en dat er onvoldoende aandacht is voor het psychologische geweld gericht tegen een slachtoffer in de beginfasen van de cyclus van geweld of mishandeling – of gedurende de gehele cyclus – om het slachtoffer onder controle te houden. De kans dat vrouwen die dag na dag door hun partner geïsoleerd, beheerst, geïntimideerd en bedreigd worden, melding maken van dit gedrag zou groter zijn als zij wisten dat wat zij meemaakten, een misdrijf is. Zonder een misdrijf dat gericht is op dit soort gedrag zijn rechtshandhavende instanties slecht uitgerust om hierop te reageren.

217. Daarentegen juicht GREVIO de recente ontwikkeling toe waar het Gerechtshof in het kader van kindermishandeling besloot dat kleinerende of vernederende opmerkingen mishandeling kunnen opleveren in de zin van artikel 300 Sr. Dit is een eerste stap, maar er valt te bezien of deze interpretatie bij gevallen van huiselijk geweld tegen volwassenen ook wordt toegepast.<sup>63</sup>

218. Met het ontbreken van gegevens over aantallen arrestaties, vervolgingen en veroordelingen voor psychologisch geweld in relaties waarin wordt mishandeld, of zelfs over het toepassen van de artikelen 284 Sr, 285 Sr of 300 Sr in gevallen van huiselijk geweld of psychologisch geweld tegen vrouwen (anders dan in het enkele voorbeeld van kinderen hierboven) is het moeilijk conclusies te trekken over hoe effectief deze bepalingen zijn om plegers van huiselijk geweld verantwoordelijk te kunnen houden voor psychologisch geweld.

**219. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan psychologisch geweld te onderzoeken, te vervolgen en effectief te straffen.**

## **2. Stalking (artikel 34)**

220. Stalking wordt strafbaar gesteld op grond van artikel 285b Sr. Hoewel GREVIO het feit toejuicht, dat de politie een specifiek beleid voert ten aanzien van stalking, wordt dit in de praktijk niet altijd gevolgd. Organisaties uit het maatschappelijk middenveld melden een tekort aan vakbekwaamheid in het herkennen en nemen van maatregelen in gevallen van stalking, wat leidt tot praktische problemen voor vrouwen die bescherming zoeken.<sup>64</sup>

221. GREVIO prijst de Nederlandse autoriteiten voor de invoering van innovatieve technologische oplossingen die erop zijn gericht om vrouwen te beschermen tegen stalking, zoals het AWARE-systeem.

---

62. Dit werd geconcludeerd in verband met geweld tegen ouderen. “Inleiding” *Justitiële verkenningen*, Vol. (2015), Nr. 6, 2015, p. 5-6.

63. Gerechtshof, Den Haag, 31 mei 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1539.

64. “Joining forces to break the circle of violence against women”, p. 12, 26-7.

222. **Teneinde de effectieve uitvoering van het misdrijf “stalking” (artikel 285b Sr) te waarborgen, moedigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten aan de onderzoeks- en vervolgingsrichtlijnen te verbeteren en uit te voeren en specialistische trainingen te geven over de gendergerelateerde en ernstige aard van stalking en erop toe te zien dat preventieve operationele maatregelen worden genomen om recidive te voorkomen.**

### **3. Seksueel geweld, met inbegrip van verkrachting (artikel 36)**

223. De huidige wetgeving bepaalt dat plegers van seksueel geweld op grond van een aantal bepalingen in het Wetboek van Strafrecht strafbaar zijn (verkrachting in de artikelen 242-245, ontuchtige handelingen in de artikelen 246-247 en overige vormen van seksueel misbruik van kinderen in de artikelen 248-249). Strafrechtelijke verantwoordelijkheid voor verkrachting en ontuchtige handelingen ontstaat als het slachtoffer gedwongen wordt zich te onderwerpen vanwege het gebruik van dwang, handelingen of dreiging van geweld of bedreigingen met andere handelingen en wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 12 jaar of een boete voor verkrachting en acht jaar of een boete voor ontuchtige handelingen. In gevallen waarin de pleger weet dat het slachtoffer bewusteloos is of verminderd bij bewustzijn is, en vanwege lichamelijk of geestelijke onmacht niet in staat is zich te verzetten of haar wil kenbaar te maken op een manier die weerstand kan bieden, is de maximum gevangenisstraf acht jaar voor verkrachting en zes jaar voor seksueel geweld. Seksuele gemeenschap met een kind jonger dan 16 is strafbaar met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaar of 12 jaar als het kind jonger is dan 12 en er geen sprake is van toestemming (artikelen 245-246).

224. Zoals momenteel verwoord, vereisen de bepalingen over verkrachting (artikel 242 Sr) en ontuchtige handelingen (artikel 246 Sr) bewijs van dwang. Dit wordt in die zin geïnterpreteerd als dat de verdachte het slachtoffer opzettelijk en tegen haar wil handelingen doet ondergaan<sup>65</sup> die niet in lijn zijn met artikel 36 van het Verdrag van Istanbul.

225. GREVIO juicht zodoende het voornemen van de Nederlandse overheid toe om de wet inzake verkrachting en seksueel geweld te herzien en er ook seksuele handelingen in op te nemen waarvoor geen toestemming is verleend. In plaats van op dwang te zijn gebaseerd is de voorgestelde wet gebaseerd op handelingen tegen de wil van het slachtoffer en lijkt deze situaties te omvatten, waarin handelingen tegen de wil van het slachtoffer zijn gepleegd, waarbij de pleger zich niet bewust was van de situatie, maar deze had moeten herkennen. Er is voorgesteld de nieuwe maatregelen te laten vergezellen van een voorlichtingscampagne over het respecteren, het verbaal en lichamelijk uiten, herkennen en bespreken van seksuele grenzen en, in sommige gevallen, kan er een onderzoeksplicht zijn naar de persoon die het seksuele contact initieert. GREVIO is van mening dat dit voorstel, indien aangenomen, gedegen naleving van artikel 36 waarborgt. Het zou een noodzakelijke verschuiving in perspectief betekenen die nodig is om afstand te nemen van jurisprudentie die al te vaak gericht is op het gedrag van het slachtoffer, met inbegrip van haar optreden en handelingen voor, tijdens en na de daad. Bovendien zou het ertoe bijdragen dat de persoonlijke integriteit van een persoon volledig wordt gerespecteerd, wat GREVIO zou toejuichen.

226. **GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht inzake seksueel geweld spoedig te herzien en erop toe te zien dat deze worden gebaseerd op het begrip “vrijwillig gegeven toestemming” en erop toe te zien dat passende sancties worden ingevoerd voor alle seksuele handelingen zonder toestemming van het slachtoffer, zoals vereist door artikel 36 van het Verdrag van Istanbul.**

### **4. Gedwongen huwelijk (artikel 37)**

227. Iemand dwingen tot een huwelijk of in een huwelijk te blijven valt onder de algemene strafrechtelijke bepalingen over dwang (artikel 284 Sr) en wordt gestraft met een gevangenisstraf tot een hoogte van twee jaar. De verjaringstermijn van zes jaar gaat pas in als het slachtoffer 18 jaar is geworden en het OM heeft verschillende opsporingsbevoegdheden. In de periode 2011-2012 zijn 181 gevallen van gedwongen huwelijken geregistreerd. Huidige schattingen variëren van 674 tot

65. Gerechtshof, NJ 2009, 307, paragraaf 2.5-2.6.

1.914 gevallen.<sup>66</sup> In 2013 heeft de wetgevende macht de definitie van dwang aangescherpt om gedwongen huwelijken effectiever te kunnen aanpakken en is de maximum gevangenisstraf voor dwang uitgebreid van negen maanden naar twee jaar.

228. Hoewel GREVIO de mogelijkheid van strafbaarstelling van het gedwongen huwelijk in Nederland toejuicht, heeft GREVIO vernomen dat er geen gevallen van gedwongen huwelijken zijn behandeld door een strafrechter.<sup>67</sup> Op basis van de verstrekte gegevens is het niet mogelijk vast te stellen of er iemand is gearresteerd of dat er op grond van artikel 284 strafzaken wegens het sluiten van een gedwongen huwelijk zijn ingesteld. Een onderzoek uit 2014 naar de omvang van het gedwongen huwelijk in Nederland biedt anekdotisch bewijs van ten minste 181 gevallen van gedwongen huwelijken, hoewel het onduidelijk blijft hoeveel van deze gevallen zijn gemeld bij de politie.<sup>68</sup> De prevalentie zou veel hoger kunnen liggen en het feit dat slechts een paar zaken zijn gemeld en er geen strafprocedure is ingesteld wijst erop dat het huidige algemene strafbare feit van dwang niet voldoende operationele duidelijkheid biedt voor het vervolgen van gevallen van gedwongen huwelijken en zelden wordt toegepast in de praktijk.

229. Het is voor slachtoffers en hun familie moeilijk om de stap te nemen en een gedwongen huwelijk te melden, waarbij het melden bovendien het risico op represaillemaatregelen met zich mee brengt. Er zijn specifieke training en bewustzijn vereist om de politie en de professionals binnen justitie in staat te stellen een gedwongen huwelijk te herkennen en er passend op te reageren.

**230. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan te overwegen een specifiek misdrijf “gedwongen huwelijk” in te voeren om de speciale aard van deze praktijk te omvatten. Dit zou moeten worden aangevuld met de bepaling van een specialistische training om het operationeel te maken voor de rechtshandhavende instanties en rechters.**

## **5. Vrouwelijke genitale verminking (artikel 38)**

231. Er is geen specifiek strafbaar feit dat vrouwelijke genitale verminking strafbaar stelt, hoewel het op grond van de artikelen 300-304 en 307-308 wordt aangemerkt als een vorm van zware mishandeling en strafbaar is met een gevangenisstraf van ten hoogste 12 jaar of een geldboete van maximaal € 76.000. De bepaling is van toepassing op een ieder die een vrouw (onder bedreiging) dwingt in Nederland of, sinds 2006, in het buitenland een ingreep te ondergaan. Dwang onder bedreiging valt onder artikel 284 Sr en de autoriteiten verwijzen ook naar de bepalingen inzake mensenhandel in artikel 273f Sr, waarschijnlijk om ook werving te omvatten. GREVIO constateert echter dat er op deze basis de laatste jaren geen succesvolle vervolgingen zijn geweest. Dit ondanks een ketenaanpak waarbij veel partijen zijn betrokken, onder andere invloedrijke organisaties uit het maatschappelijk middenveld, gezondheidsdiensten, instanties voor kindbescherming, de politie en gemeenten en goede betrokkenheid van vertegenwoordigers van de betreffende gemeenschappen. Het is onduidelijk of de uitgebreide, op preventie gerichte programma's en ondersteuning het aantal gevallen van vrouwelijke genitale verminking in Nederland heeft teruggebracht of dat er meer maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat de vervolgingen succesvol zijn.

**232. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan een specifieke bepaling in te voeren die de opzettelijke gedraging van excisie, infibulatie of het toebrengen van andere verminkingen aan de grote of kleine schaamlippen of de clitoris strafbaar stelt en ervoor zorgt dat dwang onder bedreiging of het werven van vrouwen of meisjes of een meisje ertoe aan te zetten een van die handelingen te ondergaan eveneens strafbaar is, en het aantal gevallen van vrouwelijke genitale verminking die worden gemeld en vervolgd, te bepalen om te beoordelen of er voldoende bescherming is.**

66. Schriftelijke bijdrage aan GREVIO van het College voor de rechten van de mens, p. 24.

67. Ibid, p. 25.

68 “*Dat is niet wat we hadden afgesproken: Een onderzoek naar de omvang en aard van een gedwongen huwelijk, achterlating en huwelijkse gevangenschap*”, 2014, Verwey-Jonker Instituut.

## 6. Seksuele intimidatie (artikel 40)

233. Het Wetboek van Strafrecht en civiel recht bevat aspecten van seksuele intimidatie. GREVIO constateert de aanvullende inspanningen van Nederland om seksueel geweld in het openbaar te bestrijden middels het project "Veilige Steden", intimidatie op straat, seksuele agressie en geweld in het nachtleven zoals omschreven in het Beleidsplan Gendergelijkheid 2018-2021.

234. Net als de bepalingen inzake verkrachting wordt seksuele intimidatie momenteel herzien en heeft de Minister van Justitie en Veiligheid op 22 mei 2019 een voorgestelde wetswijziging aangekondigd.<sup>69</sup> Momenteel stellen plaatselijke verordeningen op een versnipperde manier seksuele intimidatie op straat strafbaar. De voorgestelde nieuwe wet is erop gericht de dubbelzinnigheid en het ontbreken van zekerheid over wat een strafbaar feit oplevert weg te nemen. Het doel is fysieke seksuele intimidatie en (non-)verbale seksuele intimidatie op te nemen in het Wetboek van Strafrecht, alsmede gedrag dat bedoeld is om te intimideren. Er is ook een initiatiefwetsvoorstel ingediend om seksuele intimidatie strafbaar te stellen als een schending van de openbare orde. Seksuele intimidatie schijnt veel voor te komen, onder andere op de werkvloer, en vooral vrouwelijke migranten worden aan dergelijk gedrag blootgesteld. Dit wijst op een dringende noodzaak om de strafwetgeving te wijzigen.

235. Ngo's en het maatschappelijk middenveld hebben een gebrek aan politieke betrokkenheid gesignaleerd tijdens de #metoo-beweging, toen het moeilijk bleek politici erbij te betrekken. Ze hebben ook een gebrek aan kennis bij professionals gesignaleerd betreffende het herkennen van en omgaan met nieuwere vormen van seksuele intimidatie, waaronder sexting (zonder toestemming publiceren van seksfoto's of -video's), wraakporno (sexting met wraak als motief), sextortion (seksueel getint materiaal gebruiken dat vaak onder valse voorwendselen is verkregen, grooming, online opnames verspreiden van seksueel geweld en online beledigende seksuele berichten posten) en "slut-shaming".

**236. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan de herziening van het Wetboek van Strafrecht voort te zetten om een passend strafrechtelijk antwoord op te nemen voor alle vormen van seksuele intimidatie, waaronder nieuwere vormen van intimidatie, en erop toe te zien dat seksuele intimidatie, waaronder intimidatie online, op passende wijze strafbaar wordt gesteld.**

## 7. Strafverzwarende omstandigheden (artikel 46)

237. Artikel 304 van het Wetboek van Strafrecht bepaalt dat gevangenisstraffen met een derde worden verhoogd wanneer een persoon is veroordeeld wegens het toebrengen van zwaar lichamelijk letsel (waaronder het opzettelijk beschadigen van de gezondheid) of de dood tot gevolg heeft (artikelen 300-303) als het misdrijf is gepleegd tegen hun moeder, wettelijke vader, echtgenoot/echtgenote, levensgezel, kind, een kind over wie hij of zij het ouderlijk gezag heeft of een kind voor wie hij of zij zorgt of dat hij of zij opvoedt als onderdeel van zijn of haar gezin.

238. GREVIO juicht de algemene en bijzondere aanwijzingen toe, die op grond van artikel 130, lid 6 van de Wet op de rechterlijke organisatie door het College van procureurs-generaal aan het OM zijn gegeven en bindende normatieve regels betreffende strafvordering bevatten, waaronder straf en strafverzwarende omstandigheden.<sup>70</sup> GREVIO waardeert ook het feit dat er specifieke instructies worden gegeven met betrekking tot verschillende misdrijven, waaronder huiselijk geweld,<sup>71</sup> die betrekking hebben op andere vormen van geweld tegen vrouwen zoals beschreven in het Verdrag van Istanbul, waaronder "eerdergerelateerde" misdrijven, seksuele misdrijven inclusief verkrachting (Instruction on Designation of Morals (2016A004)),<sup>72</sup> cybercriminaliteit, met inbegrip

69. Brief te vinden in Nederlands op [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/22/kamerbrief-over-strafbaarstellingen-van-seks-tegen-de-wil-en-seksuele-intimidatie](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/22/kamerbrief-over-strafbaarstellingen-van-seks-tegen-de-wil-en-seksuele-intimidatie).

70. Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (2019A003), te vinden op [www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/index/@105430/aanwijzing-kader/](http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/index/@105430/aanwijzing-kader/)

71. In het Nederlands te vinden op [www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/jeugd-zeden/@88293/richtlijn-42/](http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/jeugd-zeden/@88293/richtlijn-42/).

72. In het Nederlands te vinden op [www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/jeugd-zeden/@94030/aanwijzing-zeden/](http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/jeugd-zeden/@94030/aanwijzing-zeden/).

van stalking van partners/ex-partners,<sup>73</sup> en vele andere. Het OM heeft een handleiding uitgebracht over huiselijk geweld gepleegd in het bijzijn van een kind, met als doel dat dit, waar mogelijk, leidt tot aanklachten.

239. GREVIO constateert dat richtlijnen in de zin van artikel 79 van de Wet op de rechterlijke organisatie de status van wet hebben en deze richtlijnen zonder goede reden niet opvolgen kan leiden tot een beroepsprocedure.<sup>74</sup> Het lijkt er echter op dat het in een zaak afhangt van de officier van justitie of deze wel of niet onder de aandacht van de rechter worden gebracht.

240. **GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan erop toe te zien dat de aanwezigheid van kinderen door de rechterlijke macht wordt beschouwd als strafverzwarende omstandigheid, samen met alle andere strafverzwarende omstandigheden genoemd in artikel 46 van het Verdrag van Istanbul.<sup>75</sup> Dit houdt tevens in dat onder het OM en de rechterlijke macht het inzicht wordt bevorderd dat het afzien van strafvervolgning of het geven van korte straffen bij huiselijk geweld en andere vormen van geweld tegen vrouwen niet de beginselen dient van het waarborgen van gerechtigheid voor slachtoffers, het beëindigen van straffeloosheid voor plegers of de afschrikwekkende werking.**

#### **8. Verbod op verplichte alternatieve procedures voor geschillenregeling of veroordeling (artikel 48)**

241. In Nederland komen twee soorten bemiddeling voor: bemiddeling tussen een slachtoffer en een pleger in het strafrecht en bemiddeling tussen twee ouders die het niet eens zijn over de voogdij en de omgangsregeling. Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bepaalt in artikel 818, lid 2 dat de rechter als vrijwillige maatregel partijen in een echtscheidingszaak naar een mediator mag verwijzen. Wanneer er bij een echtscheiding sprake is van een voogdijregeling voor minderjarige kinderen moet er een ouderplan worden opgesteld, dat in sommige gevallen wordt bereikt via bemiddeling (zie Sectie A, onderdeel 3 over Voogdij, omgangsregeling en veiligheid in hoofdstuk V).

242. Bemiddeling in strafrecht is een vrijwillig proces dat is bedoeld ter aanvulling op de strafprocedure door het slachtoffer de gelegenheid te bieden om het hoofdstuk af te kunnen sluiten op een manier die niet via de formele strafprocedure kan. Bemiddeling wordt uitgevoerd door hiertoe opgeleide mediators, hoewel ze niet per se een speciale training in huiselijk geweld moeten hebben gehad,<sup>76</sup> en wordt betaald door de staat. Zowel het slachtoffer als de pleger moet toestemming geven voor dit proces en ze kunnen hun toestemming op elk moment intrekken. Bemiddeling wordt alleen aangeboden als de pleger schuld heeft bekend en daarmee aangeeft dat hij verantwoordelijkheid neemt voor zijn daden.

243. GREVIO constateert echter dat er steeds vaker een beroep wordt gedaan op buitengerechtelijke afdoening. In het Nederlandse strafrechtssysteem kunnen zaken buiten de rechter om worden afgedaan middels een "transactie". Dit is een buitengerechtelijke afdoening waarbij de verdachte ermee instemt aan bepaalde voorwaarden te voldoen om zo vervolging te voorkomen en waarbij de rechtbank er niet aan te pas komt. Dit is een afspraak met wederzijds goedvinden tussen de twee partijen die, indien deze door de verdachte wordt afgewezen, ertoe zal leiden dat de officier van justitie een strafvervolgning zal instellen.

244. Het OM kan in minder zware gevallen ook een strafbeschikking opleggen zonder toestemming van de verdachte (Wet van 7 juli 2006, Staatsblad 2006, 330). Dit kan ook een vorm van een zitting inhouden, ook al is het slachtoffer niet aanwezig. De bedoeling hiervan is zaken snel op te lossen en dit kan leiden tot de oplegging van een sanctie van, onder andere, het toekennen van een schadevergoeding, een taakstraf (tot 180 uur) of een geldboete. In het kader van dit proces is een gevangenisstraf geen optie.

73. In het Nederlands te vinden op [www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/jeugd-zeden/@101753/richtlijn-8/](http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/jeugd-zeden/@101753/richtlijn-8/).

74. In het Engels te vinden op [www.dutchcivilaw.com/judiciaryact.htm](http://www.dutchcivilaw.com/judiciaryact.htm).

75. Zie ook de recente jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens die stelt dat op grond van het Verdrag van Istanbul "zwaardere straffen nodig zijn wanneer het misdrijf wordt gepleegd tegen of in het bijzijn van een kind" (*D.M.D. versus Roemenië*, Uitspraak 3 oktober 2017, p. 9, paragraaf 27).

76. Wolthuis, Lünemann en Claes, 2019.



245. GREVIO vestigt verder aandacht op het onderzoek dat erop wijst, dat slachtoffers vaak willen dat het geweld stopt en dat de pleger hulp krijgt in plaats van straf.<sup>77</sup> GREVIO maakt zich echter zorgen dat deze wens voortkomt uit de afhankelijkheid van het slachtoffer van de pleger, wat niet zou moeten leiden tot meegaandheid door de strafrechtketen (OM en rechterlijke macht). GREVIO constateert verder met zorg de standpunten die door het OM worden ingenomen, namelijk dat alternatieven voor een strafrechtelijke vervolging effectiever kunnen zijn dan traditionele rechtszaken omdat slachtoffers hun verklaring vaak intrekken en professionals vaak beter in staat zijn om een evenwichtig beeld van de situatie te geven dan slachtoffers. Feitelijk leidt dit tot de decriminalisering van huiselijk geweld en worden de slachtoffers hun stem in de zaak en de kans om hun rechten als slachtoffer uit te oefenen ontnomen.

246. GREVIO maakt zich bovendien ernstige zorgen, dat beslissingen om vervolging uit te stellen uitsluitend worden genomen door het OM (met toestemming van de pleger) zonder hierover overleg te plegen met of de toestemming te verkrijgen van het slachtoffer. Dit geeft het verontrustende signaal dat huiselijk geweld geen misdrijf is dat geschikt is voor strafrechtelijke veroordeling, wat haaks staat op de doelstellingen van het Verdrag. Over het algemeen lijkt er een gebrek aan deelname van het slachtoffer in die beslissingen om vervolging te starten of voort te zetten. GREVIO maakt zich zorgen, dat dit leidt tot een alternatieve vorm van geschillenregeling die alleen gebruikt zou moeten worden in omstandigheden waarin het slachtoffer vrijwillig toestemt en wanneer de rechten van het slachtoffer, waaronder het recht op schadevergoeding, worden gegarandeerd.

**247. GREVIO dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan de wetgeving en begeleiding inzake alternatieve geschillenregeling in alle strafzaken wegens geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld te herzien en aan te passen teneinde erop toe te zien dat dergelijke praktijken niet leiden tot de decriminalisering ervan en dat de rechten van de slachtoffers worden gehandhaafd. Tevens moedigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten sterk aan duidelijke protocollen en begeleiding in te voeren op alle rechtsgebieden waar gebruik wordt gemaakt van bemiddeling, om erop toe te zien dat ieder aanbod van bemiddeling volledig vrijwillig wordt aanvaard en dat er geen ongepaste druk wordt uitgeoefend op vrouwen om een vorm van bemiddeling of alternatieve geschillenregeling aanvaardden.**

248. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten bovendien sterk aan een onderzoek in te stellen naar wat de invloed is van het verplaatsen van zaken uit het strafrechtstelsel op recidivecijfers en afschrikkende werking.

---

77. Lünemann et al. 2016)

## **VI. Onderzoek, vervolging, procesrecht en beschermende maatregelen**

249. Het nemen van de volledige verantwoordelijkheid voor alle daden van geweld tegen vrouwen vereist een passende respons van de rechtshandhavende instanties en de strafrechtsector en zorgvuldigheid om daden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld te voorkomen, te onderzoeken en te straffen. Hoofdstuk VI het Verdrag van Istanbul stelt een pakket maatregelen vast om strafrechtelijk onderzoek, vervolging en veroordeling van de verschillende vormen van geweld die onder van het Verdrag vallen, te waarborgen.

### **A. Onmiddellijke respons, preventie en bescherming (artikel 50)**

#### **1. Aangifte bij en onderzoek door de rechtshandhavende instanties**

250. Er zijn ongeveer 35.000 politieagenten in Nederland. In 2012 werd besloten de politiedienst te reorganiseren. GREVIO heeft berichten ontvangen dat de respons van de politie op huiselijk geweld en geweld tegen vrouwen vóór deze reorganisatie beter was dan nu en heeft begrepen dat dit onder andere wordt veroorzaakt door het verlies van specialisme over het hele land. Hoewel er gespecialiseerde agenten voor seksueel geweld zijn, zijn er geen gespecialiseerde agenten voor huiselijk geweld.

251. In het verleden werden huiselijk geweld en kindermishandeling gezien als strafrechtelijk aangelegenheden, maar de huidige nadruk lijkt te liggen op maatschappelijke interventie in samenwerking met Veilig Thuis in plaats van op strafrechtelijke interventies. De politie informeert Veilig Thuis regelmatig over gevallen van huiselijk geweld en kindermishandeling. Ze heeft een noodzaak geïdentificeerd om weer kennis op te bouwen en te leren hoe te reageren op huiselijk geweld binnen het nieuwe kader. GREVIO heeft ook vernomen dat de reorganisatie een mogelijke oorzaak was van de afname in het aantal Tijdelijke huisverboden (zie hierna), hoewel andere mogelijke redenen hiervoor, zoals de tijd die het in beslag neemt om al het papierwerk in te vullen, ook naar voren zijn gebracht.

252. Er waren geen statistieken of gegevens beschikbaar op grond waarvan GREVIO kon beoordelen wat de meest gebruikte interventies van de politie waren en dit lijkt af te hangen van de individuele politieagent. Hoewel een aantal politieagenten duidelijk zeer goed op de hoogte is van thema's als huiselijk geweld en "eengerelateerd geweld", meldden ngo's derhalve dat er op lokaal niveau een groot gebrek aan kennis kan zijn over gendergerelateerd geweld en dat dit tot gevolg heeft dat huiselijk geweld wordt gezien als een gevecht tussen een echtpaar in plaats van als een uiting van ongelijke machtsverhoudingen en/of macht en controle. Er is ook bezorgdheid geuit over het ontbreken van kennis over het veiligheidsrisico en het niet serieus nemen van zaken, wanneer meldingen worden gedaan.

253. GREVIO constateert dat vrouwen die een aanklacht willen indienen problemen ondervinden, wanneer ze hun zaak zonder de hulp van een ngo onder de aandacht van de politie brengen.<sup>78</sup> Hoewel er wetgeving en beleid is, heeft GREVIO vernomen dat er in de praktijk druk wordt uitgeoefend op vrouwen om maatregelen te accepteren die ze niet willen, zoals verwijzing naar Veilig Thuis in plaats van locatieverboden en verwerping zonder strafvervolging (zie hierna). De leidt tot erg weinig kans op zelfbeschikking.

254. Uit onderzoek door Regioplan<sup>79</sup> blijkt dat erg weinig vrouwen die seksueel geweld ondervinden, aangifte doen omdat slachtoffers door de politie worden ontmoedigd dit te doen, omdat de politie wijst op alle hindernissen die ze zullen ervaren wanneer er daadwerkelijk onderzoek wordt

---

78. Drost Koolj, Lünnehan, "The Protection of IPV victims: legal framework and criminal procedures".

79. Regioplan, Slachtoffers van zedenmisdriven. Een verkenning van de overwegingen voor contact met politie en/of hulpverlening. (2017), te vinden op [www.regioplan.nl/wp-content/uploads/data/file/2016/16098-Slachtoffers-van-zedenmisdriven-Regioplan.pdf](http://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/data/file/2016/16098-Slachtoffers-van-zedenmisdriven-Regioplan.pdf) (in het Nederlands).

gedaan. Dit lijkt vooral het geval te zijn bij seksueel geweld dat meer dan acht dagen voor de aangifte heeft plaatsgevonden. Bovendien kan er een vertraging van ongeveer twee jaar ontstaan voordat een zaak door de rechter wordt behandeld.

255. GREVIO constateerde met genoegen dat de politie op deze zorgen heeft gereageerd door naar aanleiding van het onderzoek van Regioplan in overleg te gaan met deskundigen van seksueel geweld en slachtofferorganisaties om maatregelen te nemen om deze situatie te verbeteren.

256. GREVIO is vooral bezorgd dat er na het verlies van specialisatie geen prioriteit meer wordt gegeven aan huiselijk geweld en dat er zich een tendens ontwikkelt huiselijk geweld te zien als "onderling geweld" en beide partijen te beschouwen als plegers en er geen rekening wordt gehouden met de context en het verleden van het geweld en een eerste analyse van de agressor. Dit kan veiligheidsrisico's vormen voor de slachtoffers. GREVIO maakt zich bovendien zorgen dat de strafrechtelijke instanties geen specifiek plan hebben en er geen gecoördineerde aanpak is binnen de strafrechtsector over hoe de verplichtingen van het Verdrag van Istanbul op het gebied van het strafrecht voor slachtoffers van geweld te verwezenlijken, behalve een mogelijke verwijzing naar Veilig Thuis. GREVIO is van mening dat er meer gedaan moet worden om een onmiddellijke en passende respons van de verantwoordelijke rechtshandhavende instanties te waarborgen ten aanzien van alle vormen van geweld die vallen onder het Verdrag van Istanbul. Hiervoor is een aantal verschillende maatregelen nodig, waaronder duidelijke gendergerelateerde richtlijnen en een gerichte training en specialisatie van rechtshandhavende instanties in de verschillende vormen van geweld. Deze zouden het belang moeten benadrukken van een grondig politieonderzoek en het verzamelen van bewijs: aangezien slachtoffers van geweld het recht zouden kunnen hebben om niet te getuigen en dit recht ook zouden kunnen uitoefenen, is het nog belangrijker dat al het beschikbare bewijs wordt verzameld, met inbegrip van zowel uitgebreide documentatie van letsel, forensisch bewijs en schade aan eigendommen als het horen van mogelijke getuigen en de identificatie/inbeslagname van wapens die eventueel zijn gebruikt.

257. Een andere zorg die GREVIO wenst te uiten is, dat vrouwelijke migranten, in het bijzonder illegale vrouwelijke migranten, hun ervaringen van geweld wellicht niet melden uit angst dat hun gegevens zullen worden gedeeld met derden, wat mogelijk leidt tot hun uitzetting. Om ervoor te zorgen dat illegale vrouwelijke migranten die slachtoffer zijn van geweld, hiervan melding doen, is het van groot belang er op alle mogelijke manieren voor te zorgen dat ze vertrouwen hebben in de rechtshandhavende instanties en dat negatieve gevolgen voor hun status in het land worden geminimaliseerd.

