

## **Factsheet Huiselijk geweld in internationaal perspectief** **Feiten en cijfers over partnergeweld, sekseverschillen en gender**

### **AANLEIDING**

Nederland staat op de drempel van ingrijpende beleidsontwikkelingen. De aankomende decentralisatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning per 1 januari 2015 vergroot de beleidsverantwoordelijkheid van gemeentes sterk, onder andere op het gebied van de zorg voor en de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld. Ook voor de aanpak van huiselijk geweld komt de beleidsverantwoordelijkheid daarmee letterlijk dichterbij huis. Tegelijkertijd is huiselijk geweld onderwerp van toenemende internationale regelgeving. In de loop van 2015 zal naar verwachting de Istanbul Conventie van de Raad van Europa over preventie en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld in werking treden. Dat brengt vergaande verplichtingen mee, ook voor Nederland, zowel op lokaal als op regionaal niveau.

Op dit moment bereiden gemeentes zich voor op de komende decentralisering. Landelijke wettelijke kaders zijn richtinggevend voor het ontwikkelen van regionaal beleid op het gebied van huiselijk geweld, de zogenoemde regiovisies. In aanvulling daarop biedt Atria met dit factsheet kennis en informatie over de belangrijkste internationale kaders die voor beleidsmakers en professionals in dit veld relevant zijn. Deze kaders zijn van belang, omdat ze ook verplichtingen met zich meebrengen voor het lokale beleid. 'Door de overheveling van taken door het Rijk naar gemeenten zal ook voor de gemeenten het belang van de naleving en bevordering van mensenrechten in gewicht toenemen', aldus minister Plasterk in de aanbiedingsbrief bij het Nationaal Actieplan Mensenrechten.<sup>1</sup>

### **EXPLICITEREN VAN VERSCHILLEN**

In Nederland wordt, in tegenstelling tot veel omliggende landen, gewerkt met het containerbegrip huiselijk geweld als verzamelterm voor verschillende vormen van geweld die plaatsvinden binnen de privésfeer. Voor de ontwikkeling van effectief beleid is het essentieel om te expliciteren over welke vorm van geweld het gaat, wat de ernst en de aard van het geweld is en welke ongelijkheden en machtsverschillen er in de relatie tussen slachtoffer en dader kunnen spelen. Dit zijn allemaal factoren die van invloed zijn op wat een geschikte en effectieve aanpak van huiselijk geweld is.

### **HUISELIJK GEWELD EN PARTNERGEWELD**

Huiselijk geweld is een van de omvangrijkste vormen van geweld in de Nederlandse samenleving die in het bijzonder vrouwen treft (zie kader Prevalentie van partnergeweld). De Engelse term *domestic violence* wordt doorgaans gebruikt ter aanduiding van geweld tussen (ex-)partners. In Nederlands

<sup>1</sup> Nationaal Actieplan Mensenrechten zoals aangeboden door minister Plasterk in december 2013 aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 826, nr. 1.

beleid wordt de term huiselijk geweld<sup>2</sup> vaak in een bredere betekenis gebruikt: als verzamelterm voor al het geweld gepleegd door familie en huisgenoten binnen de huiselijke kring. De term omvat vormen van geweld die zowel qua aard als qua omvang verschillen: *oudermishandeling* (doorgaans lichamelijk of psychisch), *kindermishandeling* (lichamelijk, seksueel, psychisch), *geweld tussen partners of ex-partners* (lichamelijk, psychisch, seksueel) en *geweld tussen overige familieleden of huisgenoten*.<sup>3</sup> De gevolgen zijn op het persoonlijk vlak zonder uitzondering ingrijpend en laten ook sociaal en economisch gezien diepe sporen na. De schade aan welzijn en gezondheid leidt geregeld tot arbeidsverzuim en/of schooluitval. Vaak zijn de gevolgen zo ernstig dat medische en psychosociale hulpverlening noodzakelijk is, en is het gevaar voor de veiligheid zo groot dat vrouwen naar een opvanghuis vluchten of dat politie en justitie te hulp moeten komen.

Dit factsheet gaat over de meest voorkomende vorm van huiselijk geweld tegen volwassenen: partnergeweld, en in het bijzonder geweld tegen vrouwen.<sup>4</sup> Er is een aantal redenen voor om juist deze kant van de zaak onder de aandacht te brengen:

