



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

**Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen
en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk
geweld**

**Implementatierapport van de Nederlandse overheid
over de opvolging van de aanbevelingen uit de baseline
evaluatie van GREVIO, aangenomen door het Comité
van de Partijen op 2 Juni 2023**

27 november 2025

Introductie

Namens het Nederlandse kabinet spreek ik mijn waardering uit voor het grondige en inzichtelijke werk van GREVIO. De aanbevelingen bieden ons waardevolle aanknopingspunten om kritisch te reflecteren op de Nederlandse aanpak en om verdere verbeteringen te realiseren in de bescherming van vrouwen en andere slachtoffers van huiselijk geweld.

Ook nu het evaluatieproces van de baseline evaluatie eindigt, blijven we ons inzetten voor een effectieve uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

Naar aanleiding van de aanbevelingen die het Comité van Partijen in juni 2023 heeft aangenomen, heeft Nederland een reeks maatregelen genomen. De regering verstrekt de volgende informatie over de uitvoering van deze aanbevelingen.

Aanbeveling 1

Het opstellen van een implementatieplan en het nemen van alle mogelijke maatregelen, ook financiële, om Aruba, Curaçao en Sint Maarten te stimuleren en bij te staan bij het ratificeren en implementeren van de bepalingen van het Verdrag van Istanbul en het uitbreiden van de toepassing van het Verdrag naar Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

In de bestuursakkoorden *Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling BES* (2017–2020 en 2021–2024), ondertekend door de openbare lichamen en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, zijn belangrijke stappen gezet richting bekrachtiging van het Verdrag van Istanbul. Zo zijn advies- en meldpunten ingericht, vrouwenopvanglocaties opgezet, trainingen voor professionals ontwikkeld en bewustwordingscampagnes uitgevoerd door de openbare lichamen en de ministeries van JenV en VWS. Daarnaast is in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid met de lokale partijen een werkproces tijdelijk huisverbod in Caribisch Nederland vormgegeven en is geïnvesteerd in de versterking van de samenwerking in de zorg- en veiligheidsoverleggen.

Om aan te sluiten bij de bepalingen van het Verdrag van Istanbul is per 1 januari 2025 het *Besluit maatschappelijke ondersteuning en bestrijding huiselijk geweld en kindermishandeling*¹ in werking getreden. Dit besluit regelt onder meer de definities van huiselijk geweld en kindermishandeling (artikel 3), het recht op opvang (artikel 23), de taken van de advies- en meldpunten (artikel 26) en de verplichte beschermingscode (artikel 27). Daarnaast is met de *Verzamelwet gegevensverwerking VWS I*², de verwerking van bijzondere persoonsgegevens (artikel 26) en het meldrecht (artikel 28) vastgelegd.

Om verder te bouwen aan een effectieve en duurzame aanpak van geweld tegen vrouwen, huiselijk geweld en kindermishandeling in Caribisch Nederland, is er een samenwerking met openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Justitie en Veiligheid, Onderwijs

¹ No. W13.23.00170

² [wetten.nl - Regeling - Verzamelwet gegevensverwerking VWS I](https://wetten.nl/Regeling/Verzamelwet%20gegevensverwerking%20VWS%20I) - BWBR0050317

Cultuur en Wetenschappen, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgezet. Binnen dit verband is het gezamenlijke *Toekomstvisie Aanpak geweld tegen vrouwen, huiselijk geweld en kindermishandeling in Caribisch Nederland* opgesteld. Deze visie vormt de basis voor een integrale en langdurige aanpak, in lijn met de uitgangspunten van het Verdrag van Istanbul.

Het doel van deze gezamenlijke inzet is een veiligere en gelijkwaardige samenleving, waarin geen plaats is voor geweld binnen afhankelijkheidsrelaties. De hoofddoelen van de Toekomstvisie zijn vertaald naar concrete acties voor de komende vier jaar, vastgelegd in het *Bestuursakkoord Voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen, huiselijk geweld en kindermishandeling in Caribisch Nederland*. Het Bestuursakkoord fungeert als instrument om de gezamenlijke ambitie te vertalen naar uitvoering en resultaten.