**258. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan verdere maatregelen te nemen om bindende richtlijnen en training te ontwikkelen om het aantal meldingen te vergroten en de effectiviteit van onderzoeken te verbeteren door erop toe te zien dat de rechtshandhavende instanties de capaciteit en vaardigheden hebben om met alle slachtoffers van geweld om te gaan, met inbegrip van slachtoffers van seksueel geweld en daarbij een slachtoffergerichte en gendersensitieve aanpak te hanteren. Hieronder valt ook het bieden van een veilige manier van aangifte doen, bescherming en respect voor alle vrouwelijke slachtoffers van geweld en hun kinderen.**

**259. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan om de gevolgen van de hervormingen bij de politie en het daaruit voortvloeiende verlies van agenten die zijn gespecialiseerd in huiselijk geweld te onderzoeken op aangifte van en onderzoek naar strafbare feiten. Dit vereist het vergaren van adequaat vastgelegde en uitgesplitste gegevens om de relevante autoriteiten in staat te stellen te bepalen of en welke misdrijven worden gemeld en welke uitkomst is bereikt.**

## **2. De rol van het OM en de veroordelingspercentages**

260. Sinds 2016 is er op nationaal niveau sprake van een multidisciplinaire samenwerking tussen het OM, de politie, Veilig Thuis, de reclasseringsdiensten en de Raad voor de Kinderbescherming om huiselijk geweld en kindermishandeling aan te pakken.

261. Er zijn geen gegevens beschikbaar over geweld tegen vrouwen en huiselijk geweldsdelicten die zijn uitgesplitst naar gender, zodat GREVIO kan bepalen hoeveel klachten zijn ingediend, welke maatregelen zijn getroffen en of vervolging effectief is geweest.

262. Het OM hanteert de werkwijze “ZSM” wat staat voor “Zo snel, slim, selectief, simpel en samenlevingsgericht mogelijk”. Het streven is veelvoorkomende zaken via snelrecht af te doen en daarbij aandacht te besteden aan de belangen van verdachten, slachtoffers en de samenleving. Het doel is binnen zes uur te bepalen of de verdachte moet worden aangeklaagd en voor een zittingsrechter moet worden gebracht (één rechter) of voor een rechtbank (drie rechters) of er een schikking moet worden getroffen of dat er een strafbeschikking moet worden opgelegd. In sommige zaken is meer tijd en aanvullend bewijs nodig.

263. In het Wetboek van Strafrecht staan richtlijnen ten aanzien van alle strafbare feiten. GREVIO juicht vooral de aanwijzingen van het OM betreffende huiselijk geweld en kindermishandeling toe (Staatsblad 2016, 19416)<sup>80</sup> en de aanwijzingen van het OM betreffende zedendelicten (2016, A0004),<sup>81</sup> die gedetailleerde regels bieden over de opsporing en vervolging van dit soort geweld. Deze aanwijzingen verwijzen expliciet naar de rechten van de slachtoffers en de noodzaak om deze af te wegen tegen de rechten van de verdachte en erkennen de problemen die slachtoffers ondervinden bij de bewijsvoering en de mogelijke gevolgen van trauma en secundaire victimisatie.

264. GREVIO constateert bovendien met genoegen dat ambtshalve vervolgingen, indien voorhanden, zonder toestemming van het slachtoffer en zonder verklaring van het slachtoffer worden voortgezet, hoewel er geen gegevens beschikbaar zijn waaruit blijkt hoe vaak of met welk gevolg ambtshalve vervolgingen zijn gebruikt.

265. Onderzoek wijst er echter op dat in de meeste gevallen van partnergeweld wordt afgezien van strafvervolging en dat er een kloof blijft bestaan tussen het aantal klachten en het aantal veroordelingen.<sup>82</sup> Het seponeren van een zaak betekent echter niet dat er geen interventies hebben plaatsgevonden. Het is aan het OM om te beslissen welke maatregelen worden genomen, waaronder bijvoorbeeld het opleggen van een beschermingsbevel. Beschermingsbevelen kunnen voorwaardelijk worden opgelegd en deze voorwaarden kunnen van toepassing zijn op verschillende fasen van de gehele strafprocedure.<sup>83</sup> Als de voorwaarden worden geschonden, wordt de strafprocedure hervat. GREVIO's bezorgdheid over de alternatieve geschillenregeling zijn uiteengezet in hoofdstuk V, onderdeel B.8 over artikel 48.

266. GREVIO juicht de erkenning in de Richtlijn voor strafvordering huiselijk geweld (2015R049) toe, dat een boete een onwenselijke straf is in huiselijk geweld zaken omdat het “veelal op het gezinsbudget drukt”.

267. Een strafbeschikking wordt in het strafblad opgenomen als gelijk aan een veroordeling. Een voorwaardelijk bevel wordt opgenomen in het strafblad, maar is geen veroordeling. De autoriteiten zijn van mening dat dit een effectief middel in huiselijk geweld zaken is, vooral waar slachtoffers verklaringen weer intrekken of gebruik maken van hun recht niet te getuigen.

268. Hoewel er een paar voorbeelden van goede praktijken zijn, maakt GREVIO zich vooral zorgen over het lage percentage vervolgingen, het hoge aantal zaken waarin wordt afgezien van strafvervolging en het lage veroordelingspercentage in het licht van het hoge aantal incidenten van huiselijk geweld. GREVIO maakt zich ook zorgen over het gebrek aan deelname van slachtoffers in het besluitvormingsproces. Hoewel GREVIO erkent dat er gevallen kunnen zijn waarin dit de beste

80. Te vinden op [www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/jeugd-zeden/@97417/aanwijzing-huiselijk/](http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/jeugd-zeden/@97417/aanwijzing-huiselijk/) in het Nederlands.

81. Te vinden op [www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/jeugd-zeden/@94030/aanwijzing-zeden/](http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/jeugd-zeden/@94030/aanwijzing-zeden/)

82. Lünemann K. et al (2016), “The Protection of IPV victims: file analysis and victim interviews, The Netherlands”. Verwey-Jonker Instituut, INASC (Improving Needs Assessment and Victim Support in Domestic Violence-Related Criminal Proceedings), medegefinancierd door het Criminal Justice Programme van de EU, p. 14.

83. Drost L. e.a. (2014), “Country Report: Criminal justice and Domestic Violence in the Netherlands”, Verwey-Jonker Instituut, INASC, medegefinancierd door het Criminal Justice Programme van de EU, pp. 25 en 28.

uitkomst voor de partijen is, maakt GREVIO zich er verder zorgen over, dat dit de boodschap ondermijnt dat huiselijk geweld een misdrijf is waar een strafrechtelijk veroordeling bij past.

**269. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan erop toe te zien dat alle daden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld die vallen onder het Verdrag van Istanbul snel worden vervolgd en bestraft en dat effectieve maatregelen worden genomen om het aantal zaken waarin wordt afgezien van strafvervolgning terug te brengen, waaronder verdere verbetering in het verzamelen van bewijs en het gebruik van forensische documentatie en bewijs. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten verder sterk aan gegevens uitgesplitst naar gender te verzamelen om een adequate beoordeling en analyse van de vervolgings- en beschermingssystemen te kunnen maken en snel factoren te kunnen identificeren en aan te pakken die de deelname van vrouwen aan en hun toegang tot het rechtssysteem verminderen en wegnemen.**

## **B. Risico-inventarisatie en risicobeheer (artikel 51)**

270. GREVIO constateert met genoegen dat de Nederlandse autoriteiten over het algemeen een multidisciplinaire benadering van risico-inventarisatie en -beheer hanteren. Er lijken verschillende benaderingen te worden gehanteerd, afhankelijk van het soort en de ernst van het risico. In 2018 is de politie SASH<sup>84</sup> (Screening Assessment for Stalking and Harassment) gaan gebruiken. Dit is een risico-inventarisatie-instrument voor stalking. De implementatie ervan is nog maar net begonnen en SASH wordt in meerdere regio's gebruikt. Het is te vroeg om te beoordelen hoe effectief dit is geweest. In risicosituaties waarin sprake is van "eengerelateerd geweld" en stalking worden de inventarisaties uitgevoerd door gespecialiseerde politieagenten. In het kader van het stelsel "Bewaken en Beschermen" wordt er een inventarisatie van de dreiging gedaan of een dreigingsanalyse gemaakt, als er angst is voor misdrijven gericht tegen het leven of de fysieke veiligheid van personen of in gevallen van andere ernstige misdrijven.

271. Er wordt ook gebruik gemaakt van het Risicotaxatie-instrument huiselijk geweld (RiHG), waarmee het risico op gevaar of geweld in de relatie (IPG) wordt beoordeeld. Dit instrument moet worden gebruikt voordat wordt besloten of een Tijdelijk Huisverbod (THV) moet worden uitgevaardigd. De risico-inventarisatie bestaat uit een gestructureerde vragenlijst van 20 variabelen die zijn geselecteerd als indicatoren van het toekomstig risico van het plegen van huiselijk geweld (indicatoren betreffende de aard en ernst van het geweld, de individuele kenmerken van de pleger en de kenmerken van de sociale en relationele context van het echtpaar). De politie moet zowel de pleger als het slachtoffer (afzonderlijk) horen voordat een definitieve risico-inventarisatie wordt gemaakt en wordt besloten of er een gebieds- of contactverbod moet worden uitgevaardigd. In sommige gemeenten, zoals Rotterdam, nemen maatschappelijke diensten een deel van de risico-inventarisatie op zich. In sommige regio's gaat Veilig Thuis met de politie mee naar het gezin en vullen ze het RiHG in.

272. GREVIO merkt op, dat er veel risico-inventarisaties worden gemaakt door verschillende instanties die van elkaar lijken te verschillen, omdat ze verschillende doelstellingen hebben. Het is onduidelijk hoe al deze inventarisaties zich tot elkaar verhouden. Bovendien is de risico-inventarisatie voor het verkrijgen van een spoedeisend locatieverbod een langdurige procedure waardoor de politie ontmoedigd kan raken om een dergelijk verbod uit te vaardigen. Dit kan ertoe leiden dat vrouwen naar opvangplaatsen worden gestuurd die al te weinig capaciteit hebben, wat ingaat tegen het doel de vrouw in staat te stellen in haar huis te blijven.

273. GREVIO juicht de ontwikkelingen op het gebied van risico-inventarisatie in Nederland toe. GREVIO maakt zich echter zorgen dat, hoewel risico-inventarisatie voor bepaalde vormen en een bepaalde mate van risico gebruikelijk lijkt te zijn, een algemene risico-inventarisatie geen onderdeel lijkt te zijn van de standaard respons op huiselijk geweld en geweld tegen vrouwen. Zelfs als veel van de gemelde zaken van huiselijk geweld neerkomen op een overtreding, kunnen ze onderdeel uitmaken van een patroon van ernstiger mishandeling – wel of niet gemeld – en kan dit vergezeld

84. Te vinden op: [www.stalkingriskprofile.com/stalking-risk-profile/sash](http://www.stalkingriskprofile.com/stalking-risk-profile/sash), bekeken 20 mei 2019.

gaan van factoren waarvan bekend is dat ze ervoor zorgen dat het geweld escaleert, zoals scheiding.

274. Bovendien memoreert GREVIO dat een risico-inventarisatie geen doel op zich is, maar een eerste stap om gecoördineerde veiligheidsmaatregelen en steun aan slachtoffers te waarborgen. Volgens het Verdrag moeten de mensenrechten en de veiligheid van de slachtoffers altijd in alle maatregelen centraal staan, ook in multidisciplinaire initiatieven en zouden alle vrouwelijke slachtoffers van geweld in staat moeten worden gesteld het recht uit te oefenen te worden ondersteund door gespecialiseerde ondersteuningsdiensten voor vrouwen en door deze te worden vertegenwoordigd in multidisciplinaire procedures.

**275. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan erop toe te zien dat in alle gevallen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld een stelselmatige en gendersensitieve risico-inventarisatie en een gecoördineerd veiligheidsbeheer standaardprocedure worden voor alle betrokken instanties, vooral voor strafrechtelijke instanties. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten bovendien sterk aan:**

- i) maatregelen te nemen om de duur en/of complexiteit van de risico-inventarisatie in het eerste administratieve stadium voor het verkrijgen van een THV te verminderen om het aantal verzoeken hiertoe te vergroten;**
- ii) vast te stellen of de risico-inventarisaties in alle regio's op de juiste manier en effectief worden gebruikt om correct en adequaat gebruik van de THV's te waarborgen en of zaken van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld snel worden doorverwezen naar gespecialiseerde ondersteuningsdiensten voor vrouwen, zodat herhaalde doorverwijzingen worden voorkomen.**

### **C. Spoedeisende locatieverboden (artikel 52)**

276. In Nederland is spoeduitzetting van een pleger van huiselijk geweld uit een gedeelde woning mogelijk in een situatie van onmiddellijk gevaar of dreiging van gevaar. Sinds 2009 kunnen hoge politiefunctionarissen overeenkomstig de Wet tijdelijk huisverbod een tijdelijk verbod van 10 dagen opleggen. Dergelijke verboden mogen voor feitelijke of potentiële plegers van huiselijk geweld tot 28 dagen door burgemeesters worden verlengd. Deze bevelen kunnen schriftelijk worden gegeven, maar ook mondeling als de situatie zo spoedeisend is dat het bevel niet eerst schriftelijk kan worden vastgelegd. Het THV verbiedt plegers hun eigen huis binnen te gaan en contact op te nemen met hun partner en/of kinderen. Wanneer het slachtoffer het incident meldt bij de politie kan binnen 24 uur een verbod worden opgelegd. Het gewelddadige gedrag hoeft niet overeen te komen met de strafrechtelijke definitie van gewelddadige mishandeling aangezien het THV een preventieve maatregel is. Het THV kan worden uitgevaardigd voordat het geweld de kans heeft gehad om te escaleren in een vorm waarin het als een strafbare handeling wordt beschouwd.

277. Volgens de autoriteiten moet een THV voldoen aan drie gestelde criteria: er is sprake van een situatie van ernstig en onmiddellijk gevaar of dreiging van gevaar, de (potentiële) pleger moet meerderjarig zijn en de pleger moet regelmatig (meer dan incidenteel) in het huis van het (potentiële) slachtoffer verblijven. Het THV kan slechts worden uitgevaardigd nadat door een hoge politiefunctionaris een formele gestandaardiseerde risico-inventarisatie is gemaakt. De politie is ervoor verantwoordelijk om te bepalen of er sprake is van onmiddellijke dreiging, en zo ja, dan wordt hierop onmiddellijk gereageerd. Dit bevel gaat hand in hand met het bieden van hulp aan de slachtoffers, ook aan de kinderen die zijn achtergelaten of die uit huis zijn geplaatst. Tevens wordt de pleger ondersteuning geboden. In Nederland wordt dit gecombineerde aanbod aan slachtoffers, kinderen en plegers "systeembenadering" genoemd,<sup>85</sup> die wordt gecoördineerd door Veilig Thuis.

---

85. Vaan, K.B.M. de, Homburg, G.H.J. en Schreijenberg, A. (2013). *Knelpunten in de uitvoering van de wet tijdelijk huisverbod*. Amsterdam: Regioplan. [www.burgemeesters.nl/sites/www.burgemeesters.nl/files/File/2193-eindrapport-effectief-uit-huis-geplaatst.pdf](http://www.burgemeesters.nl/sites/www.burgemeesters.nl/files/File/2193-eindrapport-effectief-uit-huis-geplaatst.pdf).

278. Schending van een THV is een misdrijf dat strafbaar is met een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar of een geldboete van maximaal € 20.500. Er is echter zeer beperkte informatie beschikbaar of deze maatregelen worden gebruikt. GREVIO maakt zich zorgen dat het niet afdwingen van nakoming van het verbod kan leiden tot een gevoel van straffeloosheid bij de pleger.