- Van het huiselijk geweld dat volwassenen treft, komt geweld door de partner of ex-partner het meeste voor.
- Dit geweld treft vrouwen disproportioneel vaak: het is genderspecifiek. Hoewel partnergeweld ook mannen kan treffen, is er daarbij geen sprake van een omvangrijk of ernstig maatschappelijk probleem en is dit verschijnsel voor beleidsmakers, politie en hulpverlening nauwelijks vergelijkbaar met partnergeweld tegen vrouwen. De inhoudelijke kennis over de aard en gevolgen van die seksegebonden verschillen lijkt af te nemen omdat huiselijk geweld in toenemende mate als een genderneutraal gezinsprobleem wordt benaderd.
- Dat partnergeweld een genderspecifiek gezicht heeft, brengt voor de overheid specifieke verplichtingen met zich mee vanuit geldend internationaal recht, zoals neergelegd in het VN-Vrouwenverdrag en binnenkort in de Istanbul Conventie van de Raad van Europa.<sup>5</sup>

Er is dus alle reden om een overzicht van relevante feiten en beleidskaders in internationaal perspectief te bieden vanuit genderperspectief. De termen huiselijk geweld en partnergeweld tegen vrouwen worden in dit factsheet afwisselend gebruikt ter aanduiding van lichamelijk, seksueel en psychologisch geweld door de mannelijke partner of ex-partner.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Door de Nederlandse overheid wordt in beleid veelal de term 'geweld in afhankelijkheidsrelaties' gehanteerd.

<sup>3</sup> De laatste jaren is er groeiende aandacht voor de economische aspecten van geweld in huiselijke kring. Hierbij kan gedacht worden aan financiële uitbuiting, het stelen van eigendommen of geldbedragen of aan het financieel kort houden of chanteren van een partner of ouder. Zie ook de Factsheet huiselijk geweld. Aard en omvang, gevolgen, hulpverlening en aanpak (2013) van Movisie.

<sup>4</sup> Mishandeling van kinderen komt ook op zeer grote schaal voor. Daarover is al langer specifiek voorlichtingsmateriaal voorhanden. Via het Nederlands Jeugdinstituut zijn erkende interventies te raadplegen die zich richten op het voorkomen, stoppen en behandelen van kindermishandeling. Zie hiervoor [www.nji.nl/Kindermishandeling-Praktijk-Erkende-interventies](http://www.nji.nl/Kindermishandeling-Praktijk-Erkende-interventies).

<sup>5</sup> Dit geldt ook in het kader van het VN verdrag Burgerrechten en Politieke Rechten (BUPO-verdrag); het VN verdrag voor Economische Sociale en Culturele Rechten (EcSoCu- verdrag) en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

<sup>6</sup> Hoewel ook partnergeweld in vrouw-vrouwrelaties voorkomt, valt dat vanwege zijn geringere omvang en de beperkte onderzoekskennis waarover we beschikken buiten het terrein van dit overzicht.

## PREVALENTIE VAN PARTNERGEWELD

- Partnergeweld, in het bijzonder fysiek geweld en verkrachting, is wereldwijd een van de meest voorkomende vormen van geweld. Ook in industrieel ontwikkelde westerse landen en landen waar gelijkberechtiging in wetgeving is verankerd (zoals Nederland) komt intiem partnergeweld nog altijd op zeer grote schaal voor. Gemiddeld maakt een op vier à vijf vrouwen het ooit mee. (WHO, *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual abuse, 2013*)
- Het treft vooral vrouwen in huiselijke kring, en het merendeel van de plegers is man. (Movisie, *Factsheet huiselijk geweld Aard en omvang, gevolgen, hulpverlening en aanpak, 2013*) (WHO, *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual abuse, 2013*)
- Percentage vrouwen (15+) in de 28 EU-landen dat contact heeft gezocht met een hulpverlenende instantie na ernstig seksueel partnergeweld. (FRA, *Survey Violence Against Women in the EU, 2014*) (In het voorjaar van 2014 verschijnen de resultaten van een Europees onderzoek naar geweld tegen vrouwen van de Fundamental Rights Agency van de Europese Unie, waarin onder andere onderstaande cijfers worden gepresenteerd. Atria zal daar in de loop van 2014 nader aandacht aan geven)



## INTERNATIONALE CONTEXT: VERPLICHTING TOT GENDERSENSITIEF BELEID

### *Geweld tegen vrouwen als schending van mensenrechten*

Nederland is in de alledaagse praktijk van regelgeving en beleid al lang geen staat meer die geheel soeverein zijn eigen gang gaat. In een globaliserende wereld hebben we ons op veel terreinen gebonden aan afspraken met nabije en verre buurlanden over sociale, culturele, economische, politieke en civiele rechten, onder de brede noemer mensenrechten. Mensenrechten staan wereldwijd centraal in allerlei verdragen van de Verenigde Naties (VN), en dichterbij huis in verdragen met de Raad van Europa en het daaraan verbonden Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Sociaal, economisch en politiek gezien geeft ook de Europese Unie richting aan onderdelen van het Nederlandse beleid. Hieronder gaan we kort in op de belangrijkste bindende internationale afspraken die ook verplichtingen met zich meebrengen voor de aanpak van partnergeweld op zowel landelijk als lokaal niveau.