Ter voorbereiding van de aanvaarding van het Verdrag van Istanbul voor Caribisch Nederland en voor de vertaling van de Wet seksuele misdrijven in de Caribische wetgeving onderzoekt het ministerie van Justitie en Veiligheid welke verdere nieuwe wetgeving en wetswijziging nodig is en wat de impact daarvan zal zijn op de werkwijze van de betrokken uitvoeringsorganisaties.

Binnen het samenwerkingsverband *No Mas No More* (NMNM) werken Curaçao, Aruba, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius, Saba en de ministeries van VWS en OCW samen aan de aanpak van gendergerelateerd geweld en aan de voorbereiding op bekrachtiging van het Verdrag van Istanbul. De samenwerking is vastgelegd in een *Memorandum of Understanding* (2023) en wordt gecoördineerd door een werkgroep die zich richt op kennisdeling, afstemming en voortgang. Tweejaarlijks vindt een NMNM-conferentie plaats om de samenwerking te verdiepen. Tijdens de conferentie van 2025 op Sint Maarten, gericht op het Verdrag van Istanbul, zijn per (ei)land actieplannen opgesteld rond zes kerndoelen van het Verdrag. De actieplannen vormen een belangrijke basis voor de uitvoering van nieuwe bestuurlijke afspraken.

Ook vond in december 2024 op uitnodiging van de Permanente Vertegenwoordiger in Straatsburg, in samenwerking met de Raad van Europa, een driedaagse conferentie plaats met leden van de NMNM-werkgroep, gedeputeerden van de BES-eilanden, de secretaris-generaal van Sint Maarten en diverse professionals van de (ei)landen. Ook de ministeries van OCW, BZK, JenV en VWS waren vertegenwoordigd. De delegatie nam deel aan een tweedaagse internationale conferentie met andere kleine landen, waaronder Monaco, Liechtenstein, San Marino en Andorra. Daarbij werd verkend hoe kleine landen uitdagingen bij implementatie kunnen overwinnen ondanks beperkte schaal en capaciteit. De NMNM-werkgroep onderzoekt momenteel hoe kennisdeling met deze landen kan worden voortgezet, om gericht te leren van vergelijkbare contexten en oplossingen.

Tot slot is enkele jaren geleden een subcommissie mensenrechten ingesteld tot periodiek overleg tussen de vier landen van het Koninkrijk, met als doel verdere stappen te zetten in de implementatie van mensenrechtenverdragen. Deze subcommissie is ingebed in het Ambtelijk Wetgevingsoverleg Koninkrijksrelaties

(AWOK)³ en komt enkele malen per jaar samen, waarbij het delen van kennis en expertise met elkaar centraal staat.

Aanbeveling 2

Zorgen voor stabiele en duurzame financieringsniveaus voor alle beleidslijnen en maatregelen ter bestrijding van geweld tegen vrouwen, en tegelijkertijd onderzoek doen naar de financiering die beschikbaar wordt gesteld voor diensten en maatregelen om geweld tegen vrouwen op lokaal niveau te voorkomen en te bestrijden.

Nederland onderschrijft het belang van voldoende en duurzame financiering voor de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen. In Nederland ligt uitvoering van deze aanpak voornamelijk bij gemeenten, die deze taak uitvoeren binnen het wettelijke kader van de Wmo2015. Het Rijk verstrekt hiervoor aan gemeenten structurele middelen vanuit het gemeentefonds, de Decentralisatie-Uitkering Vrouwenopvang en andere uitkeringen. Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij het uitgeven van deze middelen, zodat zij op lokaal niveau een maatwerkaanpak kunnen ontwikkelen die aansluit bij de lokale opgave. Ook worden de politie en justitieorganisaties door de Rijksoverheid gefinancierd. De Nederlandse regering acht de huidige financiering van de aanpak vanuit het Rijk voldoende stabiel en duurzaam, in lijn met het Verdrag van Istanbul.