279. Een pleger die een THV binnen drie dagen vanaf de uitvaardiging ervan ongedaan wil maken, kan rechtsbijstand krijgen. Het slachtoffer mag voor het beroep worden uitgenodigd, maar wordt niet beschouwd als partij en heeft daardoor geen recht op rechtsbijstand. Dit beperkt de mogelijkheid van het slachtoffer om deel te nemen aan de beroepszitting. Als het slachtoffer een verzoek indient voor een THV en dit verzoek wordt afgewezen, moet het slachtoffer een zitting aanvragen voor herziening van de negatieve beslissing. Hiervoor is geen rechtsbijstand beschikbaar en slachtoffers zijn zich vaak niet bewust van het recht om hier iets tegen te doen.

280. Behalve de bovengenoemde punten heeft GREVIO een aantal bedenkingen over de THV's en hoe ze in de praktijk werken en wil deze meer gedetailleerd bespreken. Uit de beschikbare statistieken blijkt dat er minder dan 2.000 THV's zijn uitgevaardigd in 2018, ondanks schattingen die erop wijzen dat er jaarlijks 200.000 gevallen van huiselijk geweld zijn.

281. GREVIO maakt zich zorgen over het niveau van de implementatie van de THV's of spoedeisende locatieverboden, aangezien slechts erg weinig slachtoffers lijken te profiteren van de onmiddellijke bescherming die ze bieden. Hoewel GREVIO zich ervan bewust is, dat het uitzetten van een pleger uit een gedeelte van de woning met het slachtoffer slechts een van de vele beschikbare maatregelen is, is het waarborgen van de veiligheid van slachtoffers van huiselijk geweld een basisvereiste van het Verdrag van Istanbul. GREVIO maakt zich zorgen dat dit voor veel slachtoffers niet gerealiseerd wordt. Dit geeft aanleiding tot bezorgdheid aangezien slachtoffers van huiselijk geweld vaak worden geconfronteerd met herhaalde victimisatie, vooral als ze het geweld melden en spoedeisende locatieverboden zijn hoogstnoodzakelijke beschermingsmaatregelen. Dat deze maatregel te weinig wordt gebruikt, wijst erop dat niet de nodige zorgvuldigheid wordt betracht bij het voorkomen van geweld en het beschermen van de slachtoffers.

282. GREVIO heeft onder andere onderstaande tekortkomingen vastgesteld die bijdragen aan het lage aantal THV's. Ten eerste is het toepassingsgebied beperkt tot een slachtoffer en pleger die regelmatig samenwonen, wat niet overeenkomt met de verplichtingen van het Verdrag. Ten tweede, als de pleger het huis heeft verlaten en er geen nieuw adres of telefoonnummer voor de pleger is, kan de rechtbank hem niet het THV rechtsgeldig toesturen en als er geen contact met hem kan worden opgenomen, kan hij geen bijstand krijgen binnen de termijn van het THV (10-28 dagen). GREVIO heeft vernomen dat een wetswijziging noodzakelijk is.

283. Een probleem is dat een THV alleen geldt voor het huis van het slachtoffer en niet voor het slachtoffer zelf. Dit is vooral een probleem bij gevallen van stalking, wanneer het slachtoffer en de pleger niet samenwonen. Wanneer de pleger niet "vaker dan incidenteel" bij het slachtoffer woont, is een THV niet mogelijk. Dit is een van de problemen die worden veroorzaakt door de beperkende aard van het Nederlandse beleid inzake geweld in afhankelijkheidsrelaties in plaats van alle vormen van geweld tegen vrouwen, zoals vereist door het Verdrag van Istanbul.

284. GREVIO juicht de jurisprudentie toe die bepaalt dat een THV kan worden opgelegd in gevallen waarin het slachtoffer uit huis is gevlucht (om verder geweld te voorkomen) en wanneer het incident heeft plaatsgevonden in de tijdelijke woonplaats van het slachtoffer. GREVIO is echter van mening dat een wetswijziging noodzakelijk is om te zorgen voor universele benadering en erkenning van de noodzaak bescherming te waarborgen in situaties waarin het slachtoffer en de pleger niet langer een woning delen.

**285. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan erop toe te zien dat de wettelijke bepaling inzake tijdelijke verboden overeenkomt met het Verdrag van Istanbul, ongeacht de relatie van de pleger met het slachtoffer of de woning van de pleger en moedigt de Nederlandse autoriteiten verder sterk aan hun inspanningen te intensiveren om het**

**gebruik van tijdelijke verboden te bevorderen door erop toe te zien dat de politie duidelijke richtlijnen heeft en adequaat is opgeleid in het waarborgen van waakzame handhaving ervan.**

286. In dit verband moedigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten sterk aan gegevens te verzamelen over het gebruik van tijdelijke verboden en te beoordelen in welke mate de Wet tijdelijk huisverbod wordt geïmplementeerd.

#### **D. Gebieds- of contactverboden of beschermingsbevelen (artikel 53)**

287. Naast een situatie van onmiddellijk gevaar kan onder civiel recht een contactverbod worden aangevraagd in het kader van huiselijk geweld, maar het is onduidelijk in welke mate hiervan gebruik wordt gemaakt. Bovendien lijkt er geen verband te bestaan met het tijdelijke verbod van 28 dagen, waardoor slachtoffers zonder ononderbroken bescherming blijven.

288. Binnen de strafprocedure is het mogelijk op verschillende manieren een gebieds- of contactverbod of beschermingsbevel op te leggen. Op grond van artikel 509hh Sv kunnen officieren van justitie een gedragsaanwijzing geven. Er moet een concreet vermoeden zijn dat er een strafbaar feit is gepleegd of gepleegd gaat worden om iemand te verbieden naar een plaats te gaan of contact op te nemen met het slachtoffer. De aanwijzing kan inhouden dat de verdachte zich moet melden, voor de rechter moet verschijnen of zich moet houden aan een gedragscode. Opgelegde maatregelen zijn onder andere een gebiedsverbod die de verdachte bijvoorbeeld verbiedt contact op te nemen met het slachtoffer en/of naar huis te gaan of een aanwijzing waarbij de pleger wordt verboden contact op te nemen met het slachtoffer of naar een bepaald gebied te gaan. De aanwijzingen zijn 90 dagen geldig en kunnen drie keer worden verlengd (tot maximaal een jaar). Als een zaak in die periode niet naar de rechter gaat, kan de aanwijzing niet nog langer worden verlengd.

289. Hoewel deze aanwijzingen oorspronkelijk in werking traden op de datum van een vonnis, constateert GREVIO met genoegen dat ze nu onmiddellijk kunnen worden opgelegd. GREVIO heeft vernomen dat ze vrij vaak worden gebruikt, vooral in gevallen van stalking, maar dat er geen gegevens over aantallen, soort en duur van de uitgevaardigde beschermingsmaatregelen bestaan.

290. GREVIO constateert dat dit proces plaatsvindt zonder rekening te houden met de wensen van het slachtoffer, die geen bezwaar kan maken tegen de oplegging van een dergelijke aanwijzing door de officier van justitie. Een slachtoffer kan echter wel contact opnemen met een officier van justitie om een dergelijk verbod aan te vragen. Slachtofferhulp heeft informatie en een voorbeeldbrief in het Nederlands en andere talen die vrouwen kunnen gebruiken.<sup>86</sup>

291. De rechter kan een gebieds- of contactverbod opleggen als voorwaarde voor de schorsing van voorlopige hechtenis of als vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 38v Sr). De rechter kan ook een gebiedsverbod opleggen als voorwaarde voor de schorsing van hechtenis.<sup>87</sup>

292. **GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan erop toe te zien dat de beschikbare maatregelen onder de Wet tijdelijk huisverbod worden gecombineerd met makkelijk toegankelijke verboden van de civiele rechter, die slachtoffers kunnen aanvragen en erop toe te zien dat slachtoffers proactieve ondersteuning krijgen van gespecialiseerde ondersteuningsdiensten voor vrouwen zodra een spoedeisend locatieverbod is uitgevaardigd, onder andere ondersteuning voor het aanvragen van bescherming of een verbod onder civiel recht. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten bovendien aan slachtoffers het wettelijk recht te geven tijdens strafprocedures gebieds- of contactverboden aan te vragen en gegevens te verzamelen over het aantal, het soort en de duur van dergelijke verboden per jaar.**

86. Te vinden op [www.slachtofferhulp.nl](http://www.slachtofferhulp.nl).

87. Drost L. e.a. (2014), "Country Report: Criminal justice and Domestic Violence in the Netherlands", Verwey-Jonker Institute, INASC.



## E. Slachtofferhulp in juridische procedures (artikel 55, lid 2)

293. GREVIO juicht het uitgebreide aanbod van hulp dat beschikbaar is voor slachtoffers in Nederland toe. Het verstrekken van informatie aan slachtoffers is vastgelegd in de artikelen 51ab en 51ac Sv. Het verstrekken van informatie is verder uitgewerkt in de aanwijzingen voor de zorg van slachtoffers van het OM (Staatsblad 2017, 23473) en verder gecodificeerd in het Wetboek van Strafvordering waarbij slachtoffers de mogelijkheid krijgen te worden gehoord, bewijs te overleggen en zichzelf te laten vertegenwoordigen.

294. Er is gedetailleerde informatie beschikbaar over deze rechten en de plichten van de Nederlandse autoriteiten in het Nederlands en het Engels. Slachtoffers van een misdrijf hebben het recht geïnformeerd te worden over hun rechten en wat er in hun zaak gebeurt. Er is een recht op gratis bijstand van Slachtofferhulp, die het slachtoffer kan bijstaan met juridische, praktische en emotionele zaken. Een slachtoffer heeft altijd het recht juridisch te worden vertegenwoordigd en in sommige gevallen is een slachtoffer niet verplicht advocaatkosten te betalen. Advocaten van slachtoffers melden dat de politie en het OM meer slachtoffers naar Slachtofferhulp zouden kunnen verwijzen. In drie regio's is een pakketdienst opgezet om bijstand te verlenen aan slachtoffers van ernstige (zedes)misdrijven.<sup>88</sup> Er worden tolken geleverd. Er kunnen ontmoetingen tussen slachtoffer en pleger worden geregeld. Slachtoffers kunnen verzoeken inzicht te krijgen in de processtukken van hun zaak, maar moeten een rechter of officier van justitie vragen dit te doen en kunnen ook de officier van justitie vragen informatie of documenten toe te voegen. Indien er een rechtszitting is, hebben slachtoffers van misdrijven het recht te pleiten ten aanzien van de straf van de pleger of ten aanzien van de gevolgen van het misdrijf voor het slachtoffer. Het slachtoffer dient tevens op de hoogte gebracht te worden van penitentiair verlof, vlucht of vrijlating van de dader.<sup>89</sup>

295. Slachtofferhulpdiensten zijn algemeen beschikbaar en bieden hulp bij emotionele en lichamelijke klachten en bij het omgaan met stress, schadevergoeding (zie ook hoofdstuk V, onderdeel A.1 Schadevergoeding, artikel 30) en ondersteuning in strafprocedures. Hoewel GREVIO erkent dat sommige counsellors uitgebreide specialistische kennis hebben op het gebied van vooral gevallen van seksueel geweld, constateert zij bezorgd dat Slachtofferhulp een algemene ondersteuningsdienst voor slachtoffers is en geen gespecialiseerde ondersteuningsdienst voor vrouwen. In geval van geweld tegen vrouwen en hun kinderen zouden gespecialiseerde diensten allesomvattende hulp moeten kunnen bieden om ervoor te zorgen dat herhaalde doorverwijzingen van slachtoffers worden voorkomen. Met de steun van gespecialiseerde, gendersensitieve, allesomvattende diensten gericht op het bevorderen van de eigen kracht van het slachtoffer, is de kans groter dat slachtoffers van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld het geweld melden, beschermende maatregelen krijgen en klachten indienen en is de kans minder groot dat ze toestemmen in bemiddeling.

296. Gezien de stress en trauma die slachtoffers ervaren als gevolg van geweldsmisdrijven tegen vrouwen en als gevolg van het juridisch proces constateert GREVIO, dat Slachtofferhulp een belangrijke rol speelt in het bevorderen van de toegang van slachtoffers tot beschermingsmaatregelen, het verminderen van stress en het waarborgen van toegang voor slachtoffers tot rechten en justitie.

**297. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan toe te zien op de invoering van praktische voorzieningen voor de toegang van vrouwen tot genderspecifieke slachtofferhulpdiensten die alomvattende ondersteuning bieden en secundaire victimisatie in gevallen van huiselijk geweld of andere vormen van geweld tegen vrouwen wegens herhaalde doorverwijzingen voorkomen.**

---

88. Elbers e.a. (2018), "Victim representation: The role of lawyers representing victims in severe crime and sexual offences".

89. Informatie beschikbaar in het Engels op de website van het Ministerie van Justitie en Veiligheid "Rights of Victims of Criminal Offences"; zie ook "Victim representation: The role of lawyers representing victims in severe crime and sexual offences".

## **F. Rechtsbijstand (artikel 57)**

298. In gevallen van een ernstig misdrijf, waaronder seksueel geweld en verkrachting, structureel ernstig huiselijk geweld en ernstig lichamelijk letsel heeft het slachtoffer recht op rechtsbijstand en vertegenwoordiging van de staat. Advocaten die slachtoffers van een ernstig misdrijf en seksueel geweld bijstaan, werken op basis van een vergoeding van de Raad voor de Rechtsbijstand. Dit is een totale vergoeding van 11 uur. Sommige advocaten werken op basis van een rechtsbijstandsverzekering tegen een uurtarief. GREVIO maakt zich zorgen dat 11 uur normaal gesproken onvoldoende is voor de vereiste werkzaamheden en dat dit ertoe leidt dat advocaten een moeilijke keus moeten maken over welke rechtszaken ze moeten bijwonen. GREVIO heeft bovendien vernomen dat aanhoudende besparingen in de afgelopen 10 jaar ertoe hebben geleid dat minder gespecialiseerde advocaten bereid zijn om rechtsbijstandszaken aan te nemen.<sup>90</sup>

299. In administratieve en civiele procedures hebben mensen die weinig verdienen recht op rechtsbijstand. In alle andere gevallen wordt een beroep gedaan op Slachtofferhulp. Aanvragen kunnen worden ingediend bij de Raad voor de Rechtsbijstand, wat meestal wordt gedaan met de hulp van een advocaat of een bemiddelaar die bereid is de zaak op zich te nemen. Recht op rechtsbijstand is inkomensafhankelijk en, wanneer het wordt verleend, zijn de ontvangers verplicht een eigen bijdrage te betalen, tenzij er sprake is van een ernstige zaak.<sup>91</sup>

300. GREVIO maakt zich in het bijzonder zorgen over de voorgestelde afschaffing van rechtsbijstand voor vrouwelijke migranten in een asielprocedure, waarvoor momenteel een maximum van acht uur geldt. Specifieke aanbevelingen in dit verband worden gedaan onder hoofdstuk VII, onderdeel B. Artikel 60.

**301. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan een onderzoek in te stellen naar de gevolgen van de vermindering van de rechtsbijstand voor de toegang van vrouwen tot rechtspraak van rechtbanken in straf- en familiezaken en ten aanzien van vorderingen voor en de toekenning van schadevergoeding.**

---

90. "Victim representation: The role of lawyers representing victims in severe crime and sexual offences".

91 Voor meer informatie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechtspraak-en-geschiloplossing/vraag-en-antwoord/hoe-verloopt-het-aanvragen-van-gesubsidieerde-rechtsbijstand>

## VII. Migratie en asiel

302. Op het gebied van migratie en asiel is de belangrijkste verplichting van het Verdrag van Istanbul erop toe te zien dat bij de regelgeving omtrent verblijfstitels en asielprocedures de ogen niet worden gesloten voor de realiteit van vrouwen die in een relatie zitten waarin ze worden mishandeld of die te maken hebben met seksueel geweld en exploitatie en andere vormen van gendergerelateerd geweld. De wetgeving inzake de verblijfstitel voorziet in de mogelijkheid een zelfstandige verblijfsvergunning te krijgen voor vrouwen in bepaalde omstandigheden (artikel 59). Asielprocedures moeten daarentegen echter gendersensitief zijn en vrouwen in staat stellen hun verhaal volledig te vertellen en de gronden voor vervolging dienen op gendersensitieve wijze te worden uitgelegd. Dit kan slechts worden bereikt indien de opvangprocedures en ondersteuningsdiensten voor asielzoekers zich op hun beurt bewust zijn van de behoeften van vrouwelijke slachtoffers of degenen die risico lopen op geweld (artikel 60).