### *Internationaal bindende wetgeving*

In de loop van de jaren negentig van de vorige eeuw is in VN-verband overeenstemming bereikt over de stelling dat geweld tegen vrouwen een schending is van de fundamentele mensenrechten van

vrouwen.<sup>7</sup> Dat betekent dat op grond van geldende mensenrechtenverdragen de actieve plicht op de (Nederlandse) overheid rust om 'met gepaste zorg' burgers in het algemeen, en in dit geval vrouwen in het bijzonder:

- preventief te beschermen tegen partnergeweld door actief en gendersensitief preventiebeleid te ontwikkelen;
- in voorkomende gevallen te beschermen bij partnergeweld door onder andere effectief politieoptreden te organiseren;
- te beschermen door geweld te laten vervolgen en bestraffen door justitie en daarvoor ook samenhangend beleid te ontwikkelen.

Doel is om burgers in staat te stellen hun fundamentele recht op veiligheid daadwerkelijk te realiseren. Dit wordt ook wel de drie-p benadering genoemd: de staat is verplicht *'to prevent, to protect and to prosecute'*. Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in verschillende internationale afspraken.

- *Het VN-Vrouwenverdrag: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)*<sup>8</sup>

Het VN-Vrouwenverdrag (1979) heeft als doel het uitbannen van alle vormen van vrouwendiscriminatie. In 1992 is in de Algemene aanbeveling nr. 19 over de bestrijding van geweld tegen vrouwen bepaald dat partnergeweld (hier *family violence* genoemd) een vorm van discriminatie is. Reden hiervoor is de enorme omvang ervan en de intrinsieke samenhang met ongelijkheid en culturele stereotypering tussen de seksen. Lidstaten moeten met 'gepaste zorg' actief beleid ontwikkelen ter bescherming van vrouwen en ter preventie van geweld. Het verband met genderrollen wordt als volgt benoemd:

- ⇒ *Article 16 (and article 5): Family violence is one of the most insidious forms of violence against women. It is prevalent in all societies. Within family relationships women of all ages are subjected to violence of all kinds, including battering, rape, other forms of sexual assault, mental and other forms of violence, which are perpetuated by traditional attitudes. Lack of economic independence forces many women to stay in violent relationships. The abrogation of their family responsibilities by men can be a form of violence, and coercion. These forms of violence put women's health at risk and impair their ability to participate in family life and public life on a basis of equality.*<sup>9</sup>
- ⇒ *Article 24: Member States should take ... Preventive measures, including public information and education programmes to change attitudes concerning the roles and status of men and women; ... Protective measures, including refuges, counselling, rehabilitation and support services for women who are the victims of violence or who are at risk of violence.*<sup>10</sup>

Tijdens de VN-wereldconferentie over vrouwen in 1995 werd in de Beijing Declaration and Platform for Action (BpFA)<sup>11</sup> vastgelegd dat geweld tegen vrouwen een van de twaalf hoofdthema's is waarop lidstaten hun emancipatiebeleid moeten richten. Hoewel de BpFA als beleidsdocument (in tegenstelling

---

<sup>7</sup> In de General Recommendation 19 (1992) van het VN-Vrouwenverdrag is bepaald dat geweld tegen vrouwen een vorm van discriminatie is en dus onder het VN –Vrouwenverdrag valt. De UN Declaration on Violence Against Women (1994) bepaalde dat schendingen van uiteenlopende rechten van vrouwen gezien moeten worden als schendingen van mensenrechten. Het grootschalige en systematische karakter en de ernst van partnergeweld tegen vrouwen vormen belangrijke overwegingen in de internationale jurisprudentie over partnergeweld. Aangezien partnergeweld tegen mannen niet op grote schaal voorkomt, kan volgens die redenering ook moeilijk sprake zijn van systematisch en discriminatoir in gebreke blijven wanneer een overheid haar (mannelijke) burgers niet in bescherming neemt. Huiselijk geweld tegen vrouwen en tegen mannen kan daarom volgens internationaal recht niet zonder meer op één lijn worden gesteld.

<sup>8</sup> Zie [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/CEDAWIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/CEDAWIndex.aspx).

<sup>9</sup> General Recommendation No. 12 (eighth session, 1989).

<sup>10</sup> General Recommendation No. 19 (11th session, 1992).

