

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen,
Parnassiusplein 5
2511 VX DEN HAAG

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

Bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Onderwerp

Wetgevingsadvies Besluit maatschappelijke ondersteuning
en bestrijding huiselijk geweld en kindermishandeling BES

Datum

23 december 2023

Ons kenmerk

2022/0082/JG/PC/LA

Geachte staatssecretaris Van Ooijen,

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) heeft met belangstelling kennisgenomen van het Besluit maatschappelijke ondersteuning en bestrijding huiselijk geweld en kindermishandeling BES (hierna: het Besluit). Dit Besluit is op 22 november jl. in consultatie gegaan. Het Besluit regelt de invoering van maatschappelijke ondersteuning in Caribisch Nederland (Bonaire, St. Eustatius en Saba). Daarnaast geeft dit Besluit de opdracht aan het bestuurscollege om een advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling in te richten en scheidt het een verplichting voor organisaties om een beschermingscode huiselijk geweld en kindermishandeling vast te stellen, evenals een meldrecht voor professionals.

Het College zet zich al vele jaren in voor de bevordering en implementatie van mensenrechtenverdragen in Caribisch Nederland. Het College ziet dit Besluit als een belangrijke stap in de richting van bekrachtiging van de verdragen in Caribisch Nederland. Het is immers het eerste stuk regelgeving dat uitvoering geeft aan het Verdrag van Istanbul en het VN-verdrag handicap in Caribisch Nederland. Hoewel het College verheugd is om te lezen dat dit Besluit invulling geeft aan enkele specifieke verplichtingen die voortvloeien uit die verdragen, acht het College het van belang dat de algemene verplichtingen en grondbeginselen van beide verdragen zichtbaarder tot uitdrukking komen in de toelichting. Dit om te laten zien dat dit Besluit gaat bijdragen aan de uitvoering van de verdragsverplichtingen en daarmee aan de bescherming en bevordering van mensenrechten in Caribisch Nederland. Het College zal in dit advies op de grondbeginselen van beide verdragen ingaan en komt tot de volgende aanbevelingen:

Algemene aanbevelingen:

- Ga zo snel mogelijk over tot de volledige implementatie van mensenrechtenverdragen in Caribisch Nederland. Wacht niet totdat het beleid in overeenstemming is gebracht met de individuele verplichtingen uit de verdragen;

- Breng de wijze waarop dit Besluit bijdraagt aan de naleving van de algemene verplichtingen en grondbeginselen van beide verdragen zichtbaarder tot uitdrukking in de toelichting.

Daarnaast doet het College de volgende specifieke aanbevelingen:

1. ten aanzien van het Verdrag van Istanbul:
 - a. Zorg ervoor dat alle ketenpartners het Verdrag van Istanbul als uitgangspunt nemen in hun werk waar dat geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld betreft;
 - b. Maak een gendersensitieve benadering onderdeel van de aanpak van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.
2. ten aanzien van het VN-verdrag handicap:
 - a. Vergroot de bewustwording over mensen met een beperking zowel bij beleidsmakers als inwoners in Caribisch Nederland (artikel 8, VN-verdrag handicap);
 - b. Verduidelijk hoe de participatie van mensen met een beperking en hun belangenorganisaties in alle fasen van beleidsontwikkeling verzekerd wordt (artikel 4, derde lid, VN-verdrag handicap);
 - c. Zorg ervoor dat de maatschappelijke ondersteuning toegankelijk is voor mensen met een beperking en hun autonomie waarborgt.