### A. Verblijfstitel (artikel 59)

303. In Nederland worden verblijfskwesties geregeld door de Vreemdelingenwet, het Vreemdelingenbesluit en het Voorschrift Vreemdelingen. Deze worden aangevuld door de richtlijnen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

304. Normaal gesproken moet een vrouwelijke migrant die in Nederland woont, op grond van een afgeleide verblijfsvergunning die verbonden is aan haar echtgenoot of partner, vijf jaar aaneengesloten in Nederland wonen op grond van gezinshereniging en het inburgeringsexamen hebben gehaald alvorens een zelfstandige verblijfsvergunning te krijgen (artikel 14 van de Vreemdelingenwet). GREVIO heeft van het maatschappelijk middenveld vernomen dat sommige vrouwen door hun mishandelende partner worden verhinderd deel te nemen aan het inburgeringsexamen, maar van wie gezegd wordt dat zij liever regelmatig de hoge boete betalen omdat hun partner het examen niet binnen drie jaar aflegt dan dat ze worden toegestaan de vergunning te krijgen en/of inburgeringslessen bij te wonen en/of Nederlands te leren.

305. In gevallen van huiselijk geweld kan een aanvraag worden ingediend voor een permanente verblijfsvergunning op humanitaire gronden voordat de periode van vijf jaar is verlopen en er is geen verplichting het inburgeringsexamen te halen.<sup>92</sup> Alle andere vrouwelijke migranten, inclusief illegale vrouwelijke migranten en asielzoekers, kunnen een aanvraag indienen voor een tijdelijke vergunning op humanitaire gronden voor een jaar, gevolgd door een aanvraag voor een permanente verblijfsvergunning op humanitaire gronden, mits zij kunnen aantonen dat zij de dreiging van huiselijk geweld of “eengerelateerd geweld” in hun thuisland niet kunnen ontvluchten, naast het feit dat ze bewijs moeten leveren van huiselijk geweld of de dreiging van “eengerelateerd geweld” in Nederland.<sup>93</sup> Indien de dreiging niet langer bestaat, bepalen deze bepalingen samen met Afdeling 2, artikel 13 onder c van de Vreemdelingenwet dat een vergunning kan worden verleend op grond van dwingende redenen van humanitaire aard. Dit kan onder andere de situatie zijn van een alleenstaande vrouw of de maatschappelijke situatie van vrouwen in het algemeen in het land van oorsprong, het ontbreken van passende opvang in het land van oorsprong of vanwege vaste banden met Nederland, waaronder kinderen die in Nederland zijn geboren of die daar naar school gaan.

306. Hoewel GREVIO het instellen van deze maatregelen toejuicht, maakt zij zich enige zorgen over de mogelijkheid van slachtoffers om toegang tot deze bescherming te krijgen. Volgens de gegevens die door de autoriteiten zijn verstrekt, is er een groot verschil tussen de slagingskansen van aanvragen die zijn ingediend door vrouwen die daarvoor een verblijfsvergunning hadden die afhankelijk was van die van hun partner (86%) en illegale vrouwelijke migranten (35%). Het

92. Paragraaf 1 (“Partners”) van de IND-brochure “Huiselijk geweld, eengerelateerd geweld, mensenhandel, achterlating en uw verblijfsvergunning” (April 2019) <https://ind.nl/Formulieren/3083.pdf>.

93. Zie artikel 14 van de Vreemdelingenwet, artikel 3.48, lid 1 onder e (eengerelateerd geweld) en artikel 3.48, lid 1 onder f (huiselijk geweld) van het Vreemdelingenbesluit en hoofdstuk B8, artikel 2.1 van de Vreemdelingencirculaire voor vergunningen voor bepaalde tijd en hoofdstuk B9, lid 11 voor verlenging van vergunning op humanitaire gronden, wanneer de dreiging voortduurt.

werkelijke aantal aanvragen is zeer laag vergeleken met het aantal te verwachten vrouwelijke migranten van wie wordt verondersteld dat ze huiselijk geweld ondervinden.<sup>94</sup> Naast de uitbreiding van de verblijfsperiode en een inburgeringsexamen zijn de eisen op het gebied van bewijs zo gewijzigd dat een vrouw nu huiselijk geweld moet bewijzen middels bewijs van zowel de politie/het OM als een zorgverlener (bijvoorbeeld van een opvangplaats, de gezondheidszorgsector of een ondersteuningsdienst) (hoofdstuk B8, hoofdstuk 2, artikel 2.3 van de Vreemdelingencirculaire). Naar verluidt is het cumulatieve effect van deze veranderingen op vrouwelijke migranten aanzienlijk en in het bijzonder op illegale vrouwelijke migranten die moeilijk toegang krijgen tot ondersteuningsdiensten (zie hoofdstuk IV, onderdeel E. Opvangplaatsen, artikel 23) of bang zijn rechtshandhavende instanties te benaderen. Vrouwen worden niet geïnformeerd over hun rechten in geval van huiselijk geweld, wanneer ze een vergunning ontvangen of op het moment dat ze in Nederland arriveren. Er is een informatiebrochure van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid "Bij uw partner in Nederland wonen",<sup>95</sup> dat in meerdere talen is uitgegeven, maar deze wordt verstrekt in het kader van inburgering in plaats van via de IND en lijkt niet de vrouwen te bereiken die deze informatie nodig hebben.

**307. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan de praktijk van het verlenen van zelfstandige verblijfsvergunningen aan migranten die slachtoffer zijn van huiselijk geweld, voort te zetten. GREVIO nodigt Nederland uit te beoordelen wat de invloed is van de verlenging van de periode om in aanmerking te komen voor een vergunning, de verplichting om het inburgeringsexamen te halen en de wijzigingen in de verplichting voor slachtoffers van huiselijk geweld om bewijs te leveren, op de daadwerkelijke mogelijkheid van vrouwelijke migranten om toegang te krijgen tot en te profiteren van de bepalingen inzake de zelfstandige verblijfsvergunning.**

308. GREVIO juicht het Nederlands beleid inzake achterlating in het buitenland toe. In 2017 heeft het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating (LKHA) richtlijnen gegeven om huwelijksdwang en achterlating in het buitenland te signaleren en ermee om te gaan. Bovendien geeft het LKHA training over dit thema aan professionals. Slachtoffers kunnen een voorlopige verblijfsvergunning of verblijfsvergunning op humanitaire gronden aanvragen die hun terugkeer naar Nederland mogelijk maakt. Er zijn bewustwordingscampagnes en folders die advies geven en er is een ticketfonds om te betalen voor een ticket om terug te kunnen keren naar Nederland. Sommige ngo's waren van mening dat het fonds onvoldoende is om aan de behoefte te voldoen.<sup>96</sup>

## **B. Gendergerelateerde asielverzoeken (artikel 60)**

309. Van het totale aantal aanvragen voor asiel in 2018, komt 28,9% van de aanvragen van vrouwen.<sup>97</sup> Er zijn geen statistieken over het aantal aanvragen dat is ingewilligd of over het aantal aanvragen dat een verblijfstitel heeft gekregen op basis van gendergerelateerde vervolging.

310. GREVIO juicht de expliciete erkenning door Nederland van gendergerelateerd geweld als vorm van vervolging toe, waaronder seksueel discriminerende praktijken, godsdienstige regels of culturele normen, strafbepalingen die de universele rechten van de mens schenden en vrouwelijke genitale verminking (Vreemdelingencirculaire 2000, C2/3.3, artikel 3.36, lid 2 onder a en f van het Voorschrift Vreemdelingen 2000). Een verblijfsvergunning kan ook worden verleend op grond van trauma geleden in het land van oorsprong, als het niet redelijk is van de asielzoeker te verlangen terug te keren (artikel 29, lid 1 onder b van de Vreemdelingenwet). Voor een aantal specifieke landen worden aanvullende categorieën vrouwen erkend, bijvoorbeeld "Verwesterde vrouwen in

94. Exacte cijfers zijn niet beschikbaar. Deze beoordeling is gebaseerd op de schatting van het aantal vrouwen dat in opvangplaatsen terechtkomt en op de mening van dienstverleners dat veel van die vrouwen migranten zijn of een migrantenachtergrond hebben.

95. Te vinden op: <http://cdn.naarnederland.nl/naarnederland/website/brochure-basisexamen-inburgering-in-het-buitenland.pdf>.

96. Momenteel € 25.000 per jaar, informatie verstrekt tijdens evaluatiebezoek van GREVIO.

97. Eurostat, IND asylum trends, AIDA Asylum Information Database "Country Information Report Netherlands", Maart 2019 update te vinden op: [www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida\\_nl\\_2018update.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_nl_2018update.pdf); statistieken en ruwe gegevens in het Nederlands te vinden op IND: <https://ind.nl/over-ind/Cijfers-publicaties/Paginas/Asieltrends.aspx>.

Afghanistan". Vrouwen op zich worden echter niet als afzonderlijke maatschappelijke groep erkend (Vreemdelingen­circulaire 2000, C2/3.2) en de categorieën vrouwen die worden erkend als vrouwen die het risico lopen op vervolging, komen vaak niet overeen met de betreffende richtlijnen per land van de UNHCR (in het bijzonder ten aanzien van gehuwde vrouwen en degenen met hechte familiebanden in Afghanistan, Irak en Somalië). Bovendien zijn er geen gendergerelateerde richtlijnen of cursussen ten aanzien van de toepassing van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen uit 1951 op een gendersensitieve wijze behalve de cursus "Interviewing Vulnerable Persons" (Een gehoor afnemen bij kwetsbare personen) die wordt aangeboden door het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO). Wel zijn er op vier locaties van de IND, verspreid over het land, zijn contactpersonen voor gendergerelateerde zaken aanwezig, met meer dan een desbetreffende contactpersoon per locatie.

311. Asielaanvragen moeten worden ingediend bij de Vreemdelingenpolitie, die in het midden en noorden van Nederland is gevestigd. Onderdak wordt na een eerste ondervraging geleverd door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). GREVIO heeft een aantal positieve gendersensitieve procedures waargenomen die zijn geïmplementeerd in het opvangcentrum van de COA in Utrecht, waaronder een aparte woonvleugel dichtbij het hoofdkantoor, voorlichtings- en inburgeringscursussen (de vrouwen worden aangemoedigd deze bij te wonen) en belangrijke beschermingsprocedures. Het personeel werkt nauw samen met het medisch team op de locatie en is getraind in het identificeren van kwetsbare personen en personen die het risico lopen op gendergerelateerd geweld. Er is ten minste een ervaren maatschappelijk werker die is gespecialiseerd in geweld tegen vrouwen.<sup>98</sup> Er zijn procedures om vrouwen te verplaatsen naar opvangcentra in geval van huiselijk geweld. De locaties hanteren een multidisciplinaire benadering in samenwerking met Veilig Thuis, de politie en de IND; de opvanglocaties vallen onder de meldcode (zie hoofdstuk IV, onderdeel I, Melding (artikel 27 en 28)). Het is echter onduidelijk of alle opvanglocaties in het land consequent gevallen van huiselijk geweld melden.

312. Nederland hanteert een snelle asielprocedure waarin alle aanvragen binnen maximaal acht dagen<sup>99</sup> worden verwerkt (tenzij het niet mogelijk is in deze periode de noodzakelijke informatie te verzamelen, wat kan leiden tot een verlenging tot maximaal zes maanden). Aanvragers die in aanmerking komen voor de versnelde procedure of een procedure op grond van de Dublinverordening, worden sneller behandeld. Volgens de autoriteiten hebben vrouwelijke asielzoekers die huiselijk geweld ondervinden terwijl ze in Nederland verblijven, de mogelijkheid om op die gronden een verblijfsvergunning aan te vragen, hoewel dit in de praktijk zelden gebeurt.

313. Tenzij de aanvraag op grond van de Dublinverordening<sup>100</sup> (Spoor 1) of de versnelde procedure<sup>101</sup> (Spoor 2) wordt behandeld, wordt een medisch onderzoek uitgevoerd door de Forensische Medische Maatschappij Utrecht. Deze bepaalt of de asielzoeker fit is om te worden gehoord en of hij of zij bijzondere procedurele waarborgen of verwijzing naar individuele behandeling nodig heeft. De IND is verplicht vanaf het begin van de procedure te onderzoeken of een individuele aanvrager kwetsbaar is en speciale zorg nodig heeft of bijzondere procedurele waarborgen vanwege marteling, verkrachting of een andere ernstige vorm van psychologisch, fysiek of seksueel geweld (artikel 3.108b van het Vreemdelingenbesluit en de IND-werkinstructies 2010/13 en 2015/8).

314. Werkinstructie 2015/8 biedt een lijst van indicaties op basis waarvan kan worden geconcludeerd, dat de asielzoeker een kwetsbare persoon is. Dit zijn onder andere lichamelijke beperkingen, zwangerschap en psychologische problemen. Er wordt uitdrukkelijk aangegeven dat dit geen volledige lijst is en dat het besluit wordt gebaseerd op medisch advies, waarnemingen van

---

98. Sinds 2016 zijn alle COA-personeelsleden gekwalificeerde maatschappelijk werkers (en personeelsleden die voor deze datum zijn aangenomen, worden aangemoedigd op dit gebied een opleiding te volgen).

99. Volgens artikel 3.109, lid 1 van het Vreemdelingenbesluit is asielzoekers binnen de algemene procedure (Spoor 4) een minimumperiode van zes dagen toegestaan om uit te rusten en bij te komen voordat het besluit inzake asiel binnen de termijn van acht dagen wordt genomen, zoals bepaald in artikel 3.110, lid 1 van het Vreemdelingenbesluit.

100. Zie artikel 3.109c van het Vreemdelingenbesluit. De Dublinverordening van de Europese Unie (Verordening nr. 604/2013) zet de procedure uiteen om snel te bepalen welke EU-lidstaat verantwoordelijk is voor een asielaanvraag en voorziet in de overdracht van de asielzoeker naar die lidstaat, meestal de eerste EU-lidstaat waar de asielzoeker is binnengekomen.

101. Zie artikel 3.109ca van het Vreemdelingenbesluit.

de IND en die van de advocaat en de asielzoeker zelf.<sup>102</sup> In de meeste gevallen komen aanvragen niet in aanmerking voor de korte acht-daagse procedure, maar worden deze behandeld via de verlengde procedure omdat er meer onderzoek nodig is.<sup>103</sup>

315. Wat betreft gendersensitieve asielprocedures juicht GREVIO het feit toe dat vrouwelijke aanvragers hun eigen verzoek kunnen indienen en apart van hun gezin worden gehoord. Ze hebben de mogelijkheid een vrouwelijke gehoormedewerker en tolk te vragen (Vreemdelingencirculaire 2000 C1/2.11). Er zijn echter een aantal hindernissen die vrouwelijke asielzoekers ervan weerhoudt informatie te verstrekken op een manier die hun aanvraag vooruit zou helpen.