<sup>11</sup> Zie [www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/plat1.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/plat1.htm).

tot het VN-Vrouwenverdrag) juridisch niet bindend is, geldt ze wel als een belangrijke norm voor de VN-lidstaten bij het uitvoeren van het VN-Vrouwenverdrag. In de BpfA beloofden 189 landen, waaronder Nederland, dat zij geweld tegen vrouwen als een van de twaalf hoofdterreinen in al zijn vormen zouden bestrijden. Ook wordt in de BpfA de noodzaak van een geïntegreerde aanpak genoemd:

⇒ *Paragraph 119: Developing a holistic and multidisciplinary approach to the challenging task of promoting families, communities and States that are free of violence against women is necessary and achievable. Equality, partnership between women and men and respect for human dignity must permeate all stages of the socialization process. Educational systems should promote self-respect, mutual respect, and cooperation between women and men.*

Inmiddels is het sinds 2000 ook voor Nederlandse burgers mogelijk om onder het Optioneel Protocol van het VN-Vrouwenverdrag een klacht in te dienen bij de CEDAW-comité, die toeziet op de naleving van het verdrag. Wanneer iemands juridische mogelijkheden in Nederland zijn uitgeput, kan die zich wenden tot het comité, die beslist of de klacht ontvankelijk is. Dit biedt Nederlandse burgers een handvat om duidelijkheid te krijgen over de vraag of de Nederlandse overheid voldoende haar verplichtingen tot bescherming tegen en preventie van geweld nakomt. Een aantal uitspraken van de commissie (zogenoemde *Views*) maakt bijvoorbeeld duidelijk wat onder nalatig politieoptreden wordt verstaan, zoals in het geval waarin een vrouw werd gedood door haar ex-partner, terwijl zij al herhaaldelijk maar tevergeefs om politiebescherming had gevraagd.<sup>12</sup> Andere *Views* gaan in op wat de beschermingsplicht van de lokale overheid inhoudt. Zo is het cruciaal dat de overheid voldoende kennis heeft van het verhoogde risico dat juist vrouwen lopen om gedood te worden door een stalkende ex-partner om daadwerkelijk en tijdig in te kunnen grijpen. De jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in zaken over geweld tegen vrouwen geeft steeds meer gewicht aan de *Views* van de CEDAW-commissie.

De noodzaak van een geïntegreerde én gendersensitieve aanpak door de Nederlandse overheid van geweld tegen vrouwen, waaronder huiselijk geweld, is in 2013 opnieuw onderstreept in de Commission on the Status of Women (CSW). De CSW buigt zich jaarlijks over de positie van vrouwen in het licht van eerder gemaakte VN-afspraken.

De Nederlandse regering heeft zich ten volle gecommitteerd aan de uitkomsten van de CSW 2013. Minister Bussemaker, verantwoordelijk voor Emancipatiezaken, verklaarde in haar toespraak tot de VN tijdens deze CSW dat de Nederlandse regering de wereldwijde inspanningen om geweld tegen vrouwen uit te bannen steunt. De moeizame onderhandelingen die leidden tot de recente CSW-conclusies onderstreepten dat anno 2013 wereldwijd sprake is van een terugval in de bescherming van rechten van vrouwen en meisjes. Groeiend religieus fundamentalisme (zowel onder christenen als moslims) en oplevende pleidooien voor fundamentele culturele waarden die de ondergeschikte positie van vrouwen zouden legitimeren (in het bijzonder in Afrikaanse landen) hebben de wereldgemeenschap verdeeld. De daadwerkelijke bescherming van fundamentele rechten van vrouwen en meisjes tegen geweld ligt meer dan ooit onder vuur.

▪ *Het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens*

Dat internationale mensenrechtenverdragen erkennen dat huiselijk geweld (partnergeweld) een vorm is van geweld die vrouwen disproportioneel treft en dus een vorm van discriminatie op basis van geslacht, heeft de weg geëffend voor internationale jurisprudentie over huiselijk geweld als een schending van de fundamentele mensenrechten van vrouwen. Dit is van grote betekenis voor ontwikkelingen in de internationale rechtsbescherming van burgers en in de plichten die op de

<sup>12</sup> Zie View of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women Thirty-ninth session 23 July-10 August 2007 (CEDAW/C/39/D/5/2005) op [www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=29082](http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=29082).

overheid rusten om vrouwen effectief en tijdig te beschermen tegen geweld van een (ex-) partner. Mede namens een toenemend aantal slachtoffers van huiselijk geweld of verkrachting uit uiteenlopende landen in Europa zijn in de afgelopen decennia met succes bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens klachten ingediend. In de meeste gevallen betrof het situaties waarin de politie niet, nauwelijks of te laat was opgetreden als de vrouw om bescherming had gevraagd, met ernstig letsel of soms de dood als gevolg. Er is groeiende jurisprudentie waarin vrouwen, die bij herhaling tevergeefs een beroep deden op de politie om beschermd te worden (vaak tegen een gewelddadige ex-partner), in het gelijk zijn gesteld en de overheid van het betreffende land is veroordeeld wegens schending van het recht op leven van de vrouw (art. 2), het recht om niet te worden gemarteld (art. 3), het recht op een (veilig en ongestoord) gezinsleven (art. 8), of het recht op non-discriminatie (art. 14). Recent onderzoek hiernaar<sup>13</sup> zal deel uitmaken van het in 2014 te verschijnen VN-rapport over internationale ontwikkelingen in de rechtsbescherming van vrouwelijke slachtoffers van genderspecifiek geweld.