Algemene aanbevelingen

- Stel volledige implementatie van de verdragen niet uit

In de toelichting herhaalt de staatssecretaris zijn ambitie om tot medegelding van het VN-verdrag handicap over te willen gaan zodra de afzonderlijke verdragsbepalingen kunnen worden geïmplementeerd. Het College constateert dat het kabinet er vaker voor kiest om verdragen in Caribisch Nederland pas te implementeren op het moment dat het beleid en de wet- en regelgeving in overeenstemming zijn gebracht met de verplichtingen uit dat verdrag. De bekrachtiging c.q. medegelding van een verdrag zou echter niet gezien moeten worden als het eindpunt maar als het uitgangspunt. Internationale mensenrechtenverdragen zoals het Verdrag van Istanbul en het VN-verdrag handicap bevatten ook algemene verplichtingen en grondbeginselen. Door een verdrag te bekrachtigen en te implementeren verplicht een staat zich tot het nakomen van deze algemene verplichtingen en het realiseren van deze grondbeginselen. Dat betekent echter niet dat dit ook bij het moment van bekrachtiging al volledig gebeurd moet zijn. Bekrachtiging kan juist het startpunt vormen om het beleid (verder) in overeenstemming te brengen en de infrastructuur die daarvoor nodig is op te bouwen en te versterken. Het College roept de staatssecretaris dan ook op om zo snel mogelijk over te gaan tot volledige implementatie van beide verdragen, en om niet te wachten totdat de afzonderlijke verdragsbepalingen zijn geïmplementeerd. Ten overvloede wijst het College erop dat de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Istanbul en het VN-verdrag handicap al gelden voor de Staat op basis van internationale mensenrechtenverdragen die wel al geïmplementeerd zijn in Caribisch Nederland zoals bijvoorbeeld het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

- Besteed aandacht aan de grondbeginselen van de verdragen

Het College constateert dat de toelichting zeer uitgebreid en op detailniveau in gaat op het nieuwe voorgestelde beleid. Daarbij wordt ook aangegeven hoe met dit Besluit uitvoering wordt gegeven aan specifieke artikelen uit het Verdrag van Istanbul en het VN-verdrag handicap. Niet duidelijk is hoe dit Besluit bijdraagt aan de algemene verplichtingen en grondbeginselen van deze verdragen. In het vervolg van dit advies zal het College deze grondbeginselen kort uiteenzetten. Het College adviseert de

staatssecretaris om in de toelichting duidelijker uitdrukking te laten komen hoe dit Besluit bijdraagt aan de algemene verplichtingen en grondbeginselen van deze verdragen.

1. De grondbeginselen van het Verdrag van Istanbul

Discriminatie van vrouwen

De hoofddoelstelling van het Verdrag van Istanbul is het beschermen van vrouwen tegen alle vormen van geweld en het voorkomen, vervolgen en uitbannen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Daarbij is het allereerst van belang te erkennen dat geweld tegen vrouwen een schending van mensenrechten is en een vorm van discriminatie tegen vrouwen. De vaststelling dat het om discriminatie gaat erkent dat geweld vrouwen treft, omdat zij vrouw zijn. En dat er vormen van geweld zijn die vrouwen buitenproportioneel treffen, zoals mishandeling door een (ex-) partner. Het Verdrag beoogt derhalve daarnaast bij te dragen aan het uitbannen van discriminatie van vrouwen. Wil een aanpak van geweld tegen vrouwen effectief zijn en de oorzaken van het geweld bestrijden, dan moet de positie van vrouwen in het gezin en in de samenleving worden verbeterd.

Daarnaast wil het College graag aandacht vestigen op twee andere kernverplichtingen uit het Verdrag.

a. Integraal beleid

De verplichting tot het voeren van een integraal beleid zou een veelheid aan maatregelen van verschillende actoren moeten inhouden, die gezamenlijk een holistische aanpak inhouden van alle vormen van geweld tegen vrouwen. Het inrichten van een advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling is hierin een belangrijke stap. Het is echter van belang hierbij te erkennen dat het in de praktijk vaak gaat om complexe gezinssituaties, waarin huiselijk geweld een van de problemen is, naast bijvoorbeeld het hebben van schulden. Effectieve samenwerking tussen alle betrokken instanties is van cruciaal belang, waarbij de samenwerking tussen de verschillende domeinen (veiligheid justitieel en sociaal domein) extra aandacht verdient. Het is van belang dat alle ketenpartners het Verdrag als uitgangspunt nemen in hun werk waar dat geweld tegen vrouwen en huiselijke geweld betreft.

b. Gendersensitief beleid

Verder volgt uit het Verdrag de verplichting om gendersensitief beleid te voeren.¹ Dit betekent dat er in beleid en uitvoering aandacht moet zijn voor gendergerelateerde factoren (verschillen in de (machts)positie van mannen en vrouwen, relevante stereotype sociaal-culturele rolpatronen en rolverwachtingen en de effecten van beleid en uitvoering hierop) en dat, waar nodig, met deze factoren rekening wordt gehouden. Volgens het Verklarend Rapport bij het Verdrag houdt artikel 6 van het Verdrag tevens in dat staten beleid moeten voeren dat is gericht op het bereiken van gelijkheid van vrouwen en mannen en op de empowerment van vrouwen. In het besluit wordt aangesloten bij het beleid dat wordt gevoerd in Europees Nederland. Dit richt zich op alle slachtoffers en alle vormen van geweld in huiselijke kring en is daarom sekseneutraal geformuleerd. Aangezien gender een belangrijke rol speelt bij het ontstaan en voortbestaan van geweld in huiselijke kring, acht het College het van belang dat een gendersensitieve benadering van dit probleem onderdeel uitmaakt van de aanpak daarvan. Een gendersensitieve aanpak zet in op het herkennen, erkennen, aanpakken en wegnemen van oorzaken van het ontstaan en voortbestaan van geweld

¹ Artikel 6 Verdrag van Istanbul

in huiselijke kring die samenhangen met gender.² Deze benadering zorgt voor een effectievere aanpak van geweld in huiselijke kring en bescherming van slachtoffers daarvan.

Met betrekking tot gendersensitief werken adviseert het College om in het beleid doelen op te nemen die gericht zijn op bewustwording, zodat stakeholders zich realiseren dat gender een belangrijke rol speelt bij dit probleem. Daarnaast zou gender concreet benoemd moeten worden in de aanpak van huiselijk geweld.³

2. De grondbeginselen van het VN-Verdrag Handicap

Het doel van het VN-verdrag handicap is het bevorderen, beschermen en waarborgen van de mensenrechten van mensen met een beperking. Het College voor de Rechten van de Mens is onafhankelijk toezichthouder voor de implementatie van het VN-verdrag in het Europees deel van het Koninkrijk. Begin 2022 heeft het College de Handreiking Wetgeving en het VN-verdrag handicap gepubliceerd.⁴ Zowel de Handreiking constitutionele toetsing als het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) verwijzen naar deze handreiking. De handreiking kan worden gebruikt wanneer regelgeving het verdrag uitvoert of betrekking heeft op mensen met een beperking. De handreiking bevat een checklist waarmee zichtbaar kan worden gemaakt hoe ontwerpregelgeving bijdraagt aan de uitvoering van het verdrag. Die checklist bestaat uit drie onderdelen: een check aan de grondbeginselen van het verdrag, een check op de rechten en verplichtingen uit het verdrag, en een coördinatiecheck. Dit advies focust op de grondbeginselencheck. De grondbeginselen van het verdrag zijn opgenomen in artikel 3. Belangrijke grondbeginselen van het verdrag zijn participatie, toegankelijkheid en autonomie van en voor mensen met een beperking.

a. Vergroot de bewustwording

Het VN-verdrag handicap gaat uit van een 'sociaal model' in plaats van een medisch model.⁵ Dat betekent dat de mens centraal staat, en niet de beperking. Dit sociale model is erop gericht om mensen met een beperking daadwerkelijk te laten meedoen in de samenleving door obstakels in de samenleving, die hen verhinderen om mee te doen, weg te nemen. Uit gesprekken die het College heeft gevoerd met mensen met een beperking in Caribisch Nederland blijkt dat schaamte rondom het hebben van een beperking een van de grootste obstakels is.

Het College beveelt dan ook aan om bewustwording te creëren zowel bij de beleidsmakers als bij de inwoners in Caribisch Nederland om mensen met een beperking volwaardig te kunnen laten deelnemen aan het maatschappelijk verkeer.

b. Structurele participatie

De toelichting beschrijft participatie als 'deelnemen aan het maatschappelijk verkeer'. Het VN-verdrag handicap verstaat onder participatie echter ook dat mensen met een

² [Gendersensitieve aanpak van levensbelang om partnergeweld te bestrijden - Checklist en acties voor lokale beleidsmakers | College voor de Rechten van de Mens \(mensenrechten.nl\)](#)

³ [Gendersensitiviteit in de Nederlandse aanpak van huiselijk geweld | Rapport | Huiselijk Geweld](#)

⁴ College voor de Rechten van de Mens, Handreiking Wetgeving & het VN-verdrag Handicap, beschikbaar op: <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/61ea65845d726f72c45fa031>

⁵ Zie hierover bijvoorbeeld de jaarlijkse monitor over het VN-verdrag handicap van het College, beschikbaar op:

<https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/0a22c429-3450-4565-bcef-fa91491fc73a>

bepanking structureel en bij alle stappen van het ontwikkelen van wetgeving en beleid dat hen raakt moeten worden betrokken.⁶ Daarnaast is het voor daadwerkelijke participatie noodzakelijk dat de belangen van mensen met een beperking goed vertegenwoordigd worden in Caribisch Nederland. Het College constateert dat er nagenoeg geen belangenorganisaties actief zijn voor mensen met een beperking in Caribisch Nederland. Om mensen met een beperking structureel te betrekken is het van belang dat het bestuur in Caribisch Nederland en de staatssecretaris het werk van belangenorganisaties in Caribisch Nederland stimuleren.

Het College ziet in de toelichting geen beschrijving van de manier waarop mensen met een beperking en hun belangenorganisaties betrokken zijn bij de totstandkoming van dit voorgenomen beleid en Besluit en vraagt de staatssecretaris om dit alsnog te doen.

c. Toegankelijkheid en autonomie

Het VN-verdrag handicap kent drie lagen van toegankelijkheid: het verbeteren van de algemene toegankelijkheid, het treffen van specifieke maatregelen en het doen van redelijke aanpassingen. Algemene toegankelijkheid houdt in dat drempels worden weggenomen die aan algemene toegankelijkheid in de weg staan. Voorbeelden zijn de toegankelijkheid van openbare gebouwen, websites en het openbaar vervoer. Specifieke maatregelen gaan om extra voorzieningen en ondersteuning die mensen met een beperking altijd nodig zullen hebben. Hierbij kan gedacht worden aan schriftelijk materiaal dat toegankelijk is voor mensen met een visuele beperking. Autonomie betekent dat mensen met een beperking eigen regie hebben. Het uitgangspunt is dat er geen besluiten worden genomen in naam van een persoon met een beperking. In plaats daarvan nemen mensen met een beperking zelf besluiten en krijgen ze zo nodig ondersteuning daarbij. Denk bijvoorbeeld aan de keuze om zelf te bepalen waar je woont, in overeenstemming met artikel 19 van het verdrag.⁷

Het College roept de staatssecretaris dan ook op om ervoor te zorgen dat de maatschappelijke ondersteuning toegankelijk is voor mensen met een beperking en dat hun autonomie wordt gewaarborgd.

Voor nadere vragen of een toelichting kunt u contact laten opnemen met Phoebe Cox, beleidsadviseur, via p.cox@mensenrechten.nl of (030) 888 38 88.

Met vriendelijke groet,

drs. Jacobine D.C. Geel
Voorzitter

⁶ Artikel 4, derde lid van het VN-Verdrag Handicap. Zie hiervoor ook de jaarlijkse rapportage van het College over de naleving van het VN-Verdrag Handicap uit 2020 over het betrekken van mensen met een beperking bij het maken van beleid en wetgeving. Beschikbaar op: <https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/5fc877581e0fec037359c660>.

⁷ Zie hierover de handreiking van het College over zelfstandig wonen en artikel 19, beschikbaar op: [Zelfstandig wonen, handreiking Artikel 19 VN-Verdrag Handicap | College voor de Rechten van de Mens \(mensenrechten.nl\)](#)