

Aan de leden van de Vaste commissie voor
Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN Haag

Via : cie.vws@tweedekamer.nl

Datum	Bijlage(n)
12 maart 2020	-
Contactpersoon	Doorkiesnummer
Johan Gortworst	06 23 09 13 12
Onderwerp	Ons kenmerk
Grevio	VA20-018

Geachte leden,

Op 20 januari publiceerde de GREVIO-commissie haar evaluatierapport over het Nederlands beleid ten aanzien van geweld tegen vrouwen. Het Landelijk Netwerk Vrouwenopvang, onderdeel van Valente, geeft u ter gelegenheid van het Algemeen Overleg van 19 maart en onder verwijzing van onze eerdere brief¹ graag onze reactie. Het bespreken en uitwerken van de aanbevelingen van het rapport zien we als een proces van meerdere snelheden. We geven in deze brief onze visie op de aanbevelingen van GREVIO die een lange termijn aanpak vragen en doen voorstellen voor enkele aanbevelingen die GREVIO als 'urgent' benoemd.

Het Landelijk Netwerk Vrouwenopvang leest in het rapport veel waardering voor de inzet die Nederland de afgelopen jaren heeft gepleegd in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Dat vinden we terecht. We zien echter ook dat, ondanks alle inspanningen en investeringen, de Nederlandse aanpak nog altijd niet de gewenste impact heeft op het duurzaam stoppen van geweld tegen vrouwen en kinderen. Zolang het aantal dodelijke slachtoffers dat jaarlijks valt te betreuren in Nederland geen significante daling vertoont², is er alle reden om kritische geluiden van instanties zoals GREVIO zeer serieus te nemen. Onze aanbevelingen staan hieronder samengevat. De toelichting staat in de bijlage.

¹ Brief Valente aan Tweede Kamer d.d. 16 januari 2020 VA20-004 en brief College Rechten van de Mens d.d. 18 april 2019

² Zie Trouw 18 januari 2020 'Slachtoffers van de liefde'

Gedeelde visie nodig op genderspecifiek beleid

We roepen het Kabinet op om het voortouw te nemen voor het creëren van draagvlak voor een gedeelde visie op genderspecifiek beleid en deze visie als uitgangspunt te nemen van het rijksbeleid. Voor het voorkomen en duurzaam stoppen van geweld is het zeer belangrijk veel meer oog te hebben voor de dieper liggende maatschappelijke oorzaken en de specifieke en gender gerelateerde ongelijk positie van de vrouwen als slachtoffer van huiselijk geweld.

Alomvattend en landelijk gecoördineerd beleid noodzakelijk

We roepen op tot een alomvattend en landelijk gecoördineerd beleid. Het gaat bij dit beleid niet alleen om betere hulpverlening aan de slachtoffers of dat een minister het beleid bepaalt. Landelijk gecoördineerd beleid betekent dat het voor alle partijen, inclusief de gemeenten, duidelijk is wat er nodig is voor deze alomvattende aanpak en aan welke landelijke afspraken een ieder zich te houden heeft. Voor de vrouwenopvang specifiek is het landelijk beleidskader in- door en uitstroom, waarin de landelijke samenwerkingsafspraken tussen de centrumgemeenten en de vrouwenopvang zijn vastgelegd, van belang. Het rijk is de aangewezen partij om op al deze landelijke afspraken het overzicht te hebben en coördinerend en indien nodig bemiddelend (evt. als marktmeester) op te treden.

Opvangcapaciteit in overeenstemming brengen met de gestelde norm

De opvangcapaciteit is niet in overeenstemming met de normen die het verdrag van Istanbul stelt. We werken graag met rijk en gemeenten samen om aan deze norm te voldoen. De sector zelf heeft al het initiatief genomen om tot een onderling kwalitatief gelijkwaardig landelijk aanbod te komen door de inrichting van het keurmerk 'Veiligheid in de vrouwenopvang.' Het is duidelijk dat voor het in overeenstemming brengen met de normen extra investeringen noodzakelijk zijn.

Herhaalde doorverwijzingen voorkomen

Het doel van de hulpverlening is systemisch te kunnen werken en het doorbreken van intergenerationele overdracht. We zien dat cliënten bij de eerste hulpvraag niet altijd goed gehoord worden en daardoor onnodig herhaald worden doorverwezen. We dringen daarom aan op de mogelijkheid dat vrouwelijke slachtoffers direct naar gespecialiseerde ondersteuningsdiensten voor vrouwen worden doorverwezen. Dat betreft zowel gespecialiseerde ambulante hulpverlening als de gespecialiseerde residentiële vrouwenopvang.

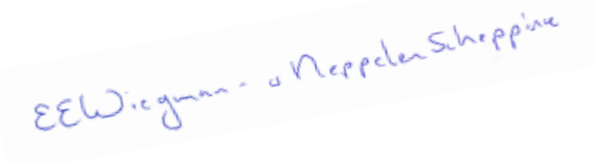
Richtlijnen nodig bij voogdijbeslissingen

De vrouwenopvang pleit voor het opstellen van richtlijnen over hoe in het besluitvormingsproces bij voogdijbeslissingen rekening moet worden gehouden met huiselijk geweld gericht tegen de moeder/het slachtoffer. De vrouwenopvang vindt het zinvol om onderzoek te doen naar hoe voogdijbeslissingen uitpakken in de praktijk onder cliënten in de vrouwenopvang.

Nu doorpakken

In haar input voor de GREVIO monitoring heeft het Landelijk Netwerk Vrouwenopvang aangegeven dat de implementatie van het Verdrag van Istanbul nog een slag verder gebracht moet worden omdat er nog teveel slachtoffers vallen. Wij zijn verheugd dat het GREVIO comité de 10 speerpunten die wij hebben ingebracht serieus heeft genomen en op doordachte en onderbouwde wijze terug laat komen in haar rapportage. Wij verwachten dat de eerste bespreking van het GREVIO rapport op 19 maart de start zal zijn van een proces waarbij Kamer, bewindspersonen, NGO's en gemeenten ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid de aanwijzingen van GREVIO nadere uitwerking en prioritering gaan geven. Wij zien uw reactie en die van de Minister met grote interesse tegemoet en zullen het proces gepast kritisch en constructief blijven volgen. We gaan graag samen met alle betrokkenen aan de slag.

Met vriendelijke groeten,
Namens het Landelijk Netwerk Vrouwenopvang



Esmé Wiegman - van Meppelen Scheppink
Directeur Valente

In afschrift aan:

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid cie.jv@tweedekamer.nl

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap cie.ocw@tweedekamer.nl

Bijlage: Toelichting op de aanbevelingen

Bijlage 1 Toelichting op de aanbevelingen

Gedeelde visie noodzakelijk op genderspecifiek beleid

GREVIO pleit voor een genderspecifiek beleid. Bij genderneutraal beleid bestaat het gevaar, stelt GREVIO, 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. Gezien onze gesprekken met beleidsmakers en stakeholders naar aanleiding van het verschijnen van het GREVIO rapport, vinden we dat het als eerste nodig is het eens te zijn over wat nu precies bedoeld wordt met genderspecifiek beleid en waarom dit zo belangrijk is. Zonder deze gedeelde visie is de kans groot dat alle partijen lang elkaar heen blijven praten. Op zich is over wat genderspecifiek beleid al veel gepubliceerd en zijn er handreikingen geschreven, zoals in 2016 door de VNG voor de centrumgemeenten vrouwenopvang.³

‘Het verdrag verplicht gemeenten een beleid te voeren dat de gelijkheid van vrouwen en mannen en de eigen kracht van vrouwen bevordert. Dit genderbewust beleid richt zich niet alleen op de aanpak van het geweld. Er is ook oog nodig voor de bredere context en de mogelijke ongelijkheid en achterstand van vrouwen. Denk aan emancipatiebeleid om de weerbaarheid, zelfbeschikking en (economische) zelfstandigheid van vrouwen te vergroten. Want pas als negatieve vormen van afhankelijkheid – zowel maatschappelijk, sociaal, psychisch als economisch – afnemen, kunnen vrouwen zich op eigen kracht tegen geweld teweestellen.’

De VNG noemt het Verdrag van Istanbul een mijlpaal in de internationale regelgeving omdat het het eerste Europese verdrag is dat genderbewust beleid specifiek benoemt en vastlegt.

Het Landelijk Netwerk Vrouwenopvang roept het Kabinet daarom op het voortouw te nemen voor het creëren van draagvlak voor een gedeelde visie op genderspecifiek beleid en deze visie als uitgangspunt te nemen van het rijksbeleid.

Alomvattend en landelijk gecoördineerd beleid

GREVIO dringt bij de Nederlandse autoriteiten aan op een effectief, geïntegreerd, alomvattend en gecoördineerd nationaal beleid dat aandacht besteedt aan alle vormen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en dat verder strekt dan afhankelijkheidsrelaties. Het gaat bij dit beleid niet alleen om betere hulpverlening aan de slachtoffers maar juist ook om het voorkomen van het geweld. Landelijk gecoördineerd beleid betekent dat het voor alle partijen, inclusief de gemeenten, duidelijk is wat er nodig is voor deze allesomvattende aanpak en aan welke landelijke afspraken een ieder zich te houden heeft. Het rijk is de aangewezen partij om daartoe het overzicht te hebben en coördinerend en indien nodig bemiddelen op te treden.

De vrouwenopvang is het met GREVIO eens dat hiervoor een stabiele en duurzame financiering nodig is op basis van een afzonderlijk budget en afzonderlijke financieringsstromen. Deze aanbeveling sluit aan bij een al vele malen geuite wens van de vrouwenopvang om tot een instantie te komen die het landelijk beleid coördineert en als het nodig is, ook als marktmeester met doorzettingsmacht kan optreden. De noodzaak blijkt bijvoorbeeld uit het niet goed werkende landelijk beleidskader voor de in- door- en uitstroom van de vrouwenopvang dat in 2016 in samenwerking tussen de

³ VNG ‘Het Verdrag van Istanbul’ december 2015
<https://www.movisie.nl/publicatie/voorbij-vooroordelen-stereotypes>

centrumgemeenten en de vrouwenopvang is vastgesteld. De implementatie hiervan is achterwege gebleven.

De aanpak vraagt daarnaast inzet van veel departementen op de levensgebieden als onderwijs, emancipatie, veiligheid, rechtsbescherming, werkgelegenheid en beschikbaarheid van betaalbare huisvesting. Dit betekent dat de departementen van VWS, VenJ, OC&W, BZK en SZW vanuit eenzelfde genderspecifieke visie beleid ontwikkelen en maatregelen nemen. Het kan ook nodig zijn bestaande regelgeving daarop aan te passen.

Bescherming en ondersteuning

Het hoofdstuk over 'Bescherming en ondersteuning' is van direct belang voor de opvang van de slachtoffers van huiselijk geweld. De vrouwenopvang is in de jaren zeventig voortgekomen uit de noodzaak om bescherming te bieden aan vrouwen en kinderen die zich in een gewelddadige situatie bevonden. De vrouwenopvang vroeg tegelijk ook aandacht voor de ongelijke machtsverhouding tussen mannen en vrouwen als onderliggende oorzaak van het geweld. We zien dat de aandacht in de hulpverlening de laatste jaren vooral is gericht op individueel herstel van de slachtoffers vanuit een steeds meer genderneutrale systeembenadering. ('Huiselijk geweld is een relatieprobleem. Beide partners hebben een aandeel').

Het GREVIO rapport maakt duidelijk dat voor het voorkomen en duurzaam stoppen van geweld het zeer belangrijk is veel meer oog te hebben voor deze dieper liggende oorzaken en de specifieke en gender gerelateerde ongelijk positie van de vrouwen als slachtoffer van huiselijk geweld. Voor de slachtoffers van huiselijk geweld zijn de machtsverhoudingen in de samenleving namelijk niet wezenlijk veranderd.

Terecht wijst GREVIO er daarnaast op dat huiselijk geweld zich niet alleen afspeelt binnen de privésfeer, maar ook in de publieke sfeer. De vrouwenopvang zal haar hulpverlening in overeenstemming brengen met de aanbevelingen van GREVIO en hoopt dat het rijk en andere stakeholders hetzelfde zullen doen.

Toegang tot de opvang is onder de maat

Het Landelijk Netwerk Vrouwenopvang is het volstrekt eens met de bevindingen van GREVIO dat de toegang tot vrouwenopvang onder de maat is. Het aantal opvangplaatsen voldoet niet aan de behoefte en is in strijd met de minimumnorm van één gezinsplaats per 10.000 hoofden van de bevolking. Het is aan de slachtoffers van huiselijk geweld niet uit te leggen waarom de mogelijkheden voor opvang en hulp in de verschillende steden ongelijk zijn. Voor de ambulancediensten gelden normen waar iedere regio zich aan moet houden. Waarom zouden deze voor de hulp aan de slachtoffers van huiselijk geweld, die zich in een zeer onveilige situatie bevinden, niet gelden? De financiering in Nederland van de hulpverlening aan vrouwen en kinderen tussen de verschillende regio's is te groot. We willen graag een eenduidig financieringsbeleid voor vrouwen en kinderen.

We werken graag met rijk en gemeenten samen om aan deze norm te voldoen. De sector zelf heeft al het initiatief genomen om tot een onderling kwalitatief gelijkwaardig aanbod te komen door de inrichting van het keurmerk 'Veiligheid in de vrouwenopvang.' Het is duidelijk dat voor het in overeenstemming brengen met de normen extra investeringen noodzakelijk zijn.

Een belangrijk onderdeel van het stelsel zijn de landelijk specialistische functies, zoals de opvang van de jonge slachtoffers van eerge relateerd geweld, mannenopvang en opvang slachtoffers mensenhandel. Binnen het stelsel hebben enkele centrumgemeenten zich hiervoor verantwoordelijk gesteld. Recente berichtgeving laat de kwetsbaarheid van het stelsel zien nu de gemeente Leeuwarden per 1-1-2021 niet langer verantwoordelijk wil zijn voor de landelijke functies die bij Fier

zijn ondergebracht⁴. Dit roept de vraag op of de landelijke functies van de vrouwenopvang met de daarbij behorende specialistische functies niet op een andere, meer duurzame manier in het stelsel dienen te worden geborgd.

Voorkom herhaalde doorverwijzingen

Het is praktijk geworden om bij hulpvragen van de slachtoffers de voorkeur te geven aan ambulante hulpverlening en pas als het niet anders kan, door te verwijzen naar de gespecialiseerde residentiële vrouwenopvang. ('Ambulante, tenzij...')

GREVIO dringt er echter op aan dat vrouwelijke slachtoffers **direct** naar gespecialiseerde ondersteuningsdiensten voor vrouwen worden doorverwezen. Dat betreft zowel gespecialiseerde ambulante hulpverlening als de gespecialiseerde residentiële vrouwenopvang.

In de huidige praktijk wordt als eerste naar de wijk doorverwezen (dit betreft een generalistisch aanbod) en pas als de problematiek toch complexer en hardnekkiger blijkt, naar de gespecialiseerde ambulante en residentiële hulp van de vrouwenopvang. Het gevolg voor het slachtoffer is het risico op een onwenselijke herhaalde doorverwijzing die ook niet zonder gevaar is. Er is een reëel risico dat de generalistische hulpverlening (wijkaanpak) de situatie onjuist (= te licht) inschat. Dit kan tot gevolg hebben dat het slachtoffer zich terugtrekt omdat ze zich niet gehoord of begrepen voelt. We kennen ook situaties waarin de situatie onnodig is geëscaleerd.

Het is voor een effectieve aanpak en doeltreffende directe hulp, daarom van belang dat erkend wordt dat de gespecialiseerde residentiële vrouwenopvang en specialistische ambulante hulp nauw verweven en ten dienste van elkaar staan. Ze dienen als eerste loket direct toegankelijk te zijn conform het Verdrag van Istanbul.

Het doel van de hulpverlening is systemisch te kunnen werken en het doorbreken van intergenerationele overdracht. We pleiten daarom voor expertisecentra waar het volledig aanbod voor vrouwen en kinderen, zowel ambulante, opvang, begeleiding en behandeling geïntegreerd kan worden aangeboden. Dit vraagt om een aanpassing in het beleid, landelijk en lokaal.

Voogdij

GREVIO maakt in haar rapport duidelijk dat een gender neutraal beleid nadelig kan uitpakken voor vrouwen en kinderen bij voogdijbeslissingen. De aanleiding zijn signalen dat plegers de voogdij toegewezen kregen op basis van de opvatting dat "waar twee vechten, hebben twee schuld". We kennen situaties waarbij het kind absoluut niet gebaat was bij een omgangsregeling met de pleger(vader), terwijl de rechter het kind daartoe wel verplichtte. Een dergelijke opvatting kan het slachtoffers moeilijk maken om als slachtoffer te worden erkend en hun rechten als slachtoffer te realiseren. Op grond van het Verdrag van Istanbul stelt GREVIO vast dat huiselijk geweld een *contra-indicatie* is voor *gezamenlijke* voogdij, tenzij dit uitdrukkelijk getoetst is aan de veiligheid. Het recht van ouders om met hun kind om te gaan mag niet gesteld worden boven de lichamelijke, emotionele veiligheid en het welzijn van het kind.

De vrouwenopvang steunt de oproep van GREVIO om bij het vaststellen van de voogdij en omgangsregeling als eerste rekening te houden met alle aspecten van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. De vrouwenopvang steunt ook de dringende oproep van GREVIO voor het opstellen van richtlijnen over hoe in het besluitvormingsproces rekening moet worden gehouden met huiselijk geweld gericht tegen de moeder/het slachtoffer. De vrouwenopvang vindt het zinvol om onderzoek te doen naar hoe voogdijbeslissingen uitpakken in de praktijk onder cliënten in de vrouwenopvang.

⁴ https://vernieuwd.lc.nl/friesland/leeuwarden/Leeuwarden-wil-af-van-functie-bij-Fier-25424978.html?harvest_referrer=https%3A%2Fwww.lc.nl%2Ffriesland%2Fleeuwarden%2Fleeuwarden-wil-af-van-functie-bij-Fier-25424978.html

Bijlage 2 TOP 10 Bevindingen van Vrouwenopvang op monitor Istanbul Verdrag (2019)

De vrouwenopvang schreef in 2019 mee aan de NGO-rapportage over het Istanbul Verdrag. In deze bijlage staan de 10 belangrijkste bevindingen van de vrouwenopvang.

Overall conclusie:

Implementatie van het Istanbul verdrag in Nederland moet beter omdat er nu nog te veel slachtoffers vallen. Er moet meer gedaan worden om geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld te voorkomen en meer worden gedaan om te zorgen dat ieder slachtoffer direct de juiste hulp en bescherming krijgt.

Top 10 belangrijkste punten:

- 1.** Duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden in aanpak huiselijk geweld en **landelijke regie** met doorzettingsmacht.
- 2.** Voldoende **capaciteit** en borging van de **kwaliteit van de vrouwenopvang**, met daarin borging van de veiligheid.
- 3.** **Genderspecifiek** beleid met aandacht voor het versterken van de positie van vrouwen
- 4.** Toegang tot de vrouwenopvang voor **ongedocumenteerde slachtoffers**
- 5.** Goede en snelle (financiering van) hulpverlening aan **kinderen in de opvang**
- 6.** Toegankelijke **juridische bijstand** voor slachtoffers van huiselijk geweld
- 7.** **Huisvesting met urgentie** voor vrouwen uit de vrouwenopvang
- 8.** **Online veiligheid** en aanpak cybergeweld
- 9.** Gratis laagdrempelige **telefonische hulplijn** voor slachtoffers door of in samenwerking met ervaringsdeskundigen.
- 10.** Opvolging van **aanbevelingen uit de onderzoeken** van Ombudsman en samenwerkende inspecties voor verbetering financiële positie van de vrouwen, betere uitstroom en betere aansluiting op hulp na de opvang.

Extra aandachtspunt: We vragen aandacht voor het **Caribisch deel van Nederland**. Het is van groot belang dat het Istanbul Verdrag daar ook wordt geïmplementeerd en dat daarnaast de landen binnen het Koninkrijk der Nederland ondersteund worden bij ratificatie en implementatie van het verdrag.