- *De Istanbul Conventie (2011): Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld*<sup>14</sup>

Nederland heeft inmiddels de Istanbul Conventie ondertekend en de regering streeft naar ratificatie in de loop van 2014.<sup>15</sup> Naar verwachting zal de conventie in werking treden in 2015.<sup>16</sup> Dit verdrag is een mijlpaal in de internationale regelgeving omdat dit het eerste verdrag in Europa is waarin wordt vastgelegd dat de aanpak van geweld tegen vrouwen én van huiselijk geweld (waarmee in de Conventie partnergeweld wordt bedoeld) gendersensitief beleid vereist. Simpelweg omdat het geweld vrouwen onevenredig vaak treft (art. 2 lid 1) dient specifieke aandacht aan vrouwen te worden besteed in de implementatie van alle voorzieningen die in de Conventie worden opgelegd (art. 2 lid 2). In het bijzonder is bepaald dat gendersensitief beleid betekent dat de aanpak niet enkel op het geweld betrekking moet hebben, maar dat er oog moet zijn voor de bredere context waarin geweld wordt gebruikt en de mogelijke ongelijkheden en achterstanden van vrouwen. Artikel 6 bepaalt dat beleid uitdrukkelijk moet worden gericht op het bevorderen van gelijkheid tussen vrouwen en mannen en op de versterking van de positie van vrouwen.

Preventie, bescherming, vervolging en monitoring zijn de belangrijkste pijlers van de Istanbul Conventie. Op deze vier terreinen is een heel aantal artikelen met concrete verplichtingen opgenomen waar landen aan zijn gebonden met het in werking treden van de Conventie. Voorbeelden van deze verplichtingen zijn:

- het regelmatig verzamelen en verspreiden van relevante data over de verschillende vormen van geweld, de oorzaken en effecten, prevalentie, veroordelingen en de effectiviteit van maatregelen (art. 11);
- het uitzetten van preventieve bewustwordingscampagnes over geweld tegen vrouwen en meisjes om dit geweld terug te dringen en te voorkomen (art. 13);
- het opnemen van gendergelijkheid en de vorming van gezonde en geweldloze relaties in onderwijsmateriaal (art. 14);
- het betrekken van de media en het bedrijfsleven voor het terugdringen van genderstereotypes en het bevorderen van wederzijds respect (art. 17);
- het opzetten van gratis telefonische hulp- en adviesdiensten (art. 24) en opvang van slachtoffers (art. 23);

<sup>13</sup> F. van Leeuwen en R. Römken, European Human Rights Mechanisms on Violence Against Women. Report for the UN Special Rapporteur on Violence Against Women, its Causes and Consequences Rashida Manjoo (2012).

<sup>14</sup> Zie [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/default_en.asp).

<sup>15</sup> Nationaal Actieplan Mensenrechten zoals aangeboden door minister Plasterk in december 2013 aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 826, nr. 1.

<sup>16</sup> Begin 2014 zijn er nog twee ratificaties nodig om het vereiste minimum van tien ratificaties te bereiken (waarvan acht uit EU-landen).

- het ontwikkelen en implementeren van beleid en wetgeving op specifieke vormen van geweld tegen vrouwen en meisjes waaronder stalking, verkrachting, vrouwelijke genitale verminking, gedwongen abortus en seksuele intimidatie (o.a. art. 32-40).

▪ *Europese Unie*

In haar meest recente beleidsplan *Strategy for equality between women and men 2010-2015* heeft de Europese Commissie opnieuw als uitgangspunt gekozen dat aan partnergeweld een halt moet worden toegevoerd wil de emancipatie van vrouwen kunnen slagen. Er zal een EU-brede strategie worden ontwikkeld om geweld tegen vrouwen tegen te gaan. De Commissie voor vrouwenrechten en gendergelijkheid van het Europese Parlement heeft dit uitgangspunt ook aangenomen in haar *Report on priorities and outline of a new EU policy framework to fight violence against women*.<sup>17</sup>

De EU verricht tal van onderzoeken om haar beleid mee te onderbouwen en haar lidstaten te ondersteunen in de ontwikkeling van beleid en het bevorderen van de harmonisatie daarvan binnen de EU. Zo wees de Eurobarometer-studie uit 2010<sup>18</sup> uit dat de tolerantie voor huiselijk geweld tegen vrouwen afneemt. In 1999 vond 63% van de ondervraagden dat huiselijk geweld tegen vrouwen onacceptabel was, in 2010 was 85% die mening toegedaan.