316. Ten eerste wordt er geen informatie over gendergerelateerde vervolging verstrekt aan vrouwen om hen in staat te stellen beslissingen te nemen over welke informatie ze aan de IND zouden moeten verstrekken ten behoeve van hun asielverzoek, waaronder informatie over huiselijk geweld, gedwongen huwelijk of vrouwelijke genitale verminking. Hoewel er door Vluchtelingenwerk aan asielzoekers informatie wordt verstrekt over hun rechten en de procedures, voordat het inhoudelijk gehoor plaatsvindt (beschikbaar in meerdere talen), is geen van deze informatie genderspecifiek en bevat dit geen informatie over de vormen van gendergerelateerde schade die de vrouwen misschien hebben geleden. Er is niet bekend in welke mate er tijdens het gehoor met deze onderwerpen rekening wordt gehouden, tenzij ze aan de orde worden gesteld door de vrouw. Volgens de autoriteiten stelt de IND het onderwerp van vrouwelijke genitale verminking proactief aan de orde in een nadere ondervraging indien dit aangewezen lijkt.

317. Ten tweede wordt de snelheid van het proces zelf door ngo's een ware hindernis genoemd voor zowel het verstrekken van informatie als de mogelijkheid om medisch bewijs te verkrijgen. GREVIO begrijpt dat toegang tot medisch bewijs en/of psychotherapie of psychiatrische zorg beperkt is en vaak wordt verstoord doordat de asielzoeker van de ene locatie naar de andere wordt overgebracht. Dit leidt tot een risico dat vrouwen die getraumatiseerd zijn door seksueel geweld, ervan worden weerhouden cruciaal bewijs te leveren om hun verzoek te onderbouwen hetzij vanwege een onvermogen om informatie te verstrekken, hetzij vanwege een onvermogen om ondersteunend bewijs te verkrijgen. Hoewel het voor de aanvrager mogelijk is om na de eerste asielaanvraag aanvullende informatie te verstrekken, is niet gewaarborgd dat er met deze informatie ook rekening wordt gehouden.

318. Ten derde geldt er momenteel een beperking voor juridische vertegenwoordiging van acht uur per aanvrager, ongeacht de complexiteit van de zaak of de kwetsbaarheid van de aanvrager, wat in sommige gevallen leidt tot inadequate vertegenwoordiging. GREVIO maakt zich zorgen over de plannen die zijn aangekondigd om alle rechtsbijstand voorafgaand aan het voornemen om de asielaanvraag af te wijzen, op te heffen. Dit leidt tot een extra hindernis voor vrouwen om een rechtvaardig besluit op hun aanvraag te krijgen. GREVIO begrijpt dat het opheffen van rechtsbijstand nog niet is doorgevoerd, deels vanwege de bezwaren door advocaten en maakt zich zorgen dat het beperken of opheffen van rechtsbijstand nog een hindernis opwerpt voor slachtoffers van gendergerelateerd geweld om hun wettelijke rechten uit te oefenen.

319. **Teneinde effectieve gendersensitieve procedures te waarborgen nodigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten uit om:**

- i) toe te zien op de systematische verstrekking van informatie aan vrouwelijke asielzoekers over hun rechten als vrouw, voorafgaande aan hun ondervraging met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Deze informatie zou onder andere gericht moeten zijn op de vormen van gendergerelateerde vervolging en ervoor moeten zorgen dat vrouwen tijdig en effectief toegang hebben tot medische en andere ondersteuningsdiensten om hen in staat te stellen ondersteunend bewijs voor hun verzoek en bewijs van hun kwetsbaarheid te leveren.**

102. Asylum in Europe, Country Report Netherlands, 2018 Update, p. 42, te vinden op <http://www.asylumineurope.org/reports/country/netherlands>.

103. Ibid, p. 45, maart 2019.

- ii) **gendergerelateerde richtlijnen en training te ontwikkelen en te implementeren om erop toe te zien dat een gendersensitieve uitleg wordt gegeven aan elk van de gronden van vervolging, zoals vereist door artikel 60 van het Verdrag van Istanbul.**
- iii) **erop toe te zien dat juridische vertegenwoordiging binnen het immigratie- en asielstelsel toereikend van kwaliteit is en dat welke hervorming aan de rechtsbijstand dan ook de beschikbaarheid, kwaliteit van vertegenwoordiging of toegankelijkheid niet verminderen.**

320. **GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan uitgesplitste gegevens te verzamelen over de gronden van vervolging die ten aanzien van vrouwen die gendergerelateerd geweld ontvluchten, zijn erkend.**

### **C. *Non-refoulement* (artikel 61)**

321. GREVIO constateert met zorg dat huiselijk geweld, andere vormen van geweld en discriminatie tegen vrouwen gebruikelijk zijn in sommige van de landen op de lijst van veilige landen. Vrouwen uit deze landen, wier verzoeken waarschijnlijk complex zijn, komen in aanmerking voor versnelde procedures. Op 20 juli 2016 heeft de Raad van State een conclusie uitgebracht (2016) over de uitleg van het concept "veilige landen" in Nederlands recht waarin de Raad concludeerde dat een land niet als veilig kan worden aangemerkt, als voor vooraf duidelijk identificeerbare (minderheids)groepen van een zekere omvang, zoals LHBTI, een systematisch gevaar op vervolging of een onmenselijke behandeling bestaat en dat in aanvulling daarop de staatssecretaris een land kan aanmerken als veilig land met uitzondering van duidelijk identificeerbare (minderheids)groepen, zoals LHBTI.

322. **GREVIO juicht de erkenning toe dat een land dat in het algemeen veilig is, wellicht niet veilig is voor duidelijk identificeerbare minderheidsgroepen en nodigt de Nederlandse autoriteiten uit de lijst van veilige landen voor alle vrouwen, in het bijzonder voor degenen die huiselijk geweld en gendergerelateerd geweld ontvluchten en LBT-vrouwen, te herzien.**

## Slotopmerkingen

324. GREVIO juicht de vele innovatieve (beleids)maatregelen toe die in Nederland zijn ingevoerd om de verschillende vormen van geweld tegen vrouwen, met inbegrip van huiselijk geweld, te voorkomen en te bestrijden. Er zijn belangrijke stappen gezet naar essentiële preventie van gendergerelateerd geweld, in het bijzonder door de genderstereotypering in het onderwijs en op de arbeidsmarkt te doorbreken, maar ook via een proactieve aanpak om het gedwongen huwelijk in Nederland en in het buitenland te voorkomen. Er zijn veel inspanningen gedaan om erop toe te zien dat het thuis voor iedereen een veilige plek is. Er is erkend dat er een verband en overlap bestaat tussen seksueel misbruik van kinderen, partnergeweld en andere vormen van huiselijk geweld en, in antwoord hierop, zijn holistische beschermings- en ondersteuningsdiensten voor ervaringen van geweld in afhankelijkheidsrelaties ingevoerd. Bovendien wordt gebruik gemaakt van het potentieel in de gezondheidszorgsector om vrouwen en meisjes te identificeren die het risico lopen om slachtoffer te worden van verschillende vormen van geweld, in het bijzonder ten aanzien van huiselijk geweld en vrouwelijke genitale verminking. Tevens wordt de rol van de gezondheidssector erkend in het terugdringen van de overdracht van trauma en gewelddadig gedrag van generatie op generatie en wordt momenteel het screenen van kinderen die getuige of slachtoffer zijn van huiselijk geweld en kindermishandeling, ingevoerd.

325. Het beleid wordt over het algemeen gevormd op basis van bewijs; de autoriteiten geven regelmatig opdracht tot het doen van onderzoek naar geweld tegen vrouwen en dit onderzoek is op grote schaal beschikbaar. GREVIO juicht de huidige onderzoeksinspanningen toe om diverse intersectionele problemen vast te stellen voor groepen die het risico lopen slachtoffer te worden van geweld en die nu misschien niet afdoende worden bereikt door bestaand beleid en bestaande praktijken, in het bijzonder vrouwen met een beperking, illegale vrouwelijke migranten en degenen die voor hun verblijfsrechtelijke positie afhankelijk zijn van een ander.

326. GREVIO's toetsing van Nederlandse beleidskeuzes op het gebied van preventie en bestrijding van geweld tegen vrouwen heeft echter de noodzaak aan het licht gebracht de toepassing van een genderperspectief te vergroten. Niet alle beleidsdocumenten, richtlijnen en protocollen leggen verband tussen genderongelijkheid en geweld tegen vrouwen. De beschikbare ondersteuningsdiensten opereren vooral met het oog op het leveren van diensten aan zowel mannelijke als vrouwelijke slachtoffers zonder noodzakelijkerwijs de verschillende vormen van geweld tegen vrouwen te zien als een uiting van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen, omdat ze vrouw zijn. De nieuw geïntroduceerde gemeentelijke loketten voor ondersteuning bij huiselijk geweld (Veilig Thuis) zijn er niet op gericht vast te stellen wie de eerste agressor is maar zien partnergeweld als een probleem van twee individuen dat moet worden opgelost. Dit belemmert het waarborgen van strafrechtelijke verantwoordelijkheid (of aansprakelijkheid), wat een van de belangrijkste doelstellingen van het Verdrag van Istanbul is. Bovendien volgen degenen werkzaam in de strafrechtketen geen verplichte training op het gebied van huiselijk geweld die genderspecifiek is, wat ertoe leidt dat er geen inzicht is in de machtsdynamiek van gendergerelateerd huiselijk geweld.

327. Terughoudendheid in het beslissen wie de agressor is bij huiselijk geweld, heeft niet alleen consequenties voor de strafrechtspleging maar kan ook ernstige implicaties hebben voor voogdijkwesties. Hoewel wordt erkend dat het, bij gevallen waarbij een kind getuige is van huiselijk geweld of dit zelf ervaart, ook om kindermishandeling gaat, waarmee rekening moet worden gehouden bij voogdijbeslissingen, wordt dit in de praktijk niet altijd gedaan en delen veel vrouwelijke slachtoffers van geweld de voogdij en een omgangsregeling met degenen die hen mishandelen. Familierechters houden niet vanzelfsprekend rekening met voorvallen van het geweld in het verleden en zijn vaak van mening dat het ontbinden van de relatie het geweld doet stoppen.

328. Uit de evaluatie blijkt dan ook dat er een grotere noodzaak is toe te zien op een breder inzicht in de cyclus van huiselijk geweld en de machtsdynamiek ervan, die vaak voortduurt nadat de relatie is beëindigd. Er moeten meer inspanningen worden gedaan om erop toe te zien dat individuele reacties op alle niveaus, onder andere van Veilig Thuis, de strafrechtketen en familierechters, zijn



---

gericht op het handhaven van de mensenrechten en de veiligheid van alle slachtoffers, inclusief kinderen.

329. GREVIO wenst de Nederlandse autoriteiten met dit rapport te steunen in dit streven en nodigt hen uit haar regelmatig op de hoogte te brengen van ontwikkelingen betreffende de uitvoering van het Verdrag van Istanbul. GREVIO ziet uit naar een voortzetting van haar vruchtbare samenwerking met de Nederlandse autoriteiten.

330. Om implementatie van haar suggesties en voorstellen te vergemakkelijken, verzoekt GREVIO de nationale autoriteiten dit rapport te vertalen in hun officiële landsta(a)l(en) en erop toe te zien dat het wijd wordt verspreid, niet alleen aan de betreffende overheidsinstellingen op alle niveaus (nationaal, regionaal en lokaal), in het bijzonder aan de regering, de ministeries en de rechterlijke macht, maar ook aan ngo's en andere organisaties uit het maatschappelijk middenveld die werkzaam zijn op het gebied van geweld tegen vrouwen.

## **Bijlage I**

### **Lijst van voorstellen en suggesties door GREVIO**

#### **I. Doelstellingen, begripsomschrijvingen, gelijkheid en non-discriminatie, algemene verplichtingen**

##### **A. Algemene beginselen van het Verdrag**

###### **1. Territoriale toepassing**

###### **a) Aruba, Curaçao en Sint Maarten**

1. GREVIO dringt er bij het Koninkrijk der Nederlanden op aan een uitvoeringsplan op te stellen en alle mogelijke maatregelen te nemen, waaronder financiële, om Aruba, Curaçao en Sint Maarten aan te moedigen en te ondersteunen om de bepalingen van het Verdrag van Istanbul te ratificeren en uit te voeren (paragraaf 6).

###### **b) Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES)**

2. GREVIO juicht de stappen toe die reeds zijn gezet om het Verdrag van Istanbul op Bonaire, Sint Eustatius en Saba uit te voeren ter voorbereiding op de ratificatie en naar aanleiding van de aanbeveling van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. In het licht van die aanbeveling dringt GREVIO er bij de Nederlandse autoriteiten op aan de toepassing van het Verdrag van Istanbul uit te breiden naar Bonaire, Sint Eustatius en Saba (paragraaf 9).

##### **B. Reikwijdte van het Verdrag en begripsomschrijvingen (artikel 2 en 3)**

3. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan erop toe te zien dat alle beleids- en wetgevende maatregelen die worden genomen bij de uitvoering van het Verdrag van Istanbul duidelijker het begrip weerspiegelen dat geweld tegen vrouwen – in en buiten afhankelijkheidsrelaties – gendergerelateerd geweld is dat tegen vrouwen gericht is, omdat ze vrouw zijn of dat hen buitenproportioneel treft (paragraaf 15).

##### **C. Grondrechten, gelijkheid en non-discriminatie (artikel 4)**

###### **1. Gendergelijkheid en non-discriminatie**

4. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan haar agenda om te streven naar het bereiken van gelijkheid van vrouwen en mannen op alle terreinen in de samenleving voort te zetten. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten bovendien aan geweld tegen vrouwen te erkennen als een vorm van discriminatie tegen vrouwen, teneinde het beleid en de maatregelen voor gendergelijkheid te koppelen aan het beleid en de maatregelen die toezien op alle vormen van geweld tegen vrouwen, met inbegrip van huiselijk geweld, waarbij te allen tijde een strikte gendergerelateerde aanpak wordt gehanteerd (paragraaf 21).

###### **2. Intersectionele discriminatie**

5. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan toe te zien op de uitvoering van de voorgestelde maatregelen ter verbetering van de bescherming van vrouwen met een beperking en vrouwelijke asielzoekers en illegale migranten en er verder op toe te zien dat de bepalingen van het Verdrag van Istanbul worden uitgevoerd zonder discriminatie op de gronden genoemd in artikel 4, lid 3 (paragraaf 26).

##### **E. Gendersensitief beleid (artikel 6)**

6. GREVIO dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan de genderneutrale aanpak te herzien en de genderanalyse van wetgeving en beleid te implementeren en erop toe te zien dat al het beleid inzake de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld gendersensitief is, gebaseerd op een gendergerelateerd inzicht in geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en een effectief beleid ten behoeve van de gelijkheid van vrouwen en mannen te implementeren evenals de eigen kracht van vrouwen te bevorderen (paragraaf 33).

## **II. Integraal beleid en gegevens verzamelen**

### **A. Alomvattend en gecoördineerd beleid (artikel 7)**

7. GREVIO dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan een effectief, geïntegreerd, alomvattend en gecoördineerd nationaal beleid aan te nemen en uit te voeren dat aandacht besteedt aan alle vormen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en dat verder strekt dan afhankelijkheidsrelaties. Om effectief te zijn moet dergelijk beleid de gendergerelateerde aard van het geweld erkennen, aandacht besteden aan de hoofdoorzaken ervan en uiting geven aan de specifieke behoeften van vrouwen die blootgesteld (kunnen) worden aan intersectionele discriminatie. Ook moet dergelijk beleid consistentie in de dienstverlening in alle gemeenten waarborgen (paragraaf 44).

### **B. Financiële middelen (artikel 8)**

8. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan om ten aanzien van al het beleid en alle maatregelen die onderdeel uitmaken van de vereiste allesomvattende en gecoördineerde aanpak om geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld te bestrijden, toe te zien op stabiele en duurzame financiering op basis van een afzonderlijke budget en afzonderlijke financieringsstromen. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten bovendien sterk aan onderzoek te doen naar de mate waarin de beschikbaar gestelde financiering voor diensten en maatregelen om geweld tegen vrouwen te voorkomen en te bestrijden op lokaal niveau verschilt en de redenen daarvoor (paragraaf 50).

### **C. Non-gouvernementele organisaties en het maatschappelijk middenveld (artikel 9)**

9. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan de sleutelrol van non-gouvernementele vrouwenorganisatie, waaronder in het bijzonder organisaties voor zwarte vrouwen en vrouwelijke migranten en vluchtelingen, bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid te erkennen en erop toe te zien dat er stappen worden gezet om hun werk te stimuleren en te ondersteunen en hun blijvende deelname aan beleidsvorming op lokaal en landelijk niveau te handhaven en te beschermen. Om dit te bereiken, moedigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten sterk aan erop toe te zien dat toereikende financiële ondersteuning wordt verstrekt op een manier die voorziet in blijvende en duurzame deelname van ngo's die zich inzetten voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen, waaronder organisaties voor zwarte vrouwen en vrouwelijke migranten en vluchtelingen (paragraaf 53).

### **D. Coördinerend orgaan (artikel 10)**

10. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan de rol van coördinerend orgaan toe te wijzen aan geïnstitutionaliseerde instanties, deze te voorzien van duidelijke mandaten en bevoegdheden en deze instanties de benodigde personele en financiële middelen toe te wijzen om aan de ene kant de coördinatie en uitvoering van het beleid en de maatregelen om alle vormen van geweld tegen vrouwen te voorkomen en te bestrijden en aan de andere kant de onafhankelijke toezicht en evaluatie hiervan te garanderen. Daarbij zouden de autoriteiten erop moeten toezien dat de functies van het coördinerend orgaan ook gelden voor alle vormen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld die vallen onder het Verdrag van Istanbul, dat ze worden uitgevoerd in nauw overleg met de betreffende ngo's en het maatschappelijk middenveld en dat ze worden ondersteund door adequate en juiste gegevens (paragraaf 59).

## **E. Gegevensverzameling en onderzoek (artikel 11)**

### **1. Verzamelen van administratieve gegevens**

11. Teneinde de aard van de relatie van de pleger met het slachtoffer en de gendergerelateerde aard van het geweld effectiever te documenteren moedigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten sterk aan om gestandaardiseerde gegevenscategorieën te ontwikkelen – met verplichte toepassing door rechtshandhavende instanties, de rechterlijke macht en alle overige relevante partijen – inzake gender en leeftijd van het slachtoffer en de pleger, hun relatie, het soort geweld en de geografische locatie. GREVIO moedigt ook de Nederlandse immigratiedienst aan een systeem voor het verzamelen van gegevens in te voeren waarmee de asiolverzoeken worden vastgelegd op basis van gendergerelateerde vervolging (paragraaf 72).

### **2. Onderzoeken onder de bevolking**

12. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan enquêtes te houden over vormen van geweld tegen vrouwen die niet eerder aan bod zijn gekomen, waaronder stalking, intimidatie en psychologisch geweld, om hun prevalentie te beoordelen. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten verder aan erop toe te zien dat hierbij rekening wordt gehouden met de genderaspecten en verschillende ervaringen van geweld (paragraaf 75).

### **3. Onderzoek**

13. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan onderstaande punten te evalueren (paragraaf 79):

- i) de invloed van de fusie tussen de diensten die zich bezighouden met bescherming van kinderen en die zich bezighouden met huiselijk geweld en het ontbreken van een specifieke gendergerelateerde aanpak binnen het nationale programma en binnen de instellingen, om zo vast te stellen of dit alles in feite verhindert dat vrouwen toegang krijgen tot preventie- en veiligheidsmechanismen;
- ii) de gevolgen voor en invloed van de genderneutrale aanpak op preventie, bescherming en vervolging van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, gezien het feit dat statistieken overduidelijk laten zien dat vrouwen een veel grotere kans lopen om slachtoffer te worden dan mannen en dat, waar mannen slachtoffer van dit geweld zijn, de pleger hoogstwaarschijnlijk man is en
- iii) erop toe te zien dat onderzoek wordt gedaan ter beoordeling van de ervaringen van slachtoffers met en tevredenheid van slachtoffers over het institutionele antwoord op verschillende vormen van geweld, met inbegrip van huiselijk geweld.

## **III. Preventie**

### **A. Bewustwording (artikel 13)**

14. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan erop toe te zien dat de gendergerelateerde aard van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld niet over het hoofd wordt gezien in de bewustwordingscampagnes vanwege het genderneutrale beleid dat vooral de campagnes tegen huiselijk geweld lijkt te beïnvloeden. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten verder aan erop toe te zien dat meer inspanningen worden geleverd om seksueel geweld tegen vrouwen aan te pakken en dat al deze campagnes zich uitstrekken tot vrouwen met een beperking, verlaafde vrouwen, vrouwen die als prostitutie werkzaam zijn en vrouwen die in gemeenschappen leven die moeilijk te bereiken zijn (paragraaf 86).

### **B. Onderwijs (artikel 14)**

15. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan erop toe te zien dat het onderwijs en de uitvoering van de kerndoelen voor het onderwijs met betrekking tot interpersoonlijke relaties en seksualiteit op alle scholen worden gestandaardiseerd (paragraaf 93).

### **C. Trainen van professionals (artikel 15)**

16. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan een systematische, verplichte en genderspecifieke initiële opleiding en bijscholing in te voeren over alle vormen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld voor alle professionals die werken met vrouwen en kinderen die slachtoffer zijn geworden van geweld, onder wie professionals die vallen onder de Wet verplichte meldcode, Veilig Thuis en maatschappelijk werkers, beleidsmakers en tolken bij de immigratiedienst. Deze training moet (paragraaf 100):

- i) gebaseerd zijn op duidelijke protocollen en richtlijnen die de normen aangeven waaraan personeel wordt verwacht te voldoen binnen hun respectieve terreinen;
- ii) zorgen voor kennis van de specifieke kenmerken en behoeften van verschillende kwetsbare groepen, de invloed van meervoudige discriminatie en hoe secundaire traumatisering en discriminatie op welke grond dan ook te voorkomen.

17. GREVIO nodigt de Nederlandse autoriteiten uit de training inzake vrouwelijke genitale verminking ook te verplichten voor alle relevante artsen, met inbegrip van huisartsen die vaak een sleutelrol spelen bij het identificeren van slachtoffers en degenen die het risico lopen slachtoffer te worden (paragraaf 102).

### **D. Preventieve interventie en behandelprogramma's (artikel 16)**

#### **1. Programma's voor plegers van huiselijk geweld**

18. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan (paragraaf 107):

- i) ervoor te zorgen dat alle programma's voor plegers van huiselijk geweld, met inbegrip van de programma's die buiten de gevangenis en de reclassering worden gegeven, ernaar streven de plegers geweldloos gedrag in interpersoonlijke relaties aan te leren door verantwoordelijkheid voor hun daden te aanvaarden en ervoor te zorgen dat de veiligheid van, ondersteuning aan en de mensenrechten van slachtoffers voorop staan en dat programma's in nauwe samenwerking met gespecialiseerde ondersteuningsdiensten voor slachtoffers worden opgezet en uitgevoerd;
- ii) het succes van programma's voor plegers van huiselijk geweld te evalueren, in het bijzonder de invloed van de genderneutrale aanpak op de geweldscijfers en recidive en
- iii) alle beschikbare middelen te gebruiken om ervoor te zorgen dat dergelijke programma's op grote schaal worden bijgewoond, ook door ze in de strafrechtketen op te nemen, met inbegrip van de reclassering, als middel om recidive te verminderen.

### **E. Deelneming van de private sector en de media (artikel 17)**

19. Om de verspreiding van stereotype en geseksualiseerde beelden van vrouwen te verminderen, moedigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten aan de effectiviteit van de zelfregulering onder de media op het gebied van geweld tegen vrouwen te onderzoeken, met inachtneming van heersende relevante internationale normen (paragraaf 116).<sup>104</sup>

---

104. Zie onder meer de volgende instrumenten van de Raad van Europa: Aanbeveling nr. R (84)17 van het Comité van Ministers aan de lidstaten betreffende de gelijkheid van vrouwen en mannen in de media; Aanbeveling 1555 (2002) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa betreffende de beeldvorming over vrouwen in de media; Aanbeveling 1799 (2007) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa betreffende de beeldvorming over vrouwen in de reclame en Resolutie 1751 (2010) en Aanbeveling 1931 (2010) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa ter bestrijding van seksistische stereotypen in de media. Er moet ook worden verwezen naar de "Gendersensitieve Indicatoren voor de Media" van de UNESCO.

## **IV. Bescherming en ondersteuning**

### **A. Algemene verplichtingen (artikel 18)**

20. GREVIO dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan de genderneutrale aanpak van de bescherming en ondersteuning van slachtoffers te herzien en erop toe te zien dat alle maatregelen die in dit verband worden genomen, gebaseerd worden op een gendergerelateerd begrip van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, waarbij zowel nadruk wordt gelegd op de mensenrechten en veiligheid van slachtoffers als op het bevorderen van de eigen kracht en economische onafhankelijkheid van vrouwen (paragraaf 125).

21. Daarnaast moedigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten sterk aan om slachtoffers meer te betrekken bij het nemen van maatregelen met betrekking tot henzelf of hun kinderen en hun vertegenwoordiging door onafhankelijke ondersteuningsdiensten te vergemakkelijken en daarbij de nodige aandacht te besteden aan gegevensbescherming (paragraaf 126).

22. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan om de reden te onderzoeken voor het lage aantal verzoeken om hulp aan Veilig Thuis die rechtstreeks van slachtoffers zelf komen (paragraaf 127).

### **B. Informatie (artikel 19)**

23. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan erop toe te zien dat alle beschikbare informatie terechtkomt bij bijzonder kwetsbare vrouwen via outreachende hulpverlening en moedigt de inspanningen aan onderzoek uit te voeren om te bepalen of het verstrekken van informatie via digitale middelen effectief is. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten ook aan om in alle relevante talen gemakkelijk toegankelijke informatie te verstrekken aan alle vrouwelijke slachtoffers van alle vormen van geweld en om informatie over rechten en diensten voor slachtoffers op te nemen in informatiepakketten voor vrouwelijke migranten en vluchtelingen (paragraaf 132).

### **C. Algemene ondersteuningsdiensten (artikel 20)**

#### **1. Maatschappelijke diensten**

24. GREVIO dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan erop toe te zien dat vrouwelijke slachtoffers van geweld direct worden doorverwezen naar gespecialiseerde ondersteuningsdiensten voor vrouwen en dat herhaalde doorverwijzingen worden voorkomen. Zij dringt er ook bij de Nederlandse autoriteiten op aan erop toe te zien dat maatschappelijke diensten geweld tegen vrouwen kunnen herkennen als gendergerelateerd geweld en beschermende en ondersteunende dienstverlening bieden die rekening houdt met de onderliggende thema's van macht en controle en die de nadruk legt op de mensenrechten en veiligheid van vrouwelijke slachtoffers en daarbij de betrokkenheid en de eigen kracht van het slachtoffer bevorderen (paragraaf 145).

#### **3. Huisvesting**

25. Met het doel om de eigen kracht van slachtoffers te bevorderen en hen te helpen bij hun herstel na geweld moedigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten aan de maatregelen te intensiveren om te zorgen voor een bredere implementatie van de Woningwet om zo vrouwelijke slachtoffers van geweld te kunnen laten profiteren van hun prioriteitsstatus in de beschikbare huisvestingsplannen. Ook moedigt zij aan de bestaande programma's voor het bevorderen van de eigen kracht van vrouwen gericht op economische zelfstandigheid voort te zetten en daarbij de inclusie van vrouwen die zijn blootgesteld aan of het risico lopen op meervoudige discriminatie, te waarborgen (paragraaf 150).

### **D. Gespecialiseerde ondersteuning (artikel 22)**

26. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan erop toe te zien dat alle vrouwelijke slachtoffers van geweld en hun kinderen gespecialiseerde ondersteuningsdiensten voor vrouwen

krijgen die de eigen kracht bevorderen en in alle regio's allesomvattende en holistische ondersteuning bieden. Dergelijke diensten moeten toegankelijk zijn voor alle vrouwen, zonder enige vorm van discriminatie, in het bijzonder illegale vrouwelijke migranten en vluchtelingen en vrouwelijke asielzoekers.

#### **E. Opvangplaatsen (artikel 23)**

27. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan erop toe te zien dat hun inspanningen opvangplaatsen te herverdelen over het hele land niet leiden tot een blijvend verlies aan opvangvoorzieningen. Bovendien moedigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten sterk aan de opvangvoorzieningen uit te breiden om zo te voldoen aan de minimumnorm van één gezinsplaats per 10.000 hoofden van de bevolking (paragraaf 165).

#### **F. Telefonische hulplijnen (artikel 24)**

28. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan te voorzien in een telefonische advieslijn voor alle vormen van geweld tegen vrouwen die onder het Verdrag van Istanbul vallen en die losstaat van de dienst voor de bescherming van het kind en die wordt geleid door personeel die is opgeleid in de noodzaak van een gendergerelateerde aanpak van geweld tegen vrouwen, met inbegrip van huiselijk geweld (paragraaf 169).

#### **G. Ondersteuning van slachtoffers van seksueel geweld (artikel 25)**

29. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan om samen met de relevante ngo's en de Centra Seksueel Geweld procedures, protocollen en trainingen te ontwikkelen om toegang tot behandeling en hulp mogelijk te maken voor alle slachtoffers van seksueel geweld, onder wie vrouwen met een beperking en in het bijzonder degenen met een verstandelijke beperking en vrouwen die ontmoedigd zouden kunnen worden door de verplichte extra bijdrage (paragraaf 174).

#### **H. Bescherming en ondersteuning van kinderen die getuige zijn (artikel 26)**

30. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan erop toe te zien dat alle relevante partijen, wettelijke of non-gouvernementele, waaronder bijvoorbeeld Veilig Thuis, voor huiselijk geweld en sociale wijkteams, terdege rekening houden met de rechten en behoeften van kinderen die getuigen zijn, op basis van een gendergerelateerd begrip van huiselijk geweld tegen vrouwen en maatregelen ontwikkelen ter ondersteuning van kinderen die getuigen zijn, zoals risicobeoordeling, aanvragen voor beschermingsbevelen en doorverwijzingen naar gespecialiseerde begeleiding. Dergelijke maatregelen zouden moeten worden afgestemd op maatregelen die zijn genomen ten aanzien van de voogdij en de omgangsregeling (zie hoofdstuk V, artikel 31) (paragraaf 178).

#### **I. Melding (artikel 27) en Melding door beroepskrachten (artikel 28)**

31. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan te onderzoeken of de hoge drempel ("ernstig risico") die moet worden gehaald voordat een risico op geweld aan Veilig Thuis op grond van de meldcode kan worden gemeld zonder toestemming van de betrokkene inderdaad door professionals in de praktijk wordt toegepast en of het feit dat een melding die door professionals aan Veilig Thuis zou kunnen worden gedaan, het gedrag van vrouwen om hulp te zoeken, negatief beïnvloedt (paragraaf 185).

#### **V. Materieel recht**

##### **A. Civiel recht**

###### **2. Schadevergoeding (artikel 30)**

32. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan middels training van rechters en officieren van justitie en andere maatregelen erop toe te zien dat vorderingen voor schadevergoeding zorgvuldig worden verwerkt, onder andere door de jure en de facto hindernissen weg te nemen die voorkomen dat vrouwelijke slachtoffers van geweld schadevergoeding vorderen voor een van de overeenkomstig het Verdrag van Istanbul strafbaar gestelde feiten. GREVIO nodigt de Nederlandse autoriteiten bovendien uit gegevens te verzamelen over het aantal zaken van geweld tegen vrouwen (strafprocedures en civiele procedures) waarin plegers is opgelegd een schadevergoeding aan het slachtoffer te betalen en te beoordelen of het systeem effectief is (paragraaf 197).

### **3. Voogdij, omgangsregeling en veiligheid (artikel 31).**

33. GREVIO dringt er bij Nederland op aan de noodzakelijke maatregelen te nemen, met inbegrip van de benodigde wetwijzigingen om te waarborgen dat rechters verplicht zijn (paragraaf 205):

- i) bij het vaststellen van de voogdij en de omgangsregeling rekening te houden met alle aspecten van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld;
- ii) erop toe te zien dat het risico van een kind om in de toekomst getuige te zijn van geweld tegen een naaste wordt erkend als dat de pleger het belang van het kind in gevaar brengt.
- iii) gendersensitieve richtlijnen aan te nemen om erop toe te zien dat de gendergerelateerde aard van het geweld en de invloed van een eventueel machtsverschil in de relatie op het kunnen voeren van onderhandelingen op een eerlijke manier worden erkend en dat er in procedures met betrekking tot kinderen de nodige ondersteuningsvereisten voor vrouwelijke slachtoffers van geweld zijn en
- iv) de voogdij en omgangsregeling te beperken wanneer dit gerechtvaardigd is om de veiligheid en het belang van het kind te garanderen.

### **4. Civiele rechtsgevolgen van gedwongen huwelijken (artikel 32)**

34. GREVIO nodigt de Nederlandse autoriteiten uit maatregelen te nemen om de rechtsmiddelen voor vrouwen in een gedwongen huwelijk te vergroten om hun ongehuwde staat terug te winnen, in het bijzonder door de tijdslimiet op de nietigverklaring weg te nemen en door een wettelijk recht aan te bieden een huwelijk nietig te verklaren of te ontbinden (paragraaf 209).

## **B. Strafrecht**

35. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan erop toe te zien dat misdrijven van huiselijk geweld worden vervolgd en gestraft en dat sancties effectief, proportioneel en afschrikwekkend zijn en dat daarbij rekening wordt gehouden met de zich herhalende aard van de misdrijven en de afhankelijkheid van de slachtoffers (paragraaf 213).

### **1. Psychologisch geweld (artikel 33)**

36. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan psychologisch geweld te onderzoeken, te vervolgen en effectief te straffen (paragraaf 219).

### **2. Stalking (artikel 34)**

37. Teneinde de effectieve uitvoering van het misdrijf "stalking" (artikel 285b Sr) te waarborgen, moedigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten aan de onderzoeks- en vervolgingsrichtlijnen te verbeteren en uit te voeren en specialistische trainingen te geven over de gendergerelateerde en ernstige aard van stalking en erop toe te zien dat preventieve operationele maatregelen worden genomen om recidive te voorkomen (paragraaf 222).

### **3. Seksueel geweld, met inbegrip van verkrachting (artikel 36)**

38. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht inzake seksueel geweld spoedig te herzien en erop toe te zien dat deze worden gebaseerd op het begrip "vrijwillig gegeven toestemming" en erop toe te zien dat passende sancties



worden ingevoerd voor alle seksuele handelingen zonder toestemming van het slachtoffer, zoals vereist door artikel 36 van het Verdrag van Istanbul (paragraaf 226).

#### **4. Gedwongen huwelijk (artikel 37)**

39. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan te overwegen een specifiek misdrijf “gedwongen huwelijk” in te voeren om de speciale aard van deze praktijk te omvatten. Dit zou moeten worden aangevuld met de bepaling van een specialistische training om het operationeel te maken voor de rechtshandhavende instanties en rechters (paragraaf 230).

#### **5. Vrouwelijke genitale verminking (artikel 38)**

40. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan een specifieke bepaling in te voeren die de opzettelijke gedraging van excisie, infibulatie of het toebrengen van andere verminkingen aan de grote of kleine schaamlippen of de clitoris strafbaar stelt en ervoor zorgt dat dwang onder bedreiging of het werven van vrouwen of meisjes of een meisje er toe aan te zetten een van die handelingen te ondergaan, eveneens strafbaar is, en het aantal gevallen van vrouwelijke genitale verminking die worden gemeld en vervolgd te bepalen om te beoordelen of er voldoende bescherming is (paragraaf 232).

#### **6. Seksuele intimidatie (artikel 40)**

41. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan de herziening van het Wetboek van Strafrecht voort te zetten en een passend strafrechtelijk antwoord op te nemen op alle vormen van seksuele intimidatie, waaronder nieuwere vormen van intimidatie, en erop toe te zien dat seksuele intimidatie, waaronder intimidatie online, op passende wijze strafbaar wordt gesteld (paragraaf 236).

#### **7. Strafverzwarende omstandigheden (artikel 46)**

42. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan erop toe te zien dat de aanwezigheid van kinderen door de rechterlijke macht wordt beschouwd als strafverzwarende omstandigheid, samen met alle andere strafverzwarende omstandigheden genoemd in artikel 46 van het Verdrag van Istanbul.<sup>105</sup> Dit houdt tevens in dat onder het OM en de rechterlijke macht het inzicht wordt bevorderd dat het afzien van strafvervolging of het geven van korte straffen bij huiselijk geweld en andere vormen van geweld tegen vrouwen niet de beginselen dient van het waarborgen van gerechtigheid, voor slachtoffers, het beëindigen van straffeloosheid voor plegers of de afschrikwekkende werking (paragraaf 240).

#### **8. Verbod op verplichte alternatieve procedures voor geschillenregeling of veroordeling**

43. GREVIO dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan de wetgeving en begeleiding inzake alternatieve geschillenregeling in alle strafzaken wegens geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld te herzien en aan te passen teneinde erop toe te zien dat dergelijke praktijken niet leiden tot de decriminalisering ervan en dat de rechten van de slachtoffers worden gehandhaafd. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten tevens sterk aan duidelijke protocollen en begeleiding in te voeren op alle rechtsgebieden waar gebruik wordt gemaakt van bemiddeling om erop toe te zien dat ieder aanbod van bemiddeling volledig vrijwillig wordt aanvaard en dat er geen ongepaste druk wordt uitgeoefend op vrouwen om een vorm van bemiddeling of alternatieve geschillenregeling aanvaardden (paragraaf 247).

44. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten bovendien sterk aan een onderzoek in te stellen naar wat de invloed is van het verplaatsen van zaken uit het strafrechtstelsel op recidivecijfers en afschrikwekkende werking (paragraaf 248).

---

105. Zie ook de recente jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens die stelt dat op grond van het Verdrag van Istanbul “zwaardere straffen nodig zijn wanneer het misdrijf wordt gepleegd tegen of in het bijzijn van een kind” (*D.M.D. versus Roemenië*, Uitspraak 3 oktober 2017, p. 9, paragraaf 27).

## **VI. Onderzoek, vervolging, procesrecht en beschermende maatregelen**

### **A. Onmiddellijke respons, preventie en bescherming (artikel 50)**

#### **1. Aangifte bij en onderzoek door de rechtshandhavende instanties**

45. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan verdere maatregelen te nemen om bindende richtlijnen en training te ontwikkelen om het aantal meldingen te vergroten en de effectiviteit van onderzoeken te verbeteren door erop toe te zien dat de rechtshandhavende instanties de capaciteit en vaardigheden hebben om om te gaan met alle slachtoffers van geweld, inclusief slachtoffers van seksueel geweld, en daarbij een slachtoffergerichte en gendersensitieve aanpak te hanteren. Hieronder valt ook het bieden van een veilige manier van aangifte doen en het bieden van bescherming aan en respect voor alle vrouwelijke slachtoffers van geweld en hun kinderen (paragraaf 258).

46. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan te bepalen wat de invloed is van de hervormingen bij de politie en het daaruit voortvloeiende verlies van agenten die zijn gespecialiseerd in huiselijk geweld, op het melden en onderzoeken van strafbare feiten. Dit vereist het vergaren van adequaat vastgelegde en uitgesplitste gegevens om de relevante autoriteiten in staat te stellen te bepalen of en welke misdrijven worden gemeld en welke uitkomst is bereikt (paragraaf 259).

#### **2. De rol van het OM en de veroordelingspercentages**

47. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan erop toe te zien dat alle daden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld die vallen onder het Verdrag van Istanbul snel worden vervolgd en bestraft en dat effectieve maatregelen worden genomen om het aantal zaken waarin wordt afgezien van strafvervolging terug te brengen, waaronder verdere verbetering in het verzamelen van bewijs en het gebruik van forensische documentatie en bewijs. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten verder sterk aan gegevens uitgesplitst naar gender te verzamelen om een adequate beoordeling en analyse van de vervolgings- en beschermingssystemen te kunnen maken en snel factoren te kunnen identificeren en aan te pakken die de deelname van vrouwen aan en hun toegang tot justitie verminderen (paragraaf 269).

### **B. Risico-inventarisatie en risicobeheer (artikel 51)**

48. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan erop toe te zien dat in alle gevallen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld een stelselmatige en gendersensitieve risico-inventarisatie en een gecoördineerd veiligheidsbeheer standaardprocedure worden voor alle betrokken instanties, vooral voor strafrechtelijke instanties. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten bovendien sterk aan (paragraaf 275):

- i) maatregelen te nemen om de duur en/of complexiteit van de risico-inventarisatie in het eerste administratieve stadium voor het verkrijgen van een THV te verminderen om het aantal verzoeken hiertoe te vergroten;
- ii) vast te stellen of de risico-inventarisaties in alle regio's op de juiste manier en effectief worden gebruikt om correct en adequaat gebruik van de THV's te waarborgen en of zaken van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld snel worden doorverwezen naar gespecialiseerde ondersteuningsdiensten voor vrouwen, zodat herhaalde doorverwijzingen worden voorkomen.

### **C. Spoedeisende locatieverboden (artikel 52)**

49. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan erop toe te zien dat de wettelijke bepaling inzake tijdelijke verboden overeenkomt met het Verdrag van Istanbul, ongeacht de relatie van de pleger met het slachtoffer of de woning van de pleger en moedigt de Nederlandse autoriteiten verder sterk aan hun inspanningen te intensiveren om het gebruik van tijdelijke verboden te

bevorderen door erop toe te zien dat de politie duidelijke richtlijnen heeft en adequaat is opgeleid in het waarborgen van waakzame handhaving ervan (paragraaf 285).

50. In dit verband moedigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten sterk aan gegevens te verzamelen over het gebruik van tijdelijke verboden en te beoordelen in welke mate de implementatie van de Wet tijdelijk huisverbod wordt geïmplementeerd (paragraaf 286).

#### **D. Gebieds- of contactverboden of beschermingsbevelen (artikel 53)**

51. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan erop toe te zien dat de beschikbare maatregelen onder de Wet tijdelijk huisverbod worden gecombineerd met makkelijk toegankelijke verboden van de civiele rechter, die slachtoffers kunnen aanvragen, en erop toe te zien dat slachtoffers proactieve ondersteuning krijgen van gespecialiseerde ondersteuningsdiensten voor vrouwen zodra een spoedeisend locatieverbod is uitgevaardigd, onder andere ondersteuning voor het aanvragen van bescherming of een verbod onder civiel recht. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten bovendien aan slachtoffers het wettelijk recht te geven tijdens strafprocedures gebieds- of contactverboden aan te vragen en gegevens te verzamelen over het aantal, het soort en de duur van dergelijke verboden per jaar (paragraaf 292).

#### **E. Slachtofferhulp in juridische procedures (artikel 55, lid 2)**

52. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan toe te zien op de invoering van praktische voorzieningen voor de toegang van vrouwen tot genderspecifieke slachtofferhulpdiensten die alomvattende ondersteuning bieden en secundaire victimisatie in gevallen van huiselijk geweld of andere vormen van geweld tegen vrouwen wegens herhaalde doorverwijzingen voorkomen (paragraaf 297).

#### **F. Rechtsbijstand (artikel 57)**

53. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan te onderzoeken wat de invloed is van de besparingen op de rechtsbijstand op de toegang van vrouwen tot rechtspraak in rechtbanken in strafzaken en familiezaken en ten aanzien van vorderingen voor en toekenning van schadevergoeding paragraaf 301).

## **VII. Migratie en asiel**

### **A. Verblijfstitel (artikel 59)**

54. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan de praktijk zelfstandige verblijfsvergunningen aan migranten die slachtoffer zijn van huiselijk geweld voort te zetten. GREVIO nodigt Nederland uit te beoordelen wat de invloed is van de verlenging van de periode om in aanmerking te komen voor een vergunning, de verplichting om het inburgeringsexamen te halen en de wijzigingen in de verplichting voor slachtoffers van huiselijk geweld om bewijs te leveren, op de daadwerkelijke mogelijkheid van vrouwelijke migranten om toegang te krijgen tot en te profiteren van de bepalingen inzake de zelfstandige verblijfsvergunning. (paragraaf 307).

### **B. Gendergerelateerde asielverzoeken (artikel 60)**

55. Teneinde effectieve gendersensitieve procedures te waarborgen, nodigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten uit om (paragraaf 319):

- i) toe te zien op de systematische verstrekking van informatie aan vrouwelijke asielzoekers over hun rechten als vrouw, voorafgaande aan hun ondervraging door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Deze zou onder andere informatie moeten bevatten over de vormen van gendergerelateerde vervolging en ervoor moeten zorgen dat vrouwen tijdig en effectief toegang hebben tot medische en andere ondersteuningsdiensten om hen in staat te stellen ondersteunend bewijs voor hun verzoek en bewijs van hun kwetsbaarheid te leveren.
- ii) gendergerelateerde richtlijnen en training te ontwikkelen en te implementeren om erop toe te zien dat een gendersensitieve uitleg wordt gegeven aan elk van de gronden van vervolging zoals vereist door artikel 60 van het Verdrag van Istanbul.
- iii) erop toe te zien dat juridische vertegenwoordiging binnen het immigratie- en asielstelsel toereikend van kwaliteit is en dat welke hervorming aan de rechtsbijstand dan ook de beschikbaarheid, kwaliteit van vertegenwoordiging of toegankelijkheid niet verminderen.

56. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan uitgesplitste gegevens te verzamelen over de gronden van vervolging die voor vrouwen die gendergerelateerd geweld ontvluchten, zijn erkend (paragraaf 320).

### **C. Non-refoulement (artikel 61)**

57. GREVIO juicht de erkenning toe dat een land dat algemeen veilig is, dit niet kan zijn voor duidelijk identificeerbare minderheidsgroepen en nodigt de Nederlandse autoriteiten uit de lijst van veilige landen voor alle vrouwen, in het bijzonder voor degenen die huiselijk geweld en gendergerelateerd geweld ontvluchten en LBT-vrouwen, te herzien (paragraaf 322).

## Bijlage II

### Lijst van de nationale autoriteiten, andere openbare lichamen, non-gouvernementele organisaties en organisaties uit het maatschappelijk middenveld met wie GREVIO heeft overlegt

#### Nationale autoriteiten

- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

#### Lokale autoriteiten

- Gemeente Utrecht

#### Openbare lichamen

- Veilig Thuis-organisaties
- Centra Seksueel Geweld
- Nationale ombudsman
- Kinderombudsman
- College voor de Rechten van de Mens
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Centraal Bureau voor de Statistiek

#### Non-gouvernementele organisaties

- Amnesty International Nederland
- Arosa
- Atria
- Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann
- Marokkaanse Vrouwen Vereniging Nederland
- Blijf Group
- Bureau Clara Wichmann
- Kinderrechtencollectief
- Federatie Opvang
- Netwerk VN-Vrouwenverdrag (Dutch CEDAW Network)
- WO=MEN Dutch Gender Platform
- NNID - Nederlandse organisatie voor seksediversiteit
- Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
- Nederlandse Vrouwenraad
- Femmes for Freedom
- Respect Network Europe
- Rutgers kenniscentrum seksualiteit
- Stichting LOS
- Vrouwenopvang Rosa Manus
- Transgender Netwerk Nederland
- Tiye International