

GIDS VOOR GEMEENTEN

**OPVANG VOOR  
SLACHTOFFERS  
VAN GEWELD  
IN DE PRIVÉSFEER  
ALS MENSENRECHT**



COLLEGE VOOR  
DE RECHTEN  
VAN DE MENS

# INHOUD

## 4

### INLEIDING

Opvang voor slachtoffers van geweld in de privésfeer als mensenrecht



## 7

### DEEL A

### DE GEMEENTE: VIER ROLLEN



Beleidsmaker



Opdrachtgever



Toezichthouder



Dienstverlener

## 11

### DEEL B

### TIEN HOOFDPUNTEN

Hiermee kan de gemeente systematisch nagaan hoe de vrouwenopvang ter plekke er in mensenrechtenperspectief voor staat



## 22 DEEL C MENSENRECHTENKADER

22 Mensenrechtelijke  
beginselen



**HOE ZIT DAT MET  
MENSENRECHTEN-  
VERDRAGEN?**

27 Mensenrechtenverdragen:  
Vn-vrouwenverdrag &  
Verdrag van Istanbul



**HOE ZIT DAT MET  
DE KINDEREN IN DE  
VROUWENOPVANG?**

32 Mensenrechten op lokaal  
niveau: het BAKT-kader

# BAKT

Waardigheid

Gelijkheid

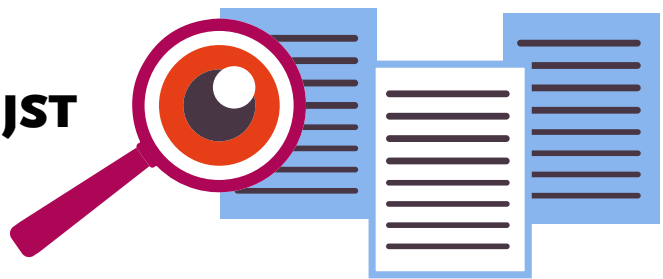
Participatie  
en  
empowerment

Rechts-  
bescherming

Autonomie



## 37 BIJLAGE BRONNENLIJST



# INLEIDING

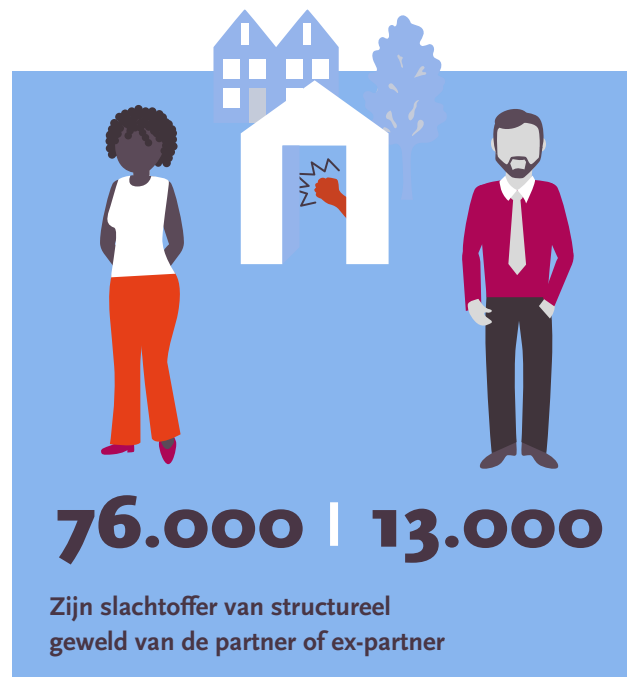
Wanneer vrouwen slachtoffer van geweld worden, is dat verreweg het vaakst geweld dat hen aangedaan wordt door een partner of ex-partner. Het gaat om mishandeling, bedreiging, seksueel geweld, psychologisch geweld, stalking en in sommige gevallen zelfs (poging tot) moord of doodslag. De meeste moorden die op vrouwen worden gepleegd, worden gepleegd door hun partner of ex-partner. Elk jaar komen er rond de vijftig vrouwen in Nederland om het leven door zulk geweld. Veel geweld is structureel, dat wil zeggen dat er steeds opnieuw geweld plaats vindt. Slachtoffers van zulk structureel geweld raken er als het ware aan gewend, praten het goed, denken dat het beter is voor de kinderen om te blijven of geloven de excuses van de pleger. Maar geweld heeft ook de neiging om te escaleren in de loop van de tijd. Of niet alleen meer gericht te zijn op het eerste slachtoffer, maar ook op kinderen of huisdieren. Soms is er dan een moment dat vrouwen geen andere mogelijkheid meer zien dan het huis te ontvluchten.

## Mensenrechtenschending

Geweld tegen vrouwen is een schending van de mensenrechten. Geweld tast de persoonlijke integriteit aan en de overheid moet mensen hiertegen beschermen. Dit soort geweld treft vrouwen buitenproportioneel vaak. Genderongelijkheid in de maatschappij ligt ten grondslag aan het geweld, de aard en ernst van het geweld en de mogelijkheid om al dan niet uit het geweld te ontsnappen en een zelfstandig leven op te bouwen. Dit maakt dat het om een schending van de mensenrechten van vrouwen gaat. Hier heeft Nederland meerdere mensenrechtenverdragen over geratificeerd, met als belangrijkste het VN Vrouwenverdrag en het Verdrag van Istanbul van de Raad van Europa.

## Vrouwenopvang: we moeten wel

Dat vrouwen hun relatie en hun huis ontvluchten is niet zo vreemd. Maar het is een situatie die niemand eigenlijk wil. Het streven van de overheid is om het uit de hand lopen van relaties vóór te zijn. In de laatste jaren is gewerkt aan preventie van escalerend geweld en aan alternatieven voor opvang. Er wordt voorlichting geboden, zodat moeilijkheden al vroeg gesignaleerd kunnen worden of gemeld bij Veilig Thuis. Er wordt intensieve begeleiding geboden aan gezinnen waar geweld speelt om het geweld te stoppen. Als dat allemaal niet lukt kan het huisverbod ingezet worden om een time-out af te dwingen. En er wordt bijvoorbeeld



12.000

vrouwen maken jaarlijks gebruik van de diensten van de vrouwenopvang-organisaties



gewerkt met de AWARE knop, als de (ex) partner een contactverbod heeft, om de veiligheid te vergroten.

Maar soms lukt dat allemaal niet: het geweld escaleert en het slachtoffer vertrekt. Dan is het maar goed dat er vrouwenopvang bestaat, waar het veilig is voor de vrouw (en haar kinderen). En waar kan worden gewerkt aan het duurzaam stoppen van geweld.

### **Geweld in de privésfeer: een groot probleem**

Uit onderzoek blijkt dat 76.000 vrouwen en 13.000 mannen in de vijf jaar voorafgaand aan de enquête het slachtoffer waren van structureel geweld van de partner of ex-partner.<sup>1</sup> Wanneer vrouwen geen mogelijkheid meer zien om veiligheid te vinden in of vanuit het eigen huis, kunnen ze direct of via een hulpverlener of Veilig Thuis terecht bij de vrouwenopvang. Veel vrouwen die zich na huiselijk geweld bij de vrouwenopvang melden hebben kinderen. Jaarlijks maken ongeveer 12.000 vrouwen gebruik van de diensten van de vrouwenopvangorganisaties. Soms blijven ze dan in hun eigen huis en wordt het huishouden begeleid, maar aan ongeveer 8500-9000 vrouwen wordt ook onderdak geboden. Er worden 4500 kinderen per jaar opgevangen die met hun moeder meekomen.

### **Intergenerationele overdracht**

Kinderen die geweld mee hebben gemaakt in hun gezin worden geraakt, ook als het geweld niet direct tegen hen gericht was. Ze lopen een groot risico op trauma en op latere leeftijd op psychische problemen zoals angst of depressie. Dat leidt uiteindelijk ook tot een groter risico op het worden van slachtoffer of pleger van geweld in de privésfeer. Kinderen worden in de vrouwenopvang gezien als individuele cliënten en dus hulp geboden naast de hulp die aan de moeder wordt geboden.

<sup>1</sup> Boom, A. ten, Wittebrood, K., Alink e.a., De prevalentie van huiselijk geweld en kindermishandeling in Nederland, Den Haag: WODC, 2019.

## **DE OVERHEID MOET HUISELIJK GEWELD VOORKOMEN EN AANPAKKEN, EN SLACHTOFFERS BESCHERMEN, ONDER MEER DOOR HEN IN VEILIGHEID TE BRENGEN DOOR ZE OP TE VANGEN**

### **Vrouwenopvang en mannen**

Gendergerelateerd geweld in de privésfeer treft vrouwen onevenredig hard. Dat in deze gids de vrouwenopvang centraal staat, is geen ontkenning van het bestaan van geweld tegen mannen. Weliswaar is er in deze gids geen specifieke aandacht aan de hulpverlening aan mannen als plegers, we zien dit wel als onderdeel van een sluitende en integrale aanpak. In de vrouwenopvang wordt de rol van mannen erkend en deze krijgt een plek in de hulpverlening binnen of buiten de opvang. Dat is van groot belang voor het organiseren van duurzame veiligheid.

### **De overheid heeft verplichtingen**

De overheid moet huiselijk geweld voorkomen en aanpakken, en slachtoffers beschermen, onder meer door hen in veiligheid te brengen door ze op te vangen. Dat is een verplichting op basis van internationale mensenrechtenverdragen en nationale wet- en regelgeving, waaronder de Wmo. Gemeenten hebben in de laatste jaren enorm veel opgezet en verbeterd om huiselijk geweld aan te pakken, inclusief het bieden van opvang. Zij spelen daarmee een cruciale rol in het beschermen en bevorderen van de mensenrechten van de slachtoffers van huiselijk geweld. In deze gids lees je welke verplichtingen internationale normen meebrengen voor gemeenten als het gaat om de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld aan moeten voldoen, als je de mensenrechten als uitgangspunt neemt. De gids besteedt aan de universele mensenrechtelijke beginselen, aan internationale mensenrechtenverdragen en aan een kader dat het College voor de Rechten van de Mens heeft ontwikkeld om de abstracte verplichtingen op basis van mensenrechten concreter te maken voor het lokale niveau.

## Streven naar verbetering

Deze gids is geschreven vanuit het besef dat enerzijds gemeenten voor een deel voldoen aan deze vereisten en aandacht besteden aan de genoemde punten en anderzijds op zoek zijn naar verbetering van de opvang. Dat geldt ook voor de uitvoerende organisaties. Zij hebben recentelijk een branchebreed keurmerk ontwikkeld, waaraan vrouwenopvang instellingen willen voldoen<sup>2</sup>. Deze gids is dan ook als een steun in de rug en een aanmoediging op te vatten.

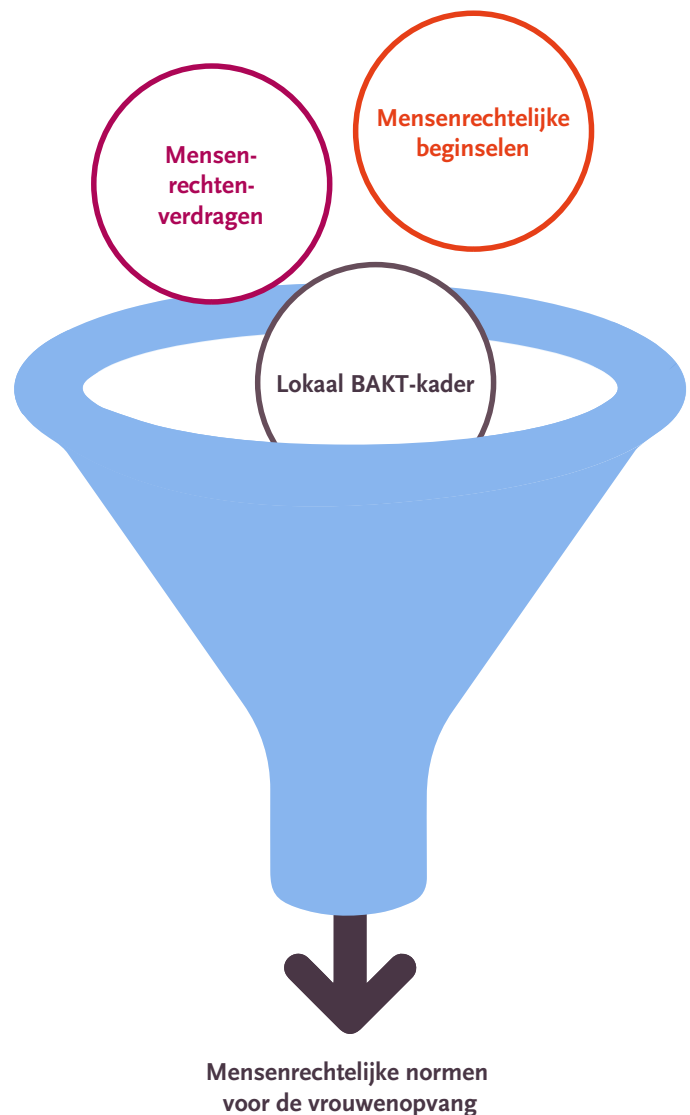
## Leeswijzer

In deel A gaan we in op de rol van de gemeente. In deel B komen we op 10 hoofdpunten door de belangrijkste punten uit al deze drie bronnen te halen. Deze hoofdpunten zijn uitgewerkt als een checklist. Vervolgens wordt in deel C gekeken naar mensenrechtenbeginselen, mensenrechtenverdragen en het door het College voor de Rechten van de Mens ontwikkelde lokale mensenrechtenkader (BAKT-kader). Vanuit elk van deze kaders wordt gehaald wat van

belang is voor de vrouwenopvang. Omwille van de leesbaarheid is niet bij elk recht en elke verplichting een expliciete verwijzing opgenomen naar een verdragsartikel of een andere bron. In de bijlage bij deze gids is een overzicht opgenomen van de gebruikte bronnen.

Tussen de hoofdstukken tref je ook nog twee kaders: eentje over hoe mensenrechtenverdragen werken en eentje over kinderrechten.

**DEZE GIDS IS DAN  
OOK ALS EEN STEUN  
IN DE RUG EN EEN  
AANMOEDIGING OP  
TE VATTEN**



<sup>2</sup> [www.valente.nl/keurmerk-veiligheid-in-de-vrouwenopvang/](http://www.valente.nl/keurmerk-veiligheid-in-de-vrouwenopvang/)



**DE  
GEMEENTE:  
VIER ROLLEN**



# DEEL A

## DE GEMEENTE: VIER ROLLEN

---

### Beleidsmaker

De gemeente heeft vier rollen met betrekking tot de vrouwenopvang. Ten eerste de rol van **beleidsmaker**. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) verplicht gemeenten geweld in de privésfeer aan te pakken en te zorgen voor vrouwenopvang. De invulling van het beleid is de verantwoordelijkheid van de gemeente. De gemeenten werken samen om een landelijk dekkend netwerk van vrouwenopvang te kunnen bieden. Er zijn 35 centrumgemeenten die, zo veel mogelijk in afstemming met de regiogemeenten om hen heen, beleid maken. Dat beleid gaat bijvoorbeeld over het aantal opvangplekken, de criteria voor toegang, de eigen bijdrage die zij vragen van cliënten en de ondersteuning die aangeboden wordt in de opvang. Bij het maken van het beleid spelen regiovisies en landelijke afspraken tussen gemeenten over het landelijk dekkend netwerk een rol.

---

### Opdrachtgever

Op grond van het beleid geven de centrumgemeenten een **opdracht en financiering** aan een instelling om vrouwenopvang in te richten en de hulpverlening uit te voeren. Aan deze opdracht zijn eisen verbonden, bijvoorbeeld ten aanzien van kwaliteit, aantal plekken en toegang. Gemeenten kunnen deze eisen stellen via subsidies of contracten. Daarbij stellen ze financieringseisen, soms door middel van een subsidiekader en later in de beschikking en soms via een inkoopbestek en een inkoopcontract. Opdrachtgever is de tweede rol.

---

### Toezichthouder

De Wet maatschappelijke ondersteuning is bijzonder: het **toezicht** op de uitvoering van de wet is ook bij de gemeente belegd. **Toezichthouder** is de derde rol. De gemeente is er dus verantwoordelijk voor dat de uitvoerende instelling voldoet aan zowel de afgesproken zaken vanuit beschikking of inkoopcontract, als aan de algemene eisen van de Wmo rond kwaliteit en veiligheid van de opvang.

---

### Dienstverlener

De vierde rol is die van dienstverlener. Vrouwen in de opvang hebben te maken met de gemeentelijke **dienstverlening** die cruciaal is voor hun dagelijks leven: inkomen, schuldhulpverlening, ondersteuning bij participatie, thuiszorg en hulpmiddelen, vervolghuisvesting en onafhankelijke cliëntondersteuning. En voor de kinderen de hulp en ondersteuning vanuit de Jeugdwet. De gemeente is weliswaar niet verantwoordelijk voor de geestelijke gezondheidszorg van volwassenen of rechtshulp, maar faciliteert wel de toegang, bijvoorbeeld door doorverwijzing vanuit het sociaal wijkteam of maatschappelijk werk.



Bij elk van deze rollen spelen mensenrechtennormen.  
Samengevat:

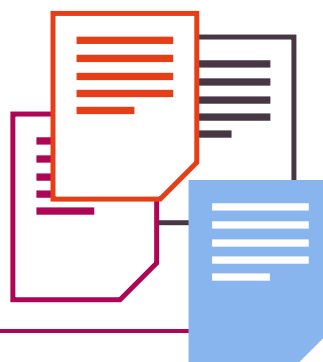
### Beleidsmaker

De overheid biedt vrouwenopvang vanuit het wettelijk kader van de Wmo en voldoet hiermee (als het goed is) aan mensenrechtelijke verplichtingen.



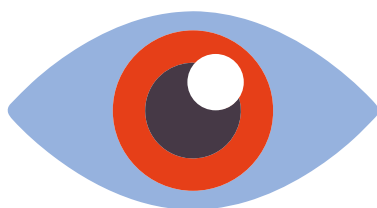
### Opdrachtgever

De overheid organiseert, financiert en geeft een opdracht met inachtneming van mensenrechten. Hiervoor bestaan beleidskaders, subsidiekaders, aanbestedingsbestekken en beschikkingen of contracten.



### Toezichthouder

De gemeente houdt toezicht op kwaliteit en veiligheid, op basis van wetten en mensenrechten vastgelegd in een toezichtskader. De gemeente kan ook het toezicht elders beleggen, bijvoorbeeld door de GGD in te schakelen.



### Dienstverlener

De gemeente verleent diensten aan burgers, waaronder de cliënten van de vrouwenopvang. De vrouwen en hun kinderen in de vrouwenopvang hebben deze dienstverlening nodig om hun mensenrechten te kunnen realiseren.



Hieronder zijn de aandachtspunten vanuit universele mensenrechten beginselen, vanuit internationale verdragen en vanuit het lokale BAKT-kader aan de hand van de bovenstaande vier rollen van gemeenten samengevat. Deze worden in de hoofdstukken hierna verder uitgewerkt:

---

Als **beleidsmaker** heeft de gemeente de volgende aandachtspunten vanuit mensenrechtenperspectief:

- Gendersensitief beleid
- Beschikking verstrekken
- Volume op peil houden
- Toegangscriteria zorgvuldig vaststellen
- Plaatsing faciliteren
- Eigen bijdrage bepalen
- Ketenregie organiseren

---

Als **opdrachtgever** heeft de gemeente de volgende aandachtspunten vanuit mensenrechtenperspectief:

- Risico-screening voor elke cliënt
- Toegankelijkheid hulpaanbod voor vrouwen met een beperking, taalachterstand etc.
- Kwaliteit van het hulpaanbod binnen de opvang (o.a. Inzicht in geweld in relaties en gendersensitiviteit)
- Deskundigheid medewerkers
- Beschikbaarheid psychische hulp
- Cliëntbetrokkenheid, cliëntenraad
- Fysieke locatie (Veiligheid in en om de locatie Toegang fysiek beperkte vrouwen Passend voor vrouwen met kind(eren) Privacy, ruimte, licht, ventilatie)
- Bereikbaarheid

---

#### **Toezicht:**

Zie bij opdrachtgever. Zelfde punten, andere rol. Daarbij is toezicht idealiter: laagdrempelig, pro-actief en stelt het slachtoffer centraal.

---

Als **diensteverlener** heeft de gemeente de volgende aandachtspunten vanuit mensenrechtenperspectief:

- Financiële ondersteuning, uitkeringen en schuldhulpverlening
- Jeugd: ondersteuning bij opgroeien en opvoeden
- Wmo: ondersteuning bij participatie en zelfstandig bestaan, nazorg
- Vervolghuisvesting



B

---

# TIEN HOOFD- PUNTEN

# DEEL B

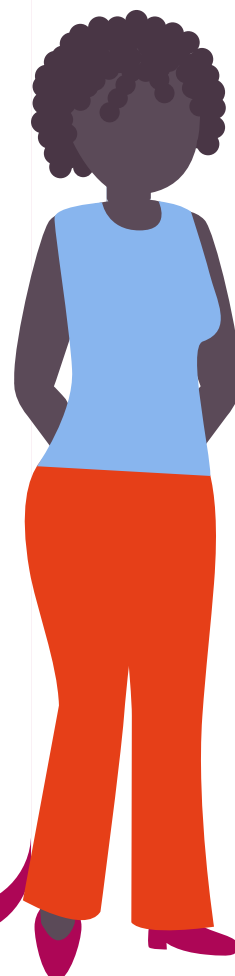
## TIEN HOOFDPUNTEN

Hieronder worden 10 hoofdpunten op een rij gezet op basis van mensenrechtenbeginselen, -verdragen en het lokale mensenrechtenkader. Hiermee kan de gemeente systematisch nagaan hoe de vrouwenopvang ter plekke er in mensenrechtenperspectief voor staat.

Deze worden in de hoofdstukken in deel C onderbouwd. Je vindt in deel C het mensenrechtelijk kader.

### De 10 hoofdpunten

- 1 De gemeente biedt opvang en ontwikkelt beleid
- 2 De gemeente voert gendersensitief beleid en zorgt voor gendersensitiviteit in de uitvoering
- 3 De gemeente stelt toegangscriteria op voor opvang in de vrouwenopvang
- 4 De gemeente zorgt voor een formele beschikking en informatie in begrijpelijke taal
- 5 De gemeente zorgt voor een goede locatie
- 6 De gemeente zorgt voor goede hulpverlening en ondersteuning binnen de opvang incl. deskundig personeel
- 7 De gemeente faciliteert de toegang vanuit de vrouwenopvang tot zorg- en ondersteuning buiten de opvang, waaronder gemeentelijke dienstverlening
- 8 De gemeente zorgt (samen met de uitvoerder) voor meer autonomie en medezeggenschap, bijvoorbeeld door een cliëntenraad
- 9 De gemeente faciliteert samenwerking binnen de zorg- en de veiligheidsketen
- 10 De gemeente organiseert toezicht op de vrouwenopvang



In kolom 1 staat uitleg over wat het hoofdpunt in de praktijk betekent. In kolom 2 staat een verwijzing naar deel C en waar het punt terug te vinden is.

## De gemeente biedt opvang en ontwikkelt beleid

1

Door opvang te bieden aan slachtoffers van huiselijk geweld levert de overheid een bijdrage aan het respecteren en beschermen van de waardigheid en aan het herstel van het gevoel van waardigheid.	<b>BEGINSEL:</b> Waardigheid – algemeen
Huiselijk geweld tast de autonomie van individuen aan. Opvang helpt die te herstellen.	<b>BEGINSEL:</b> Autonomie – algemeen
Geweld tegen vrouwen is de meest extreme manifestatie van genderongelijkheid. Seksueel geweld en huiselijk geweld zijn een vorm van discriminatie van vrouwen omdat deze vormen van geweld vrouwen buitenproportioneel vaak treffen en vrouwen hier onvoldoende tegen beschermd worden. De gemeente biedt volgens een eigen beleidskader opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld.	<b>BEGINSEL:</b> Gelijkheid – algemeen
Om veiligheid te kunnen bieden moeten er voldoende, gemakkelijk bereikbare en betaalbare opvanglocaties zijn waar vrouwen kunnen verblijven zolang zij thuis niet veilig zijn. Opvanglocaties zijn er door het hele land, zodat vrouwen nooit te ver hoeven te reizen voor een veilige plek. De gemeente werkt samen met andere gemeenten en het Rijk om te zorgen dat er overal in het land locaties zijn, die bovendien toegankelijk zijn voor alle vrouwen, met en zonder beperking, en ongeacht of zij NL spreken.	<b>BEGINSEL:</b> Gelijkheid – locatie <b>VERDRAGSVERPLICHTING:</b> Bieden van veiligheid – voldoende, gemakkelijk bereikbaar, betaalbaar <b>BAKT-KADER:</b> toegankelijk – opvang overal in het land
De overheid moet zorgen voor effectief, alomvattend en gecoördineerd beleid, waarbij slachtoffers en hun rechten centraal staan. Dat vraagt om effectieve samenwerking van alle instanties die bij de uitvoering betrokken zijn, zoals overheid, mensenrechteninstanties en maatschappelijke organisaties. De gemeente draagt bij en faciliteert coördinatie en samenwerking op landelijk, regionaal en lokaal niveau bij het opvangen van de slachtoffers van huiselijk geweld.	<b>VERDRAGSVERPLICHTING:</b> algemeen – landelijke coördinatie
Uitgangspunt voor voldoende opvang is dat er één (gezins)opvangplaats per 10.000 hoofden van de bevolking beschikbaar is. De gemeente neemt in haar beleid op dat ze streeft naar 1 opvangplek per 10.000 inwoners en meet hieraan af of er al voldoende plekken zijn.	<b>BAKT-KADER:</b> beschikbaarheid – voldoende plekken
De gemeente bepaalt in haar financieringseisen dat de opvang 24/7 beschikbaar is, zodat vrouwen in nood direct en dag en nacht bij de opvang terecht kunnen.	<b>VERDRAGSVERPLICHTING:</b> Bieden van veiligheid – direct beschikbaar <b>BAKT-KADER:</b> beschikbaarheid – noodopvang 24/7

## De gemeente biedt opvang en ontwikkelt beleid

1

<p>Om aan hun herstel te kunnen werken, is het noodzakelijk dat vrouwen lang genoeg in de opvang kunnen verblijven. Richtlijn is drie tot zes maanden, met de mogelijkheid om te verlengen. De gemeente maakt afspraken middels financieringseisen over de mogelijkheid om enkele maanden in de opvang te verblijven indien nodig.</p>	<p><b>BAKT-KADER:</b> beschikbaarheid – langere tijd wanneer nodig</p>
<p>Speciale aandacht wordt besteed aan groepen die vormen van intersectionele of meervoudige discriminatie ervaren, zoals vrouwen met een beperking, slachtoffers van eengerelateerd geweld, vrouwen met een migratieachtergrond en vrouwen zonder verblijfsstatus of met afhankelijk verblijfsrecht. De gemeente houdt in haar beleid rekening met de diversiteit van achtergronden van de slachtoffers van huiselijk geweld. De gemeente maakt afspraken met de instelling middels financieringseisen over de toegankelijkheid en kwaliteit van de opvang voor vrouwen in (extra) kwetsbare situaties.</p>	<p><b>VERDRAGSVERPLICHTING:</b> algemeen – vrouwen in kwetsbare situaties</p>
<p>De gemeente maakt beleid rond het opvangen van gezinnen en financiert het gebruik van een locatie die hiervoor geschikt is. Dit is nodig om ervoor te zorgen dat de opvanglocatie gezinnen goed kan opvangen, ook in gevallen dat jongens met hun moeder meekomen. Geschikte gezinsaccommodaties hebben aparte sanitaire voorzieningen om ieders privacy te respecteren.</p>	<p><b>BAKT-KADER:</b> toegankelijk – Gezinnen</p>

## De gemeente voert gendersensitief beleid en zorgt voor gendersensitiviteit in de uitvoering

2

<p>De aanpak van geweld in de privésfeer vereist dat gemeenten gendersensitief beleid ontwikkelen en toepassen, ook waar het gaat om de vrouwenopvang. Gendersensitief beleid erkent dat vrouwen en mannen verschillende problemen, behoeften en prioriteiten hebben ten gevolge van de verschillende rollen die de maatschappij hen oplegt en houdt rekening met deze verschillende problemen, behoeften en prioriteiten. Door de ongelijkheid van mannen en vrouwen in de samenleving vormen vrouwen immers de grote meerderheid van de slachtoffers van huiselijk geweld. De gemeente benoemt in haar beleid het belang van gender: maatschappelijke en financiële ongelijkheid als oorzaak, de noodzaak voor specifieke vrouwenopvang en gendersensitieve ondersteuning en zorg in de opvang als voorwaarde voor financiering.</p>	<p><b>VERDRAGSVERPLICHTING:</b> algemeen – gendersensitief beleid <b>BAKT-KADER:</b> kwaliteit – gendersensitief</p>
--	--

## De gemeente stelt toegangscriteria op voor opvang in de vrouwenopvang

3

Gelijkheid betekent dat alle vrouwen toegang hebben tot de vrouwenopvang, ongeacht hun sociaaleconomische positie of verblijfsstatus. De opvang moet betaalbaar zijn (en dus geen vrouwen met geen of weinig inkomen uitsluiten) en ook vrouwen en hun eventuele kinderen zonder verblijfsstatus toelaten. De gemeente checkt of de eigen bijdrage geen drempel opwerpt en stelt in de toegangscriteria geen eisen rond verblijfsstatus.

**BEGINSEL:**  
Gelijkheid – toegang  
**BAKT-KADER:**  
toegankelijk – Verblijfsstatus en economische status

De vrouwenopvang moet bescherming bieden aan slachtoffers van lichamelijk, seksueel en geestelijk geweld, bedreiging met geweld, dwang en vrijheidsberoving. Ook als er geen acuut of onmiddellijk dreigend gevaar is. Toegangsvoorwaarden die acuut gevaar voor leven of gezondheid van vrouwen en kinderen inhouden, zijn in strijd met de mensenrechten. Toegang tot hulp mag niet afhankelijk zijn van de bereidheid van de vrouw om aangifte te doen tegen de pleger. Vrouwen hebben het recht in vrijheid te kunnen beslissen om al dan niet aangifte te doen.

**BEGINSEL:**  
Autonomie – vereisten voor toegang tot de opvang;  
**VERDRAGSVERPLICHTING:**  
Bieden van veiligheid – aard en ernst van het geweld  
**BAKT-KADER:**  
toegankelijk – Toegangscriteria

## De gemeente zorgt voor een formele beschikking en informatie in begrijpelijke taal

4

Iedere vrouw die toegang tot de opvang vraagt heeft recht op een op schrift gestelde beschikking. De gemeente reikt die uit, of mandateert de opvanginstelling daartoe. De beschikking bevat de beslissing over het verzoek en de motivatie daarvoor. Het is cruciaal dat vrouwen besluiten kunnen begrijpen, er bezwaar tegen kunnen maken of een klacht indienen.

**BEGINSEL:**  
Rechtsbescherming – beschikking  
**BAKT-KADER:**  
kwaliteit – beschikking

Informatie over de vrouwenopvang moet ruimschoots beschikbaar zijn, onder meer op het internet, via de telefoon en bij de huisarts. En toegankelijk en begrijpelijk zijn, ook in verschillende talen. Gemeenten zorgen ervoor dat cliënten weten welke rechten zij hebben en welke zorg en hulp zij kunnen krijgen.

**BAKT-KADER:**  
beschikbaarheid – informatie  
**BAKT-KADER:**  
toegankelijk – Informatie in begrijpelijke taal

Het beginsel van menselijke waardigheid brengt mee dat de opvanglocatie zelf ook aan bepaalde eisen voldoet. Dat betekent onder meer dat er voldoende privacy, voldoende ruimte, voldoende licht en ventilatie en goede bereikbaarheid is. De gemeente doet dit door een instelling te financieren en toezicht te houden.

**BEGINSEL:**  
Waardigheid – locatie  
**BAKT-KADER:**  
kwaliteit – kwaliteit locatie

De vrouwenopvang moet geschikt zijn voor alle vrouwen. Dat houdt in dat de opvanglocatie fysiek toegankelijk is, ook voor cliënten met een beperking en voor vrouwen met kinderen. De gemeente neemt bepalingen over toegankelijkheid van de instelling op in haar financieringseisen.

**BEGINSEL:**  
Gelijkheid – locatie  
**BAKT-KADER:**  
toegankelijk – Fysieke toegankelijkheid

Vrouwen zijn pas veilig als het gebouw waarin de opvang is gevestigd voldoende veilig is om te kunnen beschermen tegen geweldadige (ex-) partners en familieleden. De gemeente neemt bepalingen op in haar financieringseisen over de veiligheid van de locatie en financiert beveiliging. Naast de technische veiligheid van het gebouw is een goede samenwerking met de politie van belang voor het waarborgen van de veiligheid van vrouwen in de opvang. De gemeente faciliteert samenwerking met de politie.

**BAKT-KADER:**  
kwaliteit – veiligheid locatie

**DE VROUWENOPVANG MOET GESCHIKT ZIJN VOOR ALLE VROUWEN. DAT HOUDT IN DAT DE OPVANGLOCATIE FYSIEK TOEGANKELIJK IS, OOK VOOR CLIËNTEN MET EEN BEPERKING EN VOOR VROUWEN MET KINDEREN**





## De gemeente zorgt voor goede hulpverlening en ondersteuning binnen de opvang, incl. deskundig personeel

# 6

<p>Binnen de opvang mag geen intimidatie en geweld voorkomen, ook dat hoort bij goede hulpverlening. De gemeente zorgt naast veiligheid binnen de opvang ook voor hulpverlening die rekening houdt met de situatie en behoefte van vrouwen. Het is noodzakelijk dat de hulpverlening past bij de mentale, fysieke en materiële situatie van slachtoffers.</p>	<p><b>BEGINSEL:</b> Waardigheid – zorg en omgeving</p>
<p>Om een individueel veiligheidsplan te kunnen opstellen, is het noodzakelijk dat de opvang van ieder slachtoffer en haar situatie bij aankomst een inschatting maakt. De gemeente vraagt de instelling middels financierings-eisen om voor ieder slachtoffer een veiligheidsplan (inclusief risicotaxatie) op te stellen.</p>	<p><b>VERDRAGSVERPLICHTING:</b> Bieden van veiligheid – veiligheidsplan <b>BAKT-KADER:</b> aanvaardbaarheid – individueel plan</p>
<p>Om te kunnen herstellen, is de beschikbaarheid van voldoende specialistische zorg in de opvang vereist. Specialistisch houdt in dat die zorg specifiek is gericht op vrouwen die slachtoffer zijn (geweest) van huiselijk geweld. De gemeente bepaalt door middel van financieringseisen dat voldoende specialistische zorg wordt geboden in de opvang, bijvoorbeeld door het Keurmerk Veiligheid in de Vrouwenopvang te eisen. Alternatieve locaties, zoals hotels, zijn niet geschikt omdat deze ondersteuning hier niet is.</p>	<p><b>VERDRAGSVERPLICHTING:</b> Faciliteren van herstel – Specialistische zorg</p>
<p>Vrouwen leren hun rechten kennen en krijgen ondersteuning in het nemen van hun eigen beslissingen. Zij krijgen hulp bij het creëren van financiële onafhankelijkheid, en dan met name financiële onafhankelijkheid van de pleger van het geweld. De gemeente bepaalt dat de ondersteuning die zij in de vrouwenopvang financiert gericht is op herstel van en/of ondersteuning van autonomie, onder andere gericht op financiële zelfstandigheid.</p>	<p><b>BEGINSEL:</b> Autonomie – zorg <b>VERDRAGSVERPLICHTING:</b> Voorkomen herhaling slachtofferschap – Economische zelfstandigheid</p>
<p>Vrouwen krijgen ondersteuning bij het (opnieuw) verwerven van inkomen en huisvesting na de opvang. De gemeente bepaalt in haar financierings-eisen dat de zorg en ondersteuning ook gericht is op inkomen en huisvesting na de opvang. De gemeente zorgt ervoor dat specialistische hulp (zoals op het gebied van afbetaling van schulden en het creëren van economische zelfstandigheid) beschikbaar is.</p>	<p><b>BEGINSEL:</b> Empowerment en participatie – zorg en ondersteuning <b>BAKT-KADER:</b> beschikbaarheid – zorg en ondersteuning</p>
<p>Alle slachtoffers hebben recht op de benodigde specifieke hulp en ondersteuning. Dat vereist dat het personeel van de vrouwenopvang voldoende deskundig is om die te kunnen bieden. Specifieke aandacht is nodig voor het voorkomen van secundaire victimisatie. De gemeente bepaalt middels financieringseisen dat het personeel van de uitvoerende instelling voldoende deskundig is, en indien nodig training krijgt. De gemeente bepaalt in haar financieringseisen voor een instelling dat de medewerkers deskundig zijn. De gemeente vraagt vanuit toezicht en/of vanuit de rol als opdrachtgever naar klachten rond bejegening.</p>	<p><b>VERDRAGSVERPLICHTING:</b> Faciliteren van herstel – Deskundig en getraind personeel <b>BAKT-KADER:</b> kwaliteit – getraind personeel</p>

**De gemeente faciliteert de toegang vanuit de vrouwenopvang tot zorg- en ondersteuning buiten de opvang, waaronder gemeentelijke dienstverlening**



<p>Binnen de opvang mag geen intimidatie en geweld voorkomen, ook dat hoort bij goede hulpverlening. De gemeente zorgt naast veiligheid binnen de opvang ook voor hulpverlening die rekening houdt met de situatie en behoefte van vrouwen. Het is noodzakelijk dat de hulpverlening past bij de mentale, fysieke en materiële situatie van slachtoffers.</p>	<p><b>BEGINSEL:</b> Waardigheid – zorg en omgeving</p>
<p>Om een individueel veiligheidsplan te kunnen opstellen, is het noodzakelijk dat de opvang van ieder slachtoffer en haar situatie bij aankomst een inschatting maakt. De gemeente vraagt de instelling middels financieringseisen om voor ieder slachtoffer een veiligheidsplan (inclusief risicotaxatie) op te stellen.</p>	<p><b>VERDRAGSVERPLICHTING:</b> Bieden van veiligheid – veiligheidsplan <b>BAKT-KADER:</b> aanvaardbaarheid – individueel plan</p>
<p>Om te kunnen herstellen, is de beschikbaarheid van voldoende specialistische zorg in de opvang vereist. Specialistisch houdt in dat die zorg specifiek is gericht op vrouwen die slachtoffer zijn (geweest) van huiselijk geweld. De gemeente bepaalt door middel van financieringseisen dat voldoende specialistische zorg wordt geboden in de opvang, bijvoorbeeld door het Keurmerk Veiligheid in de Vrouwenopvang te eisen. Alternatieve locaties, zoals hotels, zijn niet geschikt omdat deze ondersteuning hier niet is.</p>	<p><b>VERDRAGSVERPLICHTING:</b> Faciliteren van herstel – Specialistische zorg</p>
<p>Vrouwen leren hun rechten kennen en krijgen ondersteuning in het nemen van hun eigen beslissingen. Zij krijgen hulp bij het creëren van financiële onafhankelijkheid, en dan met name financiële onafhankelijkheid van de pleger van het geweld. De gemeente bepaalt dat de ondersteuning die zij in de vrouwenopvang financiert gericht is op herstel van en/of ondersteuning van autonomie, onder andere gericht op financiële zelfstandigheid.</p>	<p><b>BEGINSEL:</b> Autonomie – zorg <b>VERDRAGSVERPLICHTING:</b> Voorkomen herhaling slachtofferschap – Economische zelfstandigheid</p>
<p>Vrouwen krijgen ondersteuning bij het (opnieuw) verwerven van inkomen en huisvesting na de opvang. De gemeente bepaalt in haar financieringseisen dat de zorg en ondersteuning ook gericht is op inkomen en huisvesting na de opvang. De gemeente zorgt ervoor dat specialistische hulp (zoals op het gebied van afbetaling van schulden en het creëren van economische zelfstandigheid) beschikbaar is.</p>	<p><b>BEGINSEL:</b> Empowerment en participatie – zorg en ondersteuning <b>BAKT-KADER:</b> beschikbaarheid – zorg en ondersteuning</p>
<p>Alle slachtoffers hebben recht op de benodigde specifieke hulp en ondersteuning. Dat vereist dat het personeel van de vrouwenopvang voldoende deskundig is om die te kunnen bieden. Specifieke aandacht is nodig voor het voorkomen van secundaire victimisatie. De gemeente bepaalt middels financieringseisen dat het personeel van de uitvoerende instelling voldoende deskundig is, en indien nodig training krijgt. De gemeente bepaalt in haar financieringseisen voor een instelling dat de medewerkers deskundig zijn. De gemeente vraagt vanuit toezicht en/of vanuit de rol als opdrachtgever naar klachten rond bejegening.</p>	<p><b>VERDRAGSVERPLICHTING:</b> Faciliteren van herstel – Deskundig en getraind personeel <b>BAKT-KADER:</b> kwaliteit – getraind personeel</p>

## De gemeente zorgt voor meer autonomie en medezeggenschap, bijvoorbeeld door een cliëntenraad

8

<p>Vrouwen hebben recht op inspraak bij beslissingen die de vrouwenopvang neemt tijdens hun verblijf. De gemeente bepaalt in haar financieringseisen dat de instelling vrouwen betreft bij beslissingen tijdens hun opvang.</p>	<p><b>BEGINSEL:</b> Empowerment en participatie – zorg en ondersteuning</p>
<p>Vrouwen hebben recht op respect voor hun autonomie in de aard van de hulpverlening, door hun behoeften centraal te stellen en hen te betrekken in besluitvorming. De gemeente bespreekt in een accountgesprek hoe de hulpverlening de autonomie van de cliënten ondersteunt.</p>	<p><b>BAKT-KADER:</b> aanvaardbaarheid – autonomie ondersteunen</p>
<p>Participatie en medezeggenschap van vrouwen in de opvang, in de vorm van een cliëntenraad, is een voorwaarde om te weten of de opvang voldoende rekening houdt met de verschillende cliënten en dus voldoet aan de eis van ‘aanvaardbaarheid’. De gemeente bespreekt de medezeggenschap van vrouwen.</p>	<p><b>BEGINSEL:</b> Empowerment en participatie – instelling <b>BAKT-KADER:</b> aanvaardbaarheid – cliëntinspraak</p>
<p>Het moet voor alle vrouwen mogelijk zijn om te participeren in medezeggenschap, ook wanneer zij verbaal minder sterk zijn of niet goed functioneren in klassieke vergaderstructuren.</p>	<p><b>BAKT-KADER:</b> toegankelijk – Inclusieve medezeggenschap</p>

## De gemeente faciliteert samenwerking binnen de zorg- en de veiligheidsketen

9

<p>Naast opvang zijn mogelijk andere middelen nodig om de veiligheid van vrouwen te waarborgen, vanuit een justitieel strafrechtelijk kader. Dat vereist goede samenwerking tussen deze sectoren. De gemeente faciliteert samenwerking tussen zorg- en veiligheidspartners.</p>	<p><b>BEGINSEL:</b> Rechtsbescherming – afstemming en samenwerking <b>VERDRAGSVERPLICHTING:</b> Bieden van veiligheid – samenwerking</p>
---	--



**NAAST OPVANG ZIJN MOGELIJK ANDERE MIDDELEN NODIG OM DE VEILIGHEID VAN VROUWEN TE WAARBORGEN, VANUIT EEN JUSTITIEEL STRAFRECHTELIJK KADER**

Rechtsbescherming betekent ook dat er voldoende toezicht is op de uitvoering van de opvang. De gemeente organiseert toezicht op de vrouwenopvang.	<b>BEGINSEL:</b> Rechtsbescherming – toezicht
Het waarborgen van de kwaliteit van de vrouwenopvang vereist objectieve monitoring van de vrouwenopvang door of namens de gemeente. Indien noodzakelijk, moet de gemeente optreden om verbetering te bereiken. De gemeente organiseert toezicht, bijvoorbeeld door accountgesprekken.	<b>BAKT-KADER:</b> kwaliteit – monitoring

**HET WAARBORGEN VAN DE KWALITEIT VAN DE VROUWENOPVANG VEREIST OBJECTIEVE MONITORING VAN DE VROUWENOPVANG DOOR OF NAMENS DE GEMEENTE**





# **MENSEN- RECHTEN- KADER**



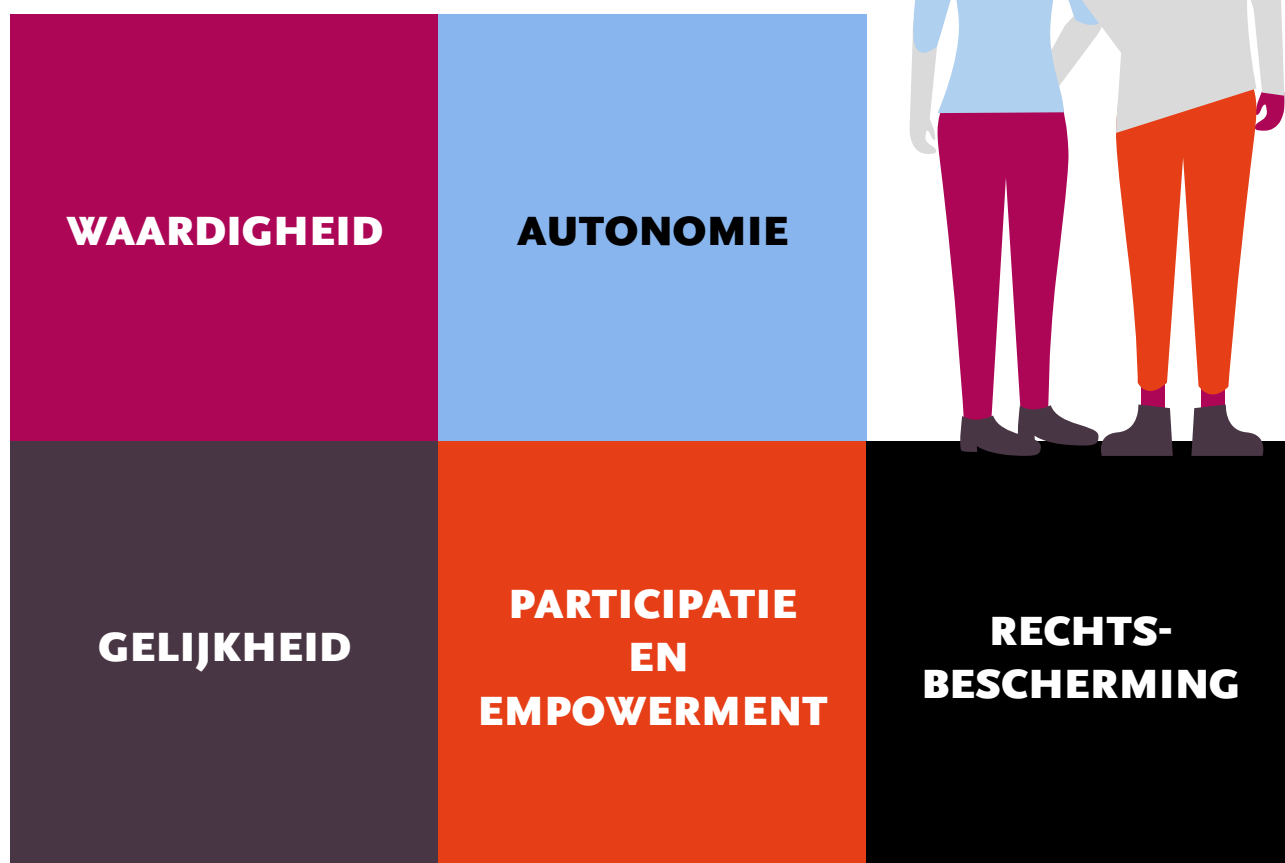
# DEEL C

## MENSENRECHTENKADER

### Mensenrechtelijke beginselen

Als de gemeenten bij het maken van beleid en het nemen van beslissingen over de vrouwenopvang, geven zij invulling aan hun verplichting mensenrechten te beschermen en te bevorderen.<sup>3</sup>

De beginselen die worden behandeld zijn:



<sup>3</sup> Voor meer informatie over deze beginselen, zie College voor de Rechten van de Mens, Jaarlijkse rapportage mensenrechten in Nederland: Armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens, 2016, p. 28.

## WAARDIGHEID

Respect voor de menselijke waardigheid ligt ten grondslag aan mensenrechten. Waardigheid is zowel een bron als een doel van mensenrechten. Mensen hebben rechten omdat zij mens zijn en

tegelijkertijd moeten deze rechten de waardigheid van mensen beschermen en bevorderen.

Huiselijk geweld is een ernstige aantasting van de geestelijke en lichamelijke integriteit en de waardigheid van vrouwen. Door (herhaaldelijke) blootstelling aan geestelijk en/of lichamelijk geweld kunnen vrouwen zich minder waard gaan voelen, als mens en als vrouw. Door opvang te bieden aan slachtoffers van huiselijk geweld kan de overheid een bijdrage leveren aan het respecteren en beschermen van hun waardigheid en het herstel van hun gevoel van waardigheid. Het waardigheidsbeginsel brengt onder meer mee dat de opvanglocatie voldoende privacy, voldoende ruimte, voldoende licht en ventilatie en een gedegen infrastructuur en biedt en goed bereikbaar is. Het beginsel brengt ook mee dat de opvang een omgeving is die vrij is van intimidatie en geweld.

Het beginsel van de menselijke waardigheid betekent dat het slachtoffer en haar rechten centraal staan. Dat betekent bijvoorbeeld dat bij het verlenen van zorg de individuele situatie van het slachtoffer centraal staat en er rekening wordt gehouden met haar mentale, fysieke en materiële situatie. Het respecteren van de menselijke waardigheid brengt ook mee dat de opvang rekening houdt met de verschillende behoeften van vrouwen.

**HET BEGINSSEL  
VAN DE MENSELIJKE  
WAARDIGHEID  
BETEKENT DAT HET  
SLACHTOFFER  
EN HAAR RECHTEN  
CENTRAAL STAAN**

## AUTONOMIE

Persoonlijke autonomie is nauw verbonden met menselijke waardigheid en persoonlijke vrijheid. Vrouwen hebben het recht in vrijheid eigen keuzes te kunnen maken en hun leven naar wens in te

kunnen richten. Huiselijk geweld doet afbreuk aan de persoonlijke autonomie van vrouwen, omdat zij door (dreiging met) geweld niet vrij zijn om eigen keuzes te maken of om bij de pleger van het geweld weg te gaan.

Het is voor vrouwen die in de vrouwenopvang terecht komen van groot belang dat hun persoonlijke autonomie daar gerespecteerd wordt. Dit geldt zowel voor keuzes die zij maken tijdens hun verblijf in de opvang als voor keuzes die zij maken na uitstroom. Het is bijvoorbeeld aan het slachtoffer om te beslissen of zij aangifte wil doen tegen de pleger van het geweld.

Door vrouwen te helpen bij het opbouwen van een zelfstandig bestaan, zullen zij het gevoel van controle over hun eigen leven en van autonomie terugkrijgen. Dit helpt voorkomen dat vrouwen opnieuw slachtoffer worden van geweld. Het is daarom cruciaal dat de ondersteuning in de vrouwenopvang gericht is op het vergroten van de autonomie van vrouwen.

Het respecteren van autonomie is overigens niet hetzelfde als uitgaan van zelfredzaamheid: in veel gevallen zullen vrouwen in de opvang juist hulp nodig hebben bij het opbouwen van een zelfstandig bestaan waarin zij autonome keuzes kunnen maken.

**DOOR VROUWEN  
TE HELPEN BIJ HET  
OPBOUWEN VAN EEN  
ZELFSTANDIG BESTAAN,  
ZULLEN ZIJ HET GEVOEL VAN  
CONTROLE OVER HUN EIGEN  
LEVEN EN VAN AUTONOMIE  
TERUGKRIJGEN**

## GELIJKHEID

Gelijkheid en non-discriminatie behoren tot de fundamentele beginselen van mensenrechten en zijn opgenomen in alle mensenrechtenverdragen. Ongelijkheid tussen

mannen en vrouwen is een hardnekkig probleem. We noemen dit over het algemeen genderongelijkheid, omdat het gaat over de maatschappelijke ongelijkheid, in tegenstelling tot lichamelijke ongelijkheid. Geweld tegen vrouwen is de meest extreme manifestatie van genderongelijkheid, en houdt deze ongelijkheid tegelijkertijd ook in stand.

Bepaalde vormen van geweld, zoals seksueel geweld en huiselijk geweld, zijn een vorm van discriminatie van vrouwen omdat deze vormen van geweld vrouwen buitenproportioneel vaak treffen en vrouwen hier onvoldoende tegen beschermd worden. Ook al gaat het hier om geweld tussen burgers onderling, rust er een verplichting op de overheid om vrouwen tegen deze vormen van geweld te beschermen. Bij huiselijk geweld, veruit de meest voorkomende vorm van geweld tegen vrouwen, betekent dit onder meer dat de overheid gespecialiseerde vrouwenopvang moet garanderen. Gespecialiseerde vrouwenopvang draagt bij aan het verbeteren van de kwetsbare en ongelijke positie van vrouwen. Indien de overheid hier niet in voorziet, komen de beginselen van gelijkheid en non-discriminatiebeginsel in het geding.

Gelijkheid betekent ook dat er in het beleid en de uitvoeringrekening wordt gehouden met verschillen tussen vrouwen en de verschillende situaties waarin zij zich bevinden. Alle vrouwen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld hebben recht op toegang tot de vrouwenopvang, ongeacht hun sociaaleconomische positie of verblijfsstatus. Ook vrouwen met een beperking en vrouwen met kinderen hebben recht op toegang tot de opvang. Tot slot brengt het beginsel van gelijkheid met zich mee dat door het hele land heen opvanglocaties moeten zijn, zodat vrouwen nooit te ver hoeven te reizen voor een veilige plek.

## PARTICIPATIE EN EMPOWERMENT

Het betrekken van mensen bij maatregelen en beslissingen die hen aangaan bevordert de effectiviteit hiervan en de waardigheid en autonomie van de betrokkenen.

Participatie in de context van de vrouwenopvang betekent allereerst dat vrouwen inspraak hebben bij beslissingen die de opvang neemt tijdens hun verblijf.

Vrouwen hebben ook het recht betrokken te zijn bij het bepalen van de manier waarop de opvanginstelling werkt. Dat betekent dat vrouwen de mogelijkheid krijgen in het kader van participatie en medezeggenschap in een cliëntenraad te gaan.

Wanneer vrouwen de mogelijkheid krijgen om te participeren en betrokken worden bij beslissingen die hen aangaan, draagt dit bij aan hun empowerment. Empowerment is een proces waarbij mensen meer zeggenschap krijgen over hun eigen situatie en in staat gesteld worden om invloed uit te oefenen op hun omgeving. Hierdoor kunnen zij volwaardig deelnemen aan de maatschappij.

Als de vrouwenopvang zich richt op het vergroten van de zeggenschap, autonomie en zelfstandigheid van vrouwen, draagt dat bij aan de empowerment van vrouwen op. Dit gebeurt bijvoorbeeld door vrouwen te ondersteunen bij het vinden van huisvesting waar zij op de langere termijn zelfstandig en duurzaam kunnen wonen, en bij het genereren van een inkomen waarmee zij zichzelf en hun kinderen kunnen onderhouden.

**WANNEER VROUWEN DE MOGELIJKHEID KRIJGEN OM TE PARTICIPEREN EN BETROKKEN WORDEN BIJ BESLISSINGEN DIE HEN AANGAAN, DRAAGT DIT BIJ AAN HUN EMPOWERMENT**



## RECHTS- BESCHERMING

**Willen mensen voor hun rechten kunnen opkomen, dan is het noodzakelijk dat zij hun rechten kennen en weten hoe zij deze kunnen verwezenlijken. Daarvoor is het nodig dat regels duidelijk en toegankelijk**

**zijn. Daarnaast moeten mensen de overheid ter verantwoording kunnen roepen voor het beleid dat zij uitvoert en de beslissingen die zij neemt. Alleen als besluitvorming transparant is, kunnen mensen weten welke afwegingen ten grondslag liggen aan een besluit, en kunnen zij zo nodig bezwaar maken tegen de uitkomst of de motivatie. Een voorwaarde is dat het voor mensen duidelijk is waar zij terecht kunnen met een vraag of een klacht.**

In het kader van de vrouwenopvang betekent dit dat het voor vrouwen duidelijk is welke voorwaarden er zijn om toegang te kunnen krijgen tot de opvang. Bij weigering van toegang, hebben vrouwen het recht daartegen bezwaar te maken. Dit vereist een officiële schriftelijke beslissing over de toelating tot de opvang (een beschikking), zodat vrouwen weten welke afwegingen ten grondslag liggen aan hun toelating of weigering. Wanneer een vrouw meent onterecht geweigerd te zijn tot de opvang of het anderszins niet eens is met de beslissing, heeft zij het recht te weten op welke manier, bij welke instantie en binnen welke termijn zij bezwaar kan aantekenen.

De overheid heeft de verplichting te zorgen voor wettelijk gegarandeerde beschermingsmaatregelen die in de praktijk ook effectieve bescherming bieden. Behalve opvang kan aanvullende bescherming nodig zijn door het opleggen van een beschermingsbevel aan de pleger van het geweld. Dat kan vanuit het strafrecht, het civielrecht of het bestuursrecht, door een contactverbod, een gebiedsverbod of een huisverbod. Het is noodzakelijk dat opvang en beschermingsbevelen elkaar aanvullen. Effectieve samenwerking en coördinatie tussen de verschillende instanties die een rol spelen bij het bestrijden van geweld tegen vrouwen en het bieden van bescherming aan slachtoffers is een voorwaarde. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de politie, de rechterlijke macht, de sociale dienst, de gezondheidsdienst en NGO's, evenals gemeenten onderling. Dit is noodzakelijk om te voorkomen dat er gaten vallen in de rechtsbescherming van slachtoffers.

Tot slot is het in het kader van rechtsbescherming de taak van de overheid toezicht te houden op de vrouwenopvang. Het gaat hierbij zowel om toezicht op de kwaliteit van de vrouwenopvang als op de effectiviteit van beleid en maatregelen. Als verantwoordelijke overheidsinstantie is het aan de gemeente te verzekeren dat zowel het beleid als de opvang zelf goed functioneert, dat er voldoende capaciteit is en dat de opvang van goede kwaliteit is. Effectief toezicht houden betekent ook dat de gemeente optreedt wanneer blijkt dat het beleid niet effectief is of de opvang niet goed functioneert.



**DE OVERHEID HEEFT DE VERPLICHTING TE ZORGEN VOOR WETTELIJK GEGARANDEERDE BESCHERMINGS-MAATREGELEN DIE IN DE PRAKTIJK OOK EFFECTIEVE BESCHERMING BIEDEN**

## HOE ZIT DAT MET MENSENRECHTEN-VERDRAGEN?

### Rechten en verplichtingen

Mensenrechten zijn neergelegd in internationale en regionale mensenrechtenverdragen. Het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (Vrouwenverdrag) is een voorbeeld van een internationaal verdrag. Het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul) zijn voorbeelden van regionale verdragen. Het Verklarend rapport bij het Verdrag van Istanbul bevat een belangrijke toelichting op de verdragsbepalingen. Voor alle mensenrechtenverdragen geldt dat deze bindend zijn voor verdragspartijen. Dat houdt in dat alle onderdelen van de overheid de verplichtingen uit de verdragen moeten nakomen.

### Toezicht

Alle mensenrechtenverdragen roepen hun eigen internationale toezichtprocedures in het leven. Voor alle VN-verdragen geldt dat er een comité van onafhankelijke deskundigen is dat toeziet op de naleving van het verdrag. Deze verdragscomités bestuderen rapportages van verdragsstaten en behandelen klachten van individuen. Op basis van de rapportages en klachten doen de comités aanbevelingen aan de regering. Ook brengen de verdragscomités algemene aanbevelingen ('General Comments of General Recommendations') uit. In deze algemene aanbevelingen leggen de verdragscomités uit hoe zij de rechten interpreteren en op welke manieren staten deze rechten kunnen verwezenlijken. De bevindingen en aanbevelingen van VN-verdragscomités zijn niet bindend, maar wel zeer gezaghebbend.

Ook de regionale mensenrechtenverdragen hebben speciale toezichtprocedures. Bij vermeende schendingen van het EVRM kunnen individuen een klacht tegen de regering indienen bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). De arresten van het EHRM zijn bindend en de overheid moet deze dus ten uitvoer leggen.

### GREVIO

Bij het Verdrag van Istanbul is de Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) het comité van deskundigen dat toezicht houdt op de naleving van het Verdrag. GREVIO neemt een uitzonderlijk actieve rol. Ook GREVIO bestudeert de rapportages van verdragsstaten. Daarnaast bezoekt GREVIO de verdragsstaten. Op basis van het rapport en het bezoek brengt zij een evaluatierapport uit en doet zij aanbevelingen. In januari 2020 heeft GREVIO haar eerste evaluatierapport over Nederland gepubliceerd.

### Speciale rapporteurs

Los van de toezichtmechanismen die door verdragen in het leven zijn geroepen, bestaan er op VN-niveau ook speciale rapporteurs. Deze speciale rapporteurs zijn aangesteld om over bepaalde thema's of landen een rapport uit te brengen aan de Secretaris-Generaal van de VN of de VN-Mensenrechtenraad. Een voorbeeld is de VN-speciale rapporteur inzake geweld tegen vrouwen. De rapporten van speciale rapporteurs zijn vaak uitstekende samenvattingen van de aard en omvang van een probleem en geven bruikbare handvatten bij de interpretatie van internationale mensenrechtennormen.

# Mensenrechtenverdragen: VN-vrouwenverdrag & Verdrag van Istanbul

Voor het thema van deze handreiking zijn het Verdrag van Istanbul en het VN-Vrouwenverdrag het meest relevant. Beide verdragen bevatten juridisch bindende normen waar de overheid zich aan moet houden. Andere verdragen bevatten eveneens belangrijke rechten en verplichtingen. Denk aan het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, dat staten verplicht specifiek aandacht te besteden aan de mensenrechten van vrouwen en meisjes met een handicap (artikel 6) en om maatregelen te treffen om mensen met een handicap te beschermen tegen geweld en op sekse en leeftijd toegesneden hulp en ondersteuning te waarborgen (artikel 16). Een ander zeer relevant verdrag is het Kinderrechtenverdrag.

Artikel 23 van het Verdrag van Istanbul verplicht staten opvang te bieden. Dit artikel luidt:

*De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn voor het opzetten van passende, gemakkelijk bereikbare opvangplaatsen in voldoende aantallen teneinde veilig onderdak te bieden aan slachtoffers, in het bijzonder vrouwen en hun kinderen, en hen proactief te bereiken.*

Deze verplichting is in het VN-Vrouwenverdrag niet expliciet neergelegd, maar het VN-comité dat toeziet op de naleving van dit verdrag (CEDAW) heeft in algemene aanbevelingen en individuele beslissingen herhaaldelijk bevestigd dat de verplichting veilige en voldoende opvang van goede kwaliteit te bieden aan vrouwen, hun kinderen en zo nodig andere gezinsleden, voortvloeit uit het verdrag.<sup>4</sup>

De verplichting van de overheid om opvang te bieden aan vrouwen die slachtoffer zijn of dreigen te worden van huiselijk geweld gaat verder dan het bieden van (tijdelijk) onderdak. Deze verplichting ziet ook op het

bieden van hulp en ondersteuning. Er zijn drie, nauw met elkaar samenhangende elementen te onderscheiden.

## **Drie samenhangende elementen:**

- Bieden van veiligheid aan vrouwen die thuis niet veilig zijn
- Faciliteren van herstel in de vrouwenopvang
- Voorkomen van herhaling van slachtofferschap door de hulp en ondersteuning in de vrouwenopvang

## **De verdragen vragen ook aandacht voor:**

- vrouwen die in een extra kwetsbare situatie zitten
- landelijk gecoördineerd beleid
- gendersensitief beleid

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), 14 juli 2017, General Recommendation no. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation no. 19, VN Doc. CEDAW/C/GC/35, par. 40: @Saskia: dit citaat klopt niet.

## Bieden van veiligheid

- **Voldoende, gemakkelijk bereikbaar, betaalbaar**
- **Direct beschikbaar**
- **Verschillende soorten geweld**
- **Individueel veiligheidsplan**
- **Veilige locatie**
- **Samenwerking**

### **Voldoende, gemakkelijk bereikbaar, betaalbaar:**

Om veiligheid te kunnen bieden zijn voldoende, gemakkelijk bereikbare en betaalbare opvanglocaties nodig waar vrouwen kunnen verblijven zolang zij thuis niet veilig zijn.

**Direct beschikbaar:** Bij voorkeur kunnen vrouwen dag en nacht terecht bij de opvang. De lat voor toelating mag niet te hoog liggen: ook als er geen acuut of onmiddellijk dreigend gevaar is voor het leven of de gezondheid van het slachtoffer hebben zij recht op bescherming.

**Verschillende soorten geweld:** Slachtoffers van alle vormen van geweld tegen vrouwen, dus of het nu gaat om seksueel, lichamelijk of geestelijk geweld of om bedreiging met geweld, dwang en vrijheidsberoving zouden bij de opvang terecht moeten kunnen.

**Individueel veiligheidsplan:** Om de veiligheid van ieder slachtoffer te kunnen garanderen, is het cruciaal dat de opvang een inschatting maakt van de veiligheidssituatie en op basis daarvan een individueel veiligheidsplan opstelt.

**Veilige locatie:** Opvang is alleen veilig als er adequate maatregelen zijn getroffen om ervoor te zorgen dat het gebouw waarin de opvang is gevestigd voldoende veilig is om vrouwen en hun kinderen, het personeel van de opvang en andere mensen in de omgeving te beschermen tegen gewelddadige (ex-) partners of familieleden.

**Samenwerking:** Effectieve samenwerking met politie en justitie over veiligheidsaangelegenheden is essentieel. Zo kan het noodzakelijk zijn dat vrouwen uit de opvang extra bescherming krijgen door het opleggen van een huisverbod, gebieds- of contactverbod aan hun partner, als hun individuele situatie hierom vraagt.

## Faciliteren van herstel

- **Specialistische zorg in de opvang**
- **Toegang tot zorg en ondersteuning buiten de opvang**
- **Deskundig en getraind personeel**

**Specialistische zorg in de opvang:** Belangrijk is, dat de vrouwenopvang is gericht op het herstel van vrouwen. Dit betekent dat er naast voldoende plaatsen ook voldoende specialistische zorg beschikbaar is in de opvang. Tijdelijke opvang alleen, of algemene opvang zoals de daklozenopvang, is niet geschikt voor het opvangen van vrouwen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld. In dergelijke opvanglocaties staat het versterken van de eigen kracht van vrouwen niet centraal en is de benodigde hulp en ondersteuning niet voorhanden.

**Toegang tot zorg en ondersteuning buiten de opvang:** Slachtoffers van huiselijk geweld ondervinden (vaak) meerdere onderling samenhangende problemen met hun gezondheid, hun veiligheid, hun financiële situatie en het welzijn van hun kinderen. Het is daarom van belang dat vrouwen en hun kinderen in de vrouwenopvang steun en hulp krijgen bij het verwerken van hun traumatische ervaringen, bij het verbreken van gewelddadige relaties, bij het heropbouwen van hun zelfvertrouwen en bij het leggen van de basis voor een zelfstandig leven dat zij naar wens kunnen invullen.

Afhankelijk van de individuele situatie zou voor alle slachtoffers (geestelijke) gezondheidszorg, maatschappelijke hulpverlening, juridische en psychologische advisering, financiële ondersteuning, huisvesting, onderwijs, training en ondersteuning bij het vinden van werk toegankelijk moeten zijn. Passende hulpverlening houdt er rekening mee dat ieder slachtoffer van huiselijk geweld anders is en andere behoeften heeft op het gebied van ondersteuning en bescherming. Daarom is het noodzakelijk dat het slachtoffer centraal staat en de focus ligt op haar mensenrechten, veiligheid en empowerment.

**Deskundig en getraind personeel:** Internationale normen vereisen ook dat het personeel van de vrouwenopvang getraind is om aan ieder slachtoffer de benodigde hulp en ondersteuning te kunnen verlenen.

Het is van belang secundaire victimisatie te voorkomen. Secundaire victimisatie, of hernieuwd slachtofferschap, doet zich voor wanneer vrouwen gedurende hun verblijf opnieuw slachtoffer worden van de houding of werkwijze van de medewerkers in de opvang.

## Voorkomen van herhaling

- *Empowerment en economische zelfstandigheid*
- *Vervolghuisvesting*

### **Empowerment en economische zelfstandigheid:**

Tijdens het verblijf in de opvang is aandacht voor het versterken van de eigen kracht en economische zelfstandigheid van vrouwen van groot belang. Als vrouwen bekend zijn met hun rechten en in een respectvolle en ondersteunende omgeving beslissingen kunnen nemen, krijgen ze het gevoel van controle over hun leven terug. Ze kunnen dan toewerken naar een situatie waarin zij financieel onafhankelijk zijn, met name van de pleger van het geweld.

Vervolghuisvesting: De vrouwenopvang is erop gericht te voorkomen dat vrouwen opnieuw slachtoffer worden van geweld. Hierbij is allereerst van belang dat vrouwen niet noodgedwongen terugkeren naar een gewelddadige thuissituatie omdat er geen plek (meer) voor hen is in de opvang en dat wordt toegewerkt naar geschikte huisvesting op langere termijn.

**ALS VROUWEN BEKEND ZIJN MET HUN RECHTEN EN IN EEN RESPECTVOLLE EN ONDERSTEUNENDE OMGEVING BESLISSINGEN KUNNEN NEMEN, KRIJGEN ZE HET GEVOEL VAN CONTROLE OVER HUN LEVEN TERUG**

## Uitgangspunten voor beleid: landelijk en lokaal

- *Gendersensitiviteit*
- *Vrouwen in een kwetsbare situatie*
- *Gecoördineerd beleid*

**Gendersensitiviteit:** Een kernverplichting van het Verdrag van Istanbul is het opzetten van een allesomvattend kader met beleid en maatregelen ter bescherming en ondersteuning van alle slachtoffers van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Het Verdrag van Istanbul geeft verdragsstaten handvatten bij het verwezenlijken van dit doel door vast te leggen aan welke eisen beleid moet voldoen en welke maatregelen de overheid in ieder geval moet treffen. Een belangrijke verplichting voor de overheid is neergelegd in artikel 6 van het Verdrag. Deze bepaling verplicht de overheid bij het implementeren en handhaven van het beleid en de maatregelen ter bestrijding van geweld tegen vrouwen een genderperspectief te hanteren. Dit betekent dat de overheid zowel bij het opstellen, uitvoeren en monitoren van al het beleid en alle maatregelen rekening houdt met relevante gendergerelateerde factoren. Door de ongelijkheid van mannen en vrouwen in de samenleving vormen vrouwen de grote meerderheid van de slachtoffers van huiselijk geweld. De link tussen ongelijkheid van mannen en vrouwen en de prevalentie van (huiselijk) geweld tegen vrouwen wordt bij een genderneutrale aanpak onvoldoende erkend en herkend. GREVIO heeft de Nederlandse overheid daarom in haar evaluatierapport, dat in januari 2020 is gepubliceerd, op de vingers getikt over de genderneutrale aanpak van huiselijk geweld.<sup>5</sup>

Gendersensitiviteit in het kader van de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld betekent allereerst erkennen dat vrouwen veel vaker slachtoffer zijn van huiselijk geweld en dat gespecialiseerde vrouwenopvang daarom noodzakelijk is. Maar het betekent ook dat de hulp en ondersteuning in de vrouwenopvang toegesneden is op de specifieke problemen en obstakels die vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld (vaak) ondervinden en de behoeften die zij op grond daarvan hebben. Denk hierbij bijvoorbeeld aan hulp bij het creëren van economische zelfstandigheid. Nog veel te vaak wordt er in Nederland van uitgegaan dat er een gelijkwaardige relatie is en er dus evenveel schuld, macht en handelings-mogelijkheden zijn bij beide partners. Gender speelt hierin wel degelijk een

<sup>5</sup> GREVIO's evaluatierapport over Nederland, par. 28.

rol en moet in elk individueel geval onderdeel van de afwegingen en gesprekken zijn.

Financiële afhankelijkheid is een risicofactor voor huiselijk geweld. Een risicofactor waar vooral vrouwen nadeel van ondervinden, omdat in Nederland voornamelijk vrouwen financieel afhankelijk zijn. Veel vrouwen die de opvang binnen komen, zijn dan ook niet economisch zelfstandig en dus vatbaarder voor geweld. Om de cirkel van geweld te doorbreken, is hulp bij het creëren van economische zelfstandigheid dus onmisbaar.

**Vrouwen in een kwetsbare situatie:** De vrouwenopvang moet er zijn voor alle vrouwen die slachtoffer zijn geworden of dreigen te worden van huiselijk geweld. Het is daarom van groot belang om rekening te houden met de specifieke kwetsbaarheden van verschillende (groepen) vrouwen en de verschillende vormen van discriminatie die zij ondervinden. Dat vraagt om speciale aandacht voor groepen die vormen van intersectionele of meervoudige discriminatie ervaren, zoals vrouwen met een beperking, slachtoffers van eergeerelateerd geweld, vrouwen met een migratieachtergrond en vrouwen zonder verblijfsstatus of met afhankelijk verblijfsrecht. Dat vereist dat de zorg en ondersteuning in de vrouwenopvang is toegesneden op de specifieke, individuele behoeften van vrouwen.

**Gecoördineerd beleid:** Op grond van artikel 7 van het Verdrag is de overheid verplicht te zorgen voor een effectief, alomvattend en gecoördineerd beleid dat alle maatregelen omvat die uit hoofde van het Verdrag worden genomen worden ter voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen. Bij al deze maatregelen, waaronder ook het garanderen van vrouwenopvang valt, moeten slachtoffers en hun rechten centraal staan. Effectieve samenwerking bij het uitvoeren van het beleid en de maatregelen die hieronder vallen, tussen alle betrokken instanties, zoals overheidsinstanties, mensenrechteninstanties en maatschappelijke organisaties is noodzakelijk. Het is de taak van de centrale overheid daar zorg voor te dragen.

## OM DE CIRKEL VAN GEWELD TE DOORBREKEN, IS HULP BIJ HET CREËREN VAN ECONOMISCHE ZELFSTANDIGHEID ONMISBAAR



## HOE ZIT DAT MET DE KINDEREN IN DE VROUWENOPVANG?

### Grondbeginsel: belang van het kind voorop

Vrouwen die bij de vrouwenopvang aankloppen, hebben vaak kinderen bij zich met wie zij de gewelddadige thuissituatie zijn ontvlucht.

Het belang van het kind is een grondbeginsel van het Verdrag inzake de rechten van het kind (VN-Kinderrechtenverdrag), op basis waarvan het belang van het kind de primaire overweging moet zijn bij maatregelen die het kind aangaan. Dit beginsel geldt bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht welke instantie de maatregelen neemt.

### Vrouw en kind samen opvangen: geschikte gezinsaccommodatie

Bij de beslissing om een vrouw met kind(eren) al dan niet toe te laten in de opvang, moet het belang van het kind altijd zwaar meewegen. Het is hoe dan ook in het belang van het kind dat het bij de moeder in de opvang kan verblijven. Dit geldt ook voor jongens die met hun moeder meekomen. De gemeente moet dit faciliteren door geschikte gezinsaccommodatie te bieden, zo nodig met aparte sanitaire voorzieningen om ieders privacy te respecteren. Maatregelen zijn nodig om te verzekeren dat kinderen onderwijs kunnen volgen terwijl zij in de opvang verblijven.

### Kinderen als slachtoffer van geweld

Kinderen die in de vrouwenopvang verblijven zijn vaak zelf ook slachtoffer geworden van geweld. Dat kan het geval zijn als zij zelf geestelijk of lichamelijk zijn mishandeld. Daarnaast worden kinderen die getuige zijn geweest van geweld

tegen hun ouder, ook zelf als slachtoffer van dat geweld beschouwd. Voor kinderen moet in de vrouwenopvang dus ook mentale steun en hulp beschikbaar zijn. De hulp richt zich op het verwerken van wat er gebeurt is, zodat het kind weer kind kan zijn. Maar ook het verkleinen van het risico dat kinderen lopen om in hun toekomst als slachtoffer of als pleger opnieuw te maken te krijgen met geweld. Het is daarom van het grootste belang dat er voor kinderen in de vrouwenopvang op hun behoeften toegesneden specifieke hulp en ondersteuning beschikbaar is. Bij beslissingen omtrent een eventuele omgangsregeling met een gewelddadig familielid wordt een afweging gemaakt tussen het recht of de wens van het gewelddadige familielid om zijn kind te zien en de rechten en belangen van het kind. Het belang van het kind moet daarbij altijd het zwaarst wegen.

### Normenkader 'Kinderen in de opvang'

Vanuit verschillende organisaties in Nederland is aandacht gevraagd voor de situatie van kinderen in de vrouwenopvang. Op basis van de kinderrechten hebben Valente, de brancheorganisatie van de maatschappelijke en vrouwenopvang, het ministerie van VWS en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) normen opgesteld voor het bieden van opvang en ondersteuning aan kinderen die met hun moeder in de opvang wonen, al erkent men dat de uitvoering nog niet realistisch is in de praktijk van 2020.<sup>6</sup> De vrouwenopvang heeft het normenkader geborgd in het keurmerk 'Veiligheid in de Vrouwenopvang'.

<sup>6</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/07/04/eindrapport-ontwikkeling-normenkader-'kinderen-in-de-opvang'-vrouwenopvang-en-maatschappelijke-opvang>

# Mensenrechten op lokaal niveau: het BAKT-kader

In dit deel maakt deze gids nog een verdere vertaalslag van de hierboven beschreven mensenrechtelijke normen en beginselen naar de toepassing door de gemeente. Hierbij wordt het “BAKT-kader” gebruikt. Eerst wordt kort toegelicht wat het BAKT-kader inhoudt en vervolgens wordt dit kader toegepast op de vrouwenopvang in de gemeente.

## Het BAKT-kader

Met het BAKT-kader concretiseert het College voor de Rechten van de Mens de verplichtingen die uit mensenrechten voortvloeien voor lokaal beleid.<sup>7</sup>

# B

### Beschikbaarheid

Bij beschikbaarheid draait het erom dat de juiste infrastructuur beschikbaar is om mensenrechten te realiseren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de aanwezigheid van instellingen, wettelijke regelingen, faciliteiten, goederen en diensten.

# K

### Kwaliteit

Goede naleving van mensenrechten betekent dat de gemeente er zorg voor draagt dat diensten en voorzieningen van goede kwaliteit zijn. Dit geldt niet alleen voor diensten en voorzieningen die de gemeente zelf aanbiedt, maar ook voor diensten en voorzieningen die door private partijen worden geleverd.

# A

### Aanvaardbaarheid

Aanvaardbaarheid betekent dat bij de implementatie van mensenrechten rekening wordt gehouden met de verschillende achtergronden, groepen en culturen in de samenleving. Om een goed beeld te krijgen van wat aanvaardbaar is, is participatie nodig van de inwoners van de gemeente.

# T

### Toegankelijkheid

Toegankelijkheid kent meerdere facetten. Allereerst moeten voorzieningen voor iedereen toegankelijk zijn. Er mag dus geen sprake zijn van discriminatie. Ten tweede gaat het om fysieke toegankelijkheid van voorzieningen. Het derde component is economische toegankelijkheid, dat wil zeggen dat voorzieningen voor iedereen betaalbaar zijn. Als laatste gaat het om de toegankelijkheid van informatie. Inwoners hebben recht op toegang tot informatie over diensten en voorzieningen en deze informatie te kunnen ontvangen en verspreiden.

<sup>7</sup> Voor meer uitleg zie College voor de Rechten van de Mens, Jaarlijkse rapportage mensenrechten in Nederland: Armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens, 2016.



# B

## Beschikbaarheid

- **Voldoende plekken**
- **Noodopvang 24/7 beschikbaar**
- **Informatie**
- **Zorg en ondersteuning**
- **Langere tijd wanneer nodig**
- **Vervolghuisvesting**

**Voldoende plekken:** Om veiligheid te kunnen bieden aan vrouwen die in hun eigen omgeving niet veilig zijn, is het van belang dat er voldoende opvanglocaties met voldoende plaatsen beschikbaar zijn. Het Verklarend rapport bij het Verdrag van Istanbul beveelt aan dat er één (gezins)opvangplaats per 10.000 hoofden van de bevolking beschikbaar is.<sup>8</sup> Dit komt voor Nederland neer op de beschikbaarheid van 1700 (gezins)opvangplaatsen, terwijl er momenteel slechts 500 zijn.<sup>9</sup> Dit is een uitgangspunt; het daadwerkelijke aantal zal altijd moeten afhangen van de werkelijke vraag.<sup>10</sup>

**Noodopvang 24/7 beschikbaar:** Beschikbaarheid betekent dat vrouwen dag en nacht onmiddellijk terecht kunnen in de opvang. Dat betekent dat er zowel genoeg ‘reguliere’ plekken als noodplekken beschikbaar zijn. Recent onderzoek laat zien dat er vrouwen en kinderen opgevangen zijn in hotels en vakantieparken omdat de noodopvang niet beschikbaar was.<sup>11</sup>

**Informatie:** Goede en duidelijke informatie over vrouwenopvang is een randvoorwaarde. Het is belangrijk dat deze informatie ruimschoots beschikbaar is, onder meer op het internet, via de telefoon en bij de huisarts.

De beschikbare informatie moet ook toegankelijk en begrijpelijk zijn, inclusief aanbieding in verschillende talen.

**Zorg en ondersteuning:** Naast een veilige plek is ook voldoende specialistische hulp nodig, zodat ieder slachtoffer aan herstel kan werken. Alternatieve locaties, zoals hotels, zijn niet geschikt, omdat veiligheid niet gewaarborgd kan worden en die ondersteuning hier niet voorhanden is.

Veel vrouwen die in de opvang terecht komen hebben schulden, geen inkomen en geen veilige plek om te verblijven. Om hen te helpen bij het doorbreken van de spiraal van huiselijk geweld is daarom belangrijk om in de vrouwenopvang hulp beschikbaar te hebben op het gebied van afbetaling van schulden en het creëren van economische zelfstandigheid.

**Langere tijd wanneer nodig:** De vrouwenopvang is geen lange termijn oplossing. Belangrijk is dat vrouwen lang genoeg kunnen verblijven om tot rust te komen en te herstellen. Wat ‘lang genoeg’ is, hangt af van de omstandigheden van de individuele vrouw. Haar rechten staan centraal. Bij een te kort verblijf bestaat het risico dat vrouwen na de opvang direct weer terechtkomen in een gewelddadige situatie.

**Vervolghuisvesting:** Om hun leven weer op orde te krijgen is het vinden van geschikte huisvesting voor slachtoffers een voorwaarde. Dit vraagt van gemeenten dat zij vrouwen die in de opvang verblijven de mogelijkheid bieden zich voor een woning in te schrijven. Waar nodig, kan de gemeente hen met een urgentieverklaring voorrang geven bij het toewijzen van woonruimte. Dat is alleen effectief als aan een urgentieverklaring zo min mogelijk nadere eisen gesteld worden.

8 Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, par. 135.

9 GREVIO Baseline Evaluation Report (Nederland), 20 januari 2020, par. 160.

10 Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, par. 135.

11 <https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/2020/05/19175-Eindrapport-Opvangplaatsen-voor-acute-crisissituaties-Regioplan-6mrt20.pdf>

# A

## Aanvaardbaarheid

- *Individueel plan*
- *Autonomie ondersteunen*
- *Cliëntenraad / cliënten inspraak*

Individueel plan: Ieder slachtoffer van huiselijk geweld heeft andere behoeften op het gebied van veiligheid, ondersteuning en bescherming. Daarom heeft ieder slachtoffer een individuele inschatting en een individueel veiligheids- en zorgplan nodig.

Bij het verlenen van zorg moet rekening gehouden worden met relevante verschillen tussen vrouwen. Bijvoorbeeld fysieke, psychische of verstandelijke beperkingen of verblijfsstatus, risicofactoren zoals hoge verslavingsgevoeligheid en culturele, etnische en religieuze verschillen. Voor vrouwen met bepaalde culturele, etnische of religieuze achtergronden kan het bijvoorbeeld moeilijk zijn om seksualiteit en seksueel geweld te bespreken. Goede en aanvaardbare zorg houdt rekening met zulke verschillen .

**Autonomie ondersteunen:** Om vrouwen in de vrouwenopvang op een aanvaardbare wijze te ondersteunen in hun herstel moeten de slachtoffers en hun mentale, fysieke en materiële situatie en welzijn altijd centraal staan. Dat houdt in dat hulpverlening aansluit op de specifieke behoeften van de vrouw en dat haar autonomie te allen tijde wordt gerespecteerd. Dit betekent dat de opvang altijd samen met de vrouw onderzoekt welke mentale, fysieke of sociaaleconomische ondersteuning in haar geval nodig en gewenst is. Het slachtoffer en haar behoeften staan te allen tijde centraal en zij wordt betrokken in het besluitvormingsproces.

**Cliëntenraad / cliënten inspraak:** Om een goed beeld te krijgen van wat aanvaardbare hulpverlening is, die rekening houdt met de verschillende behoeften van de cliënten, is de participatie en medezeggenschap van vrouwen in de opvang nodig, bijvoorbeeld door het instellen van een cliëntenraad .

# K

## Kwaliteit

- *Beschikking*
- *Veiligheid locatie*
- *Kwaliteit locatie*
- *Getraind personeel*
- *Specialistische hulp*
- *Uitkering*
- *Schuldhelpverlening*
- *Monitoring*
- *Gendersensitief*

**Beschikking:** De kwaliteit van de vrouwenopvang begint bij de voorwaarden en regels die de vrouwenopvang hanteert. De voorwaarden en regels moeten duidelijk, rechtvaardig en consistent zijn. Iedere vrouw die toegang tot de opvang wenst te verkrijgen dient bovendien een op schrift gestelde beschikking te krijgen met daarin de beslissing en de redenen voor de beslissing. Dit verzekert allereerst dat vrouwen op de hoogte zijn van de verplichting om een eigen bijdrage te betalen. Daarnaast is het afgeven van een beschikking belangrijk omdat het vrouwen in staat stelt om bezwaar te maken tegen de beslissing, bijvoorbeeld wanneer zij geweigerd is, of wanneer zij meent dat de eigen bijdrage in haar geval te hoog is.

**Veiligheid locatie:** Om de veiligheid van vrouwen en hun kinderen te kunnen waarborgen, is het van het grootste belang dat het gebouw waarin de opvang gevestigd voldoende veilig zijn om hen, en het personeel van de opvang en andere mensen in de omgeving, te kunnen beschermen tegen gewelddadige (ex-)partners en familieleden. Dit betekent dat de vrouwenopvang te allen tijde goed beveiligd is. Naast de technische veiligheid van het gebouw is een goede samenwerking met de politie van belang. Door korte lijnen en goed contact tussen de vrouwenopvang en de politie, kan er snel en efficiënt gecommuniceerd worden over veiligheidsrisico's en concrete dreiging, en kan de politie snel ter plaatse zijn en zo nodig optreden.



## **SPECIALISTISCHE HULPVERLENING, ZOALS PSYCHOLOGISCHE, JURIDISCHE EN FINANCIËLE HULPVERLENING, IS ONMISBAAR**

**Kwaliteit locatie:** Een opvanglocatie van goede kwaliteit ondersteunt de veiligheid en herstel optimaal. Van belang zijn onder meer voldoende privacy, voldoende ruimte, voldoende licht en ventilatie, gedegen infrastructuur en goede bereikbaarheid. De instelling moet zorgen dat de opvang een omgeving is vrij van intimidatie en geweld. Dat geldt ook voor noodplekken.

**Getraind personeel:** Deskundig en goed opgeleide staf is nodig om ervoor te zorgen dat de geboden zorg van goede kwaliteit is. Dat betekent dat het personeel kan omgaan met verschillende vormen van geweld en verschillende slachtoffers. Het adequaat trainen van personeel draagt ook bij aan het voorkomen van secundaire victimisatie van slachtoffers in de opvang en intergenerationele overdracht van huiselijk geweld.

**Specialistische hulp:** Om de spiraal van huiselijk geweld te doorbreken en toe te werken naar een zelfstandig bestaan, is het noodzakelijk dat vrouwen in de vrouwenopvang de juiste informatie krijgen en hulp krijgen bij het navigeren van de verschillende, veelal ingewikkelde, regelingen en procedures waar zij mee te maken krijgen. Specialistische hulpverlening, zoals psychologische, juridische en financiële hulpverlening, is onmisbaar.

**Uitkering:** Om te voorkomen dat vrouwen in een vicieuze cirkel blijven hangen en daardoor kwetsbaar blijven voor geweld, mag verblijf in de opvang geen negatieve gevolgen hebben voor vrouwen. Gemeenten moeten bijvoorbeeld voorkomen dat vrouwen die met weinig of geen schulden de opvang in gaan, met (meer) schulden weer uitstromen. De gemeente kan dit voorkomen door met gepaste spoed te reageren op

aanvragen voor uitkeringen, waardoor vrouwen in ieder geval de eigen bijdrage voor de opvang kunnen betalen. Het helpt om één of meerdere medewerkers van de gemeente met de juiste kennis van zaken aan te stellen als vaste contactpersonen voor de vrouwenopvang.<sup>12</sup>

**Schuldhulpverlening:** Als gemeenten tijdig schuld- hulpverlening bieden aan vrouwen die met schulden de opvang binnenkomen, bevordert zij dat vrouwen in grotere problemen komen. Omdat veel vrouwen die in de opvang komen naar een andere gemeente verhuizen, is het nodig dat gemeenten daarbij goed samenwerken.

**Monitoring:** Gemeenten zijn verplicht de kwaliteit van de vrouwenopvang te waarborgen. Dat vereist effectief en onafhankelijk toezicht op het functioneren van de vrouwenopvang en het beleid. Wanneer de kwaliteit van de opvang in het geding komt en/of blijkt dat het huidige beleid tekortschiet, moet de gemeente effectief optreden om de problemen op te lossen.

**Gendersensitief:** Gemeenten zijn verplicht gender- sensitief beleid te ontwikkelen en toe te passen om de kwaliteit van de vrouwenopvang te behouden of te verhogen.

<sup>12</sup> De nationale ombudsman, Vrouwen uit de knel? Het vervolg, 14 mei 2019 (2019/022), p. 17.

# T

## Toegankelijkheid

- **Opvang overal in het land**
- **Informatie in begrijpelijke taal**
- **Toegangscriteria**
- **Verblijfsstatus en economische status**
- **Fysieke toegankelijkheid**
- **Gezinnen**
- **Inclusieve medezeggenschap**

**Opvang overal in het land:** De vrouwenopvang moet dag en nacht toegankelijk zijn voor vrouwen en kinderen die in hun eigen omgeving niet veilig zijn. Dat betekent dat opvanglocaties door het hele land verspreid zitten en gemakkelijk te bereiken zijn.

**Informatie in begrijpelijke taal:** Om vrouwen en hun kinderen een veilige plek te kunnen bieden is van belang dat zij de weg naar de opvang weten te vinden. Informatie over de vrouwenopvang moet daarom naast beschikbaar ook toegankelijk zijn. Dit betekent dat de informatie makkelijk vindbaar is op meerdere plekken, en beschikbaar is op een manier en in een taal die de vrouw begrijpt. Daarnaast hebben vrouwen het recht hun rechten te kennen toegang te hebben tot informatie over de zorg en hulp die zij in de vrouwenopvang kunnen krijgen.

**Toegangscriteria:** In het kader van toegankelijkheid mogen toegangscriteria niet te beperkend zijn. Dat betekent onder meer dat niet als voorwaarde voor toegang mag worden gesteld dat er een acuut gevaar voor het leven of de gezondheid van vrouwen en kinderen bestaat. Toegankelijkheid gaat over toegang tot hulpverlening in de opvang. Dat betekent bijvoorbeeld dat toegang tot hulp niet afhankelijk mag zijn van de bereidheid van de vrouw om aangifte te doen tegen de pleger van het geweld.

**Verblijfsstatus en economische status:** Hulp en opvang moeten toegankelijk zijn voor alle vrouwen en kinderen, ongeacht sociaaleconomische positie of verblijfsstatus. Dit houdt in dat de opvang betaalbaar is en dat ook vrouwen en hun kinderen zonder verblijfsstatus toegang kunnen krijgen.

**Fysieke toegankelijkheid:** Ook vrouwen met een beperking, over vrouwen met een kind met een beperking, hebben recht op toegang tot de opvang. De gemeente heeft dus als taak te verzekeren dat de opvang fysiek toegankelijk is.

**Gezinnen:** Vrouwen die bij de vrouwenopvang aankloppen hebben vaak kinderen bij zich met wie zij de geweldadige thuissituatie zijn ontvlucht. Het is in het belang van zowel de vrouwen als hun kinderen dat zij samen in de opvang kunnen verblijven. Dit geldt ook voor jongens die met hun moeder meekomen. Het is daarom nodig dat de gemeente dit faciliteert door geschikte gezinsaccommodatie te bieden, zo nodig met aparte sanitaire voorzieningen om ieders privacy te respecteren.

**Inclusieve medezeggenschap:** Toegankelijkheid betreft ook de medezeggenschap: het moet voor alle vrouwen mogelijk en haalbaar zijn om te participeren in de cliëntenraad, ook vrouwen die verbaal minder sterk zijn of niet goed functioneren in klassieke vergaderstructuren. Toegankelijke en inclusieve medezeggenschap betekent dat vrouwen hun stem kunnen laten horen op een manier die voor hun werkt en bij hen past. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan gesprekken in een informele setting, één-op-één gesprekken of creatieve vormen van expressie.

**HET IS IN HET  
BELANG VAN ZOWEL  
DE VROUWEN ALS  
HUN KINDEREN DAT  
ZIJ SAMEN IN DE  
OPVANG KUNNEN  
VERBLIJVEN**



---

BIJLAGE  
**BRONNENLIJST**

# BIJLAGE BRONNENLIJST

## Verdragen

- Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (Vrouwenverdrag)
- Verdrag inzake de rechten van het kind (Kinderrechtenverdrag)
- Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap
- Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul)
- Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Verklarend rapport bij het Verdrag van Istanbul, alleen in het Engels beschikbaar)
- Europees verdrag voor de rechten van de mens

## Nationale wet- en regelgeving

- Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
- Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen
- Huisvestingswet 2014
- In ontwerp: Advies van de Raad van State over het ontwerpbesluit dat het Besluit langdurige zorg en het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 wijzigt in verband met de opvang van slachtoffers van eengerelateerd en huiselijk geweld zonder verblijfsvergunning van 21 november 2019 (W13.19.0152/III).

## Uitspraken en rapporten van internationale instanties

- CEDAW Comité, 14 juli 2017, General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, VN Doc. CEDAW/C/GR/35.
- CEDAW, 26 januari 2005, nr. 2/2003, A.T. t. Hongarije, VN Doc. CEDAW/C/32/D/2/2003.
- CEDAW, 27 september 2011, V.K. t. Bulgarije. VN Doc. CEDAW/C/49/D/20/2008.
- Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, 2017, VN Doc. A/HRC/35/30
- Groep van deskundigen inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (GREVIO), 20 januari 2020, 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, GREVIO/Inf(2019)19.

Beschikbaar via [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/20/grevios-evaluatierapport](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/20/grevios-evaluatierapport)

## Rapporten van het College voor de Rechten van de Mens

- College voor de Rechten van de Mens, Jaarlijkse rapportage mensenrechten in Nederland: Armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens, 2016.
- College voor de Rechten van de Mens, Rapportage aan de Groep van deskundigen
- inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (GREVIO), 2018.

## Overig

- Nationale ombudsman, Vrouwen uit de knel? Het vervolg, 14 mei 2019 (2019/022) en *Vrouwen in de knel*, 6 juli 2017 (2017/075).



## College voor de Rechten van de Mens

Kleinesingel 1-3  
Postbus 16001  
3500 DA Utrecht

**T** 030 888 38 88  
teksttelefoon: 030 888 38 29  
**F** 030 888 38 83  
**E** [info@mensenrechten.nl](mailto:info@mensenrechten.nl)  
**W** [www.mensenrechten.nl](http://www.mensenrechten.nl)

Voor vragen kunt u een e-mail sturen of  
op werkdagen bellen tussen 10.00 uur - 16.00 uur.