Het European Institute on Gender Equality (EIGE) heeft de afgelopen jaren diverse onderzoeken gepubliceerd over de aard en omvang van geweld tegen vrouwen en het beleid op dat terrein.<sup>19</sup> EIGE heeft in samenwerking met Atria een *portal* ontwikkeld voor toegang tot informatie over geweld tegen vrouwen dat het gemakkelijk maakt om online allerlei informatie en onderzoeksgegevens te raadplegen die in diverse gespecialiseerde bibliotheken in Europa (zoals die van Atria) voorhanden zijn.<sup>20</sup>

In 2013 lanceerde EIGE de *gender equality index* als maat om te bepalen hoe het in de EU-landen staat met de mate van gelijkheid tussen vrouwen en mannen. Daarbij is geconstateerd dat geweld tegen vrouwen een van de cruciale indicatoren is voor de mate van (on)gelijkheid. Tegelijkertijd is vastgesteld dat er nog onvoldoende onderzoeksgegevens beschikbaar zijn. Dat zal in 2014 gaan veranderen. Het Fundamental Rights Agency (FRA), de onderzoeksinstantie die de Europese commissie voorziet van gegevens over de naleving van mensenrechten in de EU, heeft voor het eerst een grootschalig onderzoek gedaan in alle EU-landen waarin ruim 42.000 vrouwen zijn ondervraagd over hun ervaringen met geweld. Dit onderzoek is een mijlpaal. De resultaten zullen in 2014 worden gepubliceerd en actief in Nederland worden verspreid.

**ACTIEVE PLICHT**

De internationale verdragen waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd houden in dat staten een actieve plicht hebben om geweld tegen vrouwen in het algemeen en partnergeweld in het bijzonder te voorkomen en te bestrijden. Op grond van die verdragsverplichtingen wordt uitdrukkelijk een geïntegreerde aanpak gevraagd waarin het geweld tegen vrouwen en meisjes wordt geplaatst in de context van ongelijke machtsverhoudingen (tussen seksen, tussen generaties). Er moet oog zijn voor de invloed van structurele en discriminatoire ongelijkheden en van seksestereotype beeldvorming tussen vrouwen en mannen op het ontstaan en het voortduren van geweld tegen vrouwen. Gedegen kennis hiervan is cruciaal om dit te kunnen vertalen in beleid dat daadwerkelijk bijdraagt aan preventie van geweld en aan de bescherming van vrouwen en meisjes.

<sup>17</sup> Zie hiervoor onder andere [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0065+0+DOC+PDF+V0//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0065+0+DOC+PDF+V0//EN), [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0045+0+DOC+XML+V0//EN#ref\\_1\\_2](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0045+0+DOC+XML+V0//EN#ref_1_2) en [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/).

<sup>18</sup> Eurobarometer 344, Domestic Violence against Women. Brussels: TNS Opinion & Social (2010).

<sup>19</sup> <http://eige.europa.eu/content/activities/gender-based-violence>.

<sup>20</sup> <http://eige.europa.eu/content/rdc>.

## NEDERLANDSE BELEIDSONTWIKKELINGEN

Het overzicht van internationaalrechtelijke verplichtingen en beleidsontwikkelingen laat zien dat er een duidelijke verplichting ligt tot het voeren van gendersensitief beleid. Bij de ontwikkeling van effectieve regiovisies op de preventieve en repressieve aanpak van en de hulpverlening bij huiselijk geweld is het dus noodzakelijk om de betekenis van genderspecten die een rol spelen in deze problematiek ook in het beleid concreet vorm te geven.

Hoewel de aanpak van huiselijk geweld in Nederland een hoge vlucht heeft genomen en op landelijk niveau door meerdere ministeries is gewerkt aan de rijksbrede aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties,<sup>21</sup> is het opvallend dat, in tegenstelling tot internationale afspraken, het beleid overwegend genderneutraal geformuleerd wordt: als gezinsprobleem. De Nederlandse regering is er door de CEDAW-commissie meermaals op aangesproken dat ze meer rekening moet houden met het genderspecifieke karakter van geweld.<sup>22</sup> Als dat onvoldoende gebeurt, is het risico dat verschillen tussen mannen en vrouwen in maatschappelijke weerbaarheid onvoldoende worden onderkend. Dat kan ertoe leiden dat genderneutraal beleid in de praktijk ongelijk uitpakt voor vrouwen en mannen, in dit geval omdat vrouwen onvoldoende worden ondersteund. Dit is vrijwel altijd een onbedoeld effect: beleid (en vooral de wettelijke kaders daarvoor) wordt doorgaans neutraal geformuleerd omdat de overheid in principe alle burgers gelijk wil behandelen en zeker niet de ene groep boven de andere wil bevoordelen of uitsluiten op grond van sekse. Ondersteuningsbeleid dat specifiek gericht is op de versterking van de positie van vrouwen om hun weerbaarheid te vergroten, is als tussenstap echter noodzakelijk om de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen terug te dringen. Dit kan bijvoorbeeld door vrouwen te ondersteunen bij het betreden van de arbeidsmarkt en het bereiken van economische zelfstandigheid.