Op het moment dat blijkt dat gemeenten aangeven dat de middelen die vanuit het Rijksoverheid aan hen beschikbaar worden gesteld, onvoldoende zijn om de aanpak van huiselijk geweld en geweld tegen vrouwen vorm te geven, dan vindt daar een gesprek over plaats. De afgelopen jaren heeft dit tot verschillende onderzoeken geleid en uiteindelijk tot meermaals structurele verhogingen van de decentralisatie uitkering.

Het kabinet heeft zowel bij het opstellen van de begroting als bij de verantwoording oog voor de brede ontwikkelingen in de samenleving, waaronder gendergelijkheid. Deze brede blik op de samenleving wordt ook wel brede welvaart genoemd. Afgelopen jaren heeft het kabinet stappen gezet om brede welvaart te integreren in de begrotings- en verantwoordingscyclus. Een terugblik op de ontwikkeling van het welzijn in Nederland past bij een lerende overheid. Dit vereist meer dan economische kengetallen. Op Verantwoordingsdag wordt, tegelijk met de verantwoordingsstukken van het kabinet, ook de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals van het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) gepubliceerd. In deze Monitor heeft gendergelijkheid een prominente plek gekregen. Vanaf volgend jaar worden ook de factsheets brede welvaart van het CBS op Verantwoordingsdag gepubliceerd. Hierin worden indicatoren direct of indirect gerelateerd aan departementale begrotingen en het beleidsterrein. Met de integratie van brede welvaart in begrotingsstukken neemt het kabinet een stap om gender meer aandacht te geven in begrotingen.

³ Stcr. 2013, 2376.

Aanbeveling 3

Ervoor zorgen dat er stappen worden ondernomen om het werk van vrouwen-NGO's, met inbegrip van zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwenorganisaties, te ondersteunen en hun voortdurende deelname aan lokale en nationale beleidsvorming inzake geweld tegen vrouwen te behouden, terwijl ervoor wordt gezorgd dat er voldoende financiering wordt verstrekt aan vrouwen-NGO's.

Zoals aangegeven ten tijde van de beleidsreactie op de baseline evaluatie is gebruikelijk bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid om NGO's te raadplegen. Nederland erkent de onmisbare rol die NGO's hebben, en waardeert ook wanneer deze partners tegenspraak geven op het beleid. Hun kritische blik en connecties met de doelgroep zijn een belangrijk onderdeel van de uitvoering van het Nederlandse beleid.

Wij herkennen het beeld dat in het evaluatierapport ten aanzien van dit onderdeel wordt geschetst dan ook niet. NGO's worden ook nu al goed betrokken, hun belang wordt gezien erkend, niet alleen op papier, maar ook in de praktijk. Dit zal ook in de toekomst zo blijven.

De consultatie van NGO's en andere organisaties is onderdeel van het implementatietraject van de EU-richtlijn. Dit gebeurt ook standaard bij andere wetgevingstrajecten, zoals bij het wetsvoorstel gericht op de afzonderlijke strafbaarstelling van psychisch geweld dat momenteel in voorbereiding is. Daarnaast regelt het implementatiewetsvoorstel van de EU-richtlijn de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties vanuit een nationale plancyclus. Vertegenwoordigers van belangenorganisaties, hulpverleningsinstellingen en NGO's worden geconsulteerd voordat deze plancyclus wordt ingericht.

Aanbeveling 4

De rol van coördinerend orgaan toekennen aan volledig geïnstitutionaliseerde entiteiten, hen uitrusten met duidelijke mandaten, bevoegdheden en de nodige personele en financiële middelen, en er tegelijkertijd voor zorgen dat hun functies van toepassing zijn op alle vormen van geweld tegen vrouwen die onder het Verdrag van Istanbul vallen, en dat zij worden ondersteund door adequate gegevens.

De staatssecretaris van Langdurige en Maatschappelijke Zorg is coördinerend bewindspersoon voor de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen. Nederland heeft een onderzoek laten uitvoeren naar verschillende vormen van coördinatie, implementatie, monitoring en evaluatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen, waarbij 47 betrokken partijen, waaronder uitvoeringsorganisaties, NGO's en andere relevante stakeholders zijn geconsulteerd.

Relevant is ook artikel 22 uit de EU-richtlijn, waaruit volgt dat lidstaten één of meer organen dienen aan te wijzen die zich bezighouden met het publiceren van verslagen en het doen van aanbevelingen over huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen, en het uitwisselen van informatie met relevante Europese

organisaties. Verschillende organisaties en instituten besteden momenteel al aandacht aan deze taken, waaronder de betrokken ministeries, inspecties, toezicht organen, diverse uitvoerings- en belangenorganisaties, kennisinstituten, NGO's, de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten en de Regeringscommissaris voor Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag en Seksueel Geweld. Er bestaat echter nog geen formeel aangewezen nationaal orgaan dat deze taken structureel en integraal uitvoert. Op basis van het onderzoek en artikel 22 van de EU-richtlijn wordt nu verdere invulling gegeven aan een opzet voor coördinatie, monitoring en toezicht, waarbij zowel gekeken wordt naar de coördinatie binnen het kabinet als naar de inrichting van een externe functie. De conclusies hiervan worden meegenomen in het implementatietraject van de EU-richtlijn, waaronder het inrichten van een wettelijke grondslag voor een dergelijk extern orgaan.

Aanbeveling 5

Ontwikkeling van gestandaardiseerde gegevenscategorieën voor verplicht gebruik door rechtshandavingsinstanties, de rechterlijke macht en alle andere relevante actoren, met betrekking tot het geslacht en de leeftijd van het slachtoffer en de dader, hun relatie, het soort geweld en de geografische locatie.

Als onderdeel van de implementatie van het Verdrag van Istanbul heeft Nederland in 2019 de Impactmonitor Huiselijk Geweld en Kindermishandeling ingericht. Deze monitor bevat gecombineerde data van onder meer de politie, justitieorganisaties, Veilig Thuis en het jeugddomein. GREVIO beveelt aan om de bestaande monitor uit te breiden met bijvoorbeeld de zorgsector. En om de data, gegevens en monitoring vanuit de aangesloten domeinen verder te harmoniseren.

Nederland heeft de afgelopen jaren stappen gezet in het verder verbeteren van dataverzameling over huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen. Een belangrijke verbetering uit 2024 is het toevoegen van een wettelijke grondslag aan de Verzamelwet Gegevensverwerking VWS I. Hierdoor ontstaat voor het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) de mogelijkheid om data vanuit Veilig Thuis met behulp van het burgerservicenummer (hierna: bsn) op een veilige, niet tot personen herleidbare wijze te koppelen aan andere CBS-databestanden. Het CBS is hierdoor in staat om data van Veilig Thuis te verrijken. Zo kan het CBS meer inzicht krijgen in de achtergronden van slachtoffers en plegers van huiselijk geweld en kindermishandeling en de geleverde hulp, zorg en eventuele justitiële interventies. Dit is nodig om het beleid en de aanpak op de langere termijn te verbeteren. Momenteel wordt deze wetswijziging in de praktijk geïmplementeerd. Dit gebeurt met de hoogste zorgvuldigheid ten aanzien van privacy en dataveiligheid. De eisen hiervoor zijn vastgelegd in de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek. Het CBS voldoet hiermee aan de geldende Europese standaarden ten aanzien van het anoniem verwerken van en rapporteren over de bij haar beschikbare data.

Daarnaast werkt het CBS samen met de aangesloten sectoren en betrokken ministeries aan de doorontwikkeling van de voornoemde Impactmonitor. De belangrijkste verbeterpunten zijn het toevoegen van nieuwe datacategorieën en

heldere overzichtspagina's. Een nieuw voornemen is het toevoegen van de geografische locatie van geweld en deze te koppelen aan bestaande data over huiselijk geweld en kindermishandeling. Een ander voornemen is het verrijken van bestaande gegevens met de woonsituatie en met de (vermoedelijke) relationele status van betrokkenen bij huiselijk geweld en geweld tegen vrouwen.

Een volgende stap is het verkrijgen van meer inzicht in hoe slachtoffers van geweld in het bredere zorgdomein worden geholpen. Dit is een complexe uitdaging, omdat het zorgdomein met alle publieke en private zorgverleners bestaat uit een zeer gevarieerde doelgroep met eigen registratiesystemen, indicatoren en rapportages die zich niet eenvoudig laten harmoniseren. Nederland kampt daarbij met grote personele uitdagingen in de zorg. Om deze hanteerbaar te houden hebben de zorgsectoren in het Integraal Zorg Akkoord afgesproken dat de uitvoeringspraktijk niet met meer bureaucratische eisen moet worden belast dan strikt noodzakelijk is. De betrokken ministeries voeren gesprekken met het CBS over hoe het zorgdomein meer kan worden betrokken bij de gegevensverzameling over huiselijk geweld, zonder dat dit leidt tot extra regeldruk.

Politiedata bevatten reeds informatie over het geslacht en de leeftijd van vermoedelijke slachtoffers en verdachten, hun onderlinge relatie, de geografische locatie en het type geweld (delict, in combinatie met maatschappelijke classificaties voor huiselijk geweld en kindermishandeling). Registratiedata van het Openbaar Ministerie (hierna: OM) bevatten op zaaksniveau informatie over het geslacht en de leeftijd van verdachten of daders, de geografische locatie en het type geweld (delict, in combinatie met maatschappelijke classificaties voor huiselijk geweld en kindermishandeling). Ook registreert het OM vrouwelijk slachtofferschap bij geweldsdelicten. Met de politie, het OM en het CBS zal worden verkend op welke wijze deze data op geaggregeerd niveau verder inzichtelijk gemaakt kan worden voor huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen, in lijn met de vereisten van het Verdrag van Istanbul en de EU-Richtlijn inzake de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Tevens zal worden verkend in hoeverre routes van verdachten of daders en (vermoedelijke) slachtoffers in de zorg- en veiligheidsketen op geaggregeerd niveau in beeld gebracht kunnen worden, ten behoeve van verdiepend onderzoek en beleidsevaluatie.

Aanbeveling 6

Zorgen voor de uitbreiding van het aanbod van opvanghuizen voor vrouwen om het doel van één gezinsplaats per 10 000 inwoners te bereiken.

Nederland heeft een decentraal stelsel waarin de verantwoordelijkheid voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling primair bij de gemeenten is belegd. Het organiseren en financieren van de opvangplaatsen voor slachtoffers van huiselijk en seksueel geweld is een gemeentelijke taak, conform de Wmo2015.

In 2025 is de monitor Veilige Opvang van Valente en de VNG gepubliceerd, met daarin cijfers over de landelijke en regionale capaciteit van de vrouwenopvang. In 2023 had Nederland 1024 opvangplaatsen voor slachtoffers van huiselijk en seksueel geweld. Dat komt neer op ongeveer één opvangplaats per 17.500

inwoners. Volgens de norm van het Istanbulverdrag zouden er ongeveer 1780 opvangplaatsen moeten zijn (1 op 10.000 inwoners). Eerdere gesprekken tussen het ministerie van VWS, Valente en de VNG over opvangplaatsen leidden tot de conclusie dat deze norm niet passend lijkt voor de Nederlandse context. Wel onderkennen alle partijen dat momenteel een tekort aan opvangplaatsen bestaat. Bij de uitstroom spelen verschillende factoren een rol, waaronder de beschikbaarheid van betaalbare woningen. Gezien de schaarste aan betaalbare woningen is de verwachting dat er voorlopig een grotere behoefte aan opvangplekken zal blijven. Om gemeenten te ondersteunen in deze opgave, heeft de Nederlandse regering in 2020 structureel 14 miljoen aanvullend vrijgemaakt voor de vrouwenopvang en recentelijk heeft de Nederlandse regering daar structureel nog eens 12 miljoen extra aan toegevoegd.

Aanbeveling 7

Het nemen van de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat rechtbanken bij het bepalen van voogdij- en bezoekrechten rekening houden met alle kwesties in verband met geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, waarbij genderbewuste richtsnoeren worden aangenomen en wordt erkend dat het risico om getuige te zijn van geweld tegen een naaste persoon de belangen van het kind in gevaar brengt.

Naar aanleiding van het onderzoek *Waar geweld uit beeld raakt (2024)* door het Verwey-Jonker Instituut is een verbetertraject gestart dat als doel heeft dat, wanneer huiselijk geweld en/of kindermishandeling speelt, dit altijd moet worden meegewogen in de familierechtelijke procedure. Een belangrijk instrument dat hier onder meer aan kan bijdragen en is aanbevolen door het Verwey-Jonker Instituut is het ontwikkelen van een toetsingskader. Volgens de onderzoekers betekent dit onder meer dat risicotaxatie en screening van geweldspatronen aan het begin van de procedure plaatsvindt en de uitwisseling van strafrechtelijke informatie in de familierechtelijke procedure verbeterd wordt. Deze aanbeveling sluit aan op de aansporing van GREVIO om lopende zaken inzake voogdij en omgang te screenen op huiselijk geweld.

In het kader van het verbetertraject zijn reeds verkennende gesprekken gevoerd met de rechtspraak, de Raad voor de Kinderbescherming, waarin de aanbevelingen van het Verwey-Jonker Instituut zijn meegenomen. Deze aanbevelingen blijven onderdeel van de verdere gesprekken met de rechtspraak, de Raad voor de Kinderbescherming en andere betrokken organisaties en hun professionals, zoals de advocatuur en Slachtofferhulp Nederland. Onderdeel van de gesprekken met de betrokken organisaties is ook de *noodzakelijke paradigmashift* in het familierecht: waar voorheen *het uitgangspunt* vooral was dat omgang met beide ouders *het meest* in het belang van het kind was, wordt nu steeds meer erkend dat *in die belangenafweging* (het risico op) getuige zijn van huiselijk geweld *prominent moet worden meegewogen*. De vier aanbevelingen van GREVIO zullen ook worden meegenomen bij het verbetertraject, nu deze van belang kunnen zijn voor het vergroten van de aandacht voor huiselijk geweld in familierechtzaken. Binnen het huidige wettelijke systeem heeft de familierechter een lijdelijke rol: partijen bepalen de omvang van het geschil. Tegelijkertijd loopt er binnen de

Rechtspraak een projectgroep huiselijk geweld die onderzoekt hoe, binnen de bestaande wettelijke kaders, rechters meer en betere informatie over huiselijk geweld kunnen krijgen. De Rechtspraak bevordert via cursussen en de projectgroep dat professionals actuele wetenschappelijke inzichten over contactverlies en huiselijk geweld toepassen in hun werk. Daarbij is zichtbaar dat huiselijk geweld, waaronder intieme terreur, steeds vaker expliciet wordt besproken en meegenomen in de rechterlijke afweging, soms met expliciete verwijzing naar het Verdrag van Istanbul. Een wettelijke verankering van de screeningsverplichting kan deze ontwikkeling verder ondersteunen.

Met dit verbetertraject en de lopende initiatieven wordt opvolging gegeven aan de prioritaire aanbevelingen van GREVIO op het terrein van voogdij en omgangsrecht, met het oog op het vergroten van de veiligheid van slachtoffers en hun kinderen.