Momenteel laat de Nederlandse regering een zogenoemde gendertoets uitvoeren naar de mate van gendersensitiviteit van het Nederlandse beleid rondom huiselijk geweld. De resultaten van deze toets zullen in de loop van 2014 verschijnen.

### HET VERSCHIL TUSSEN SEKSE EN GENDER

De term 'gender' refereert aan de maatschappelijk geconstrueerde rollen van mannen en vrouwen: rollen die toegeschreven worden op basis van (lichamelijke) sekse, zowel in de publieke sfeer als in het privédoel. De term 'sekse' refereert aan de biologische en fysieke eigenschappen van vrouwen- en mannenlichamen. Genderrollen zijn historisch gegroeid, cultureel bepaald en afhankelijk van een specifieke sociaal-economische, politieke en culturele context. Ze worden ook beïnvloed door factoren zoals leeftijd, klasse en etniciteit. Genderrollen zijn in specifieke sociale en historische contexten tot ontwikkeling gekomen en verschillen tussen culturen. Genderrollen zijn hardnekkig, onder andere omdat ze verknoopt zijn met diepgewortelde ordeningsprincipes rondom reproductieve verschillen tussen seksen. Historisch en cultureel-antropologisch onderzoek laat overtuigend zien dat ze veranderlijk zijn. De bibliotheek van Atria bevat hierover veel documentatie.

(United Nations, *Gender Integration into the Human Rights System, Report of the Workshop*, United Nations Office at Geneva 26 to 28 May 1999)

### WAT BETEKENT GENDERSENSITIEF BELEID BIJ HUISELIJK GEWELD?

Het toepassen van een genderperspectief (zie kader Het verschil tussen sekse en gender) betekent verder gaan dan oog hebben voor verschillen in de aard en omvang van geweld dat vrouwen en mannen treft. Geweld dient in zijn bredere maatschappelijke context van ongelijkheid te worden

<sup>21</sup> Zie [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huiselijk-geweld](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huiselijk-geweld).

<sup>22</sup> Zie hiervoor onder andere Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Netherlands (2007, 2010, 2012) op [www.ohchr.org/EN/countries/ENACARRegion/Pages/NLIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/countries/ENACARRegion/Pages/NLIndex.aspx), en rapportages van Nederlandse NGO's: Netwerk VN-Vrouwenverdrag, Vrouwenrechten anno 2010 (2010); Enige vooruitgang, nog veel te doen. De conclusies van het VN-Comité. Den Haag: E-Quality; College voor de Rechten van de Mens (2013); Mensenrechten in Nederland. Jaarlijkse rapportage van het College voor de Rechten van de Mens (2012).



geplaatst. Zo zijn vrouwen en meisjes bijvoorbeeld niet alleen vaker fysiek kwetsbaarder, maar gemiddeld genomen ook sociaal-economisch minder zelfstandig dan mannen. Deze verhoogde kwetsbaarheid van vrouwen en meisjes hangt direct samen met de ongelijke machtsverhoudingen tussen vrouwen en mannen (in persoonlijk, relationeel en maatschappelijk opzicht). Die houden op hun beurt direct verband met stereotype culturele normen, waarden en verwachtingspatronen over verdeling in (betaalde) arbeid en (onbetaalde) zorg tussen de seksen en (seksuele) normen en attitudes in het bijzonder. Dit complex van ongelijkheden maakt vrouwen en meisjes kwetsbaarder voor huiselijk geweld, maar kan bijvoorbeeld ook leiden tot een stereotype beeld van mannelijkheid dat haaks zou staan op zorgzaamheid. Wil een aanpak van huiselijk geweld effectief zijn, dan zal aan deze onderliggende factoren ook aandacht moeten worden besteed.

#### **GENDERASPECTEN VAN PARTNERGEWELD: DE INVLOED VAN MAATSCHAPPELIJKE M/V-VERSCHILLEN**

Om beleid gendersensitief te maken, is het noodzakelijk om de volgende genderaspecten en ongelijke machtsverhoudingen tussen vrouwen en mannen erbij in ogenschouw te nemen.<sup>23</sup>

- Stereotiepe opvattingen over het gedrag en de verwachtingen van mannen en vrouwen

Ook in Nederland heersen nog altijd stereotiepe opvattingen over de rollen van mannen en vrouwen. Die zijn van invloed op de machtsongelijkheid tussen vrouwen en mannen. Wat is gepast gedrag voor mannen? En hoe horen vrouwen zich te gedragen? Stereotiepe rolpatronen vinden we terug op allerlei vlakken: in ouderschap, opvoeding, de taakverdeling binnens- en buitenshuis, seksualiteit etcetera. Hierdoor ontstaat het hardnekkige idee dat vrouwen zorgzamer en minder ambitieus zijn en mannen sterk, stoer en carrièregericht.

- Ongelijke verdeling van arbeid en zorg tussen vrouwen en mannen binnens- en buitenshuis

Ondanks dat de arbeidsparticipatie van vrouwen de laatste decennia is gestegen en mannen een grotere rol voor zichzelf zien in de opvoeding van kinderen, is er nog altijd sprake van een ongelijke verdeling van arbeid en zorg tussen vrouwen en mannen. In de praktijk besteden vaders ongeveer 10 uur per week aan de zorg voor kinderen en moeders 23 uur. Slechts 6% van de vaders gaat na de geboorte van het eerste kind minder werken en het aantal vaders dat gebruik maakt van ouderschapsverlof is nog steeds laag (23%).<sup>24</sup> De arbeidsdeelname van vaders is het afgelopen decennium ongeveer gelijk gebleven. In 2010 had 92% van de vaders uit een tweeoudergezin en 80% van de alleenstaande vaders (met minstens één thuiswonend minderjarig kind) een baan van minstens 12 uur per week. Bij moeders uit een eenoudergezin was de arbeidsdeelname 64% en bij moeders uit een tweeoudergezin 70%.

- Economische afhankelijkheid van de partner

Iemand is economisch zelfstandig als zij/hij minstens 70% van het minimumloon verdient, in loondienst of als zelfstandig ondernemer. Inmiddels is ongeveer de helft van de vrouwen van 20 tot 65 jaar economisch zelfstandig. Ongeveer driekwart van de mannen is economisch zelfstandig.<sup>25</sup> Mannen en vrouwen die niet economisch zelfstandig zijn, zijn afhankelijk van (het inkomen van) een partner of van de overheid. Dit kan de afhankelijkheid van een partner versterken. Het maakt het bovendien moeilijker om de partner te verlaten als er niet voldoende inkomen is voor het eigen levensonderhoud en huisvesting.

<sup>23</sup> In de Istanbul Conventie staan diverse artikelen waarin expliciet het meenemen van (een deel van) deze maatschappelijke m/v-verschillen in nationaal beleid wordt benoemd. Voor de volledige conventietekst zie [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/default_en.asp).

<sup>24</sup> S. de Hoog, H. Harthoorn en R., Servage, Vaderschap 2.0. Opvoedingsondersteuning voor vaders van nu. Den Haag: E-Quality (2011).

<sup>25</sup> S. de Hoog, C. van Egten en T. de Jong, Vrouwen en financiële zelfredzaamheid. Een onderzoek naar de kenmerken van financieel kwetsbare vrouwen. Den Haag: E-Quality (2010).

- Afhankelijkheid van de partner in het verblijfsrecht

Het is van belang oog te hebben voor de uiterst kwetsbare positie van vluchtelingen- of migrantenvrouwen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld, vooral wanneer zij geen vaste verblijfstitel hebben. Huwelijksmigranten hebben de eerste vijf jaar een verblijfsrecht dat afhankelijk is van hun partner. De meeste huwelijksmigranten zijn vrouw.<sup>26</sup> Zij kunnen bij bewezen huiselijk geweld wel een zelfstandige verblijfsvergunning krijgen als zij binnen vijf jaar hun partner verlaten, maar dat is niet zeker. Dit maakt deze groep vrouwen extra kwetsbaar. Andere situaties die aandacht nodig hebben zijn onder meer: geweld tegen ongedocumenteerde vrouwen, geweld tegen vrouwen in asielzoekerscentra, en geweld als grond voor een vluchtelingenstatus.

- Afhankelijkheid van de partner ook na echtscheiding: gezamenlijk ouderlijk gezag

De afgelopen jaren is de positie van vaders versterkt en is gezamenlijk gezag na echtscheiding de norm geworden, zonder dat er eisen zijn gesteld aan de verdeling van de zorg ten tijde van het huwelijk of het partnerschap. De Wet Bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding gaat uit van gelijkwaardig ouderschap, terwijl dit in de praktijk veelal niet zo is. Als gevolg van deze wet blijven ouders na het verbreken van een huwelijk sterker aan elkaar verbonden dan voorheen doordat in principe het gezamenlijke ouderlijk gezag blijft bestaan. In gevallen van ernstig huiselijk geweld en/of ex-partnergeweld is dit problematisch.<sup>27</sup> Scheidingen na een relatie waarin sprake was van partnergeweld kunnen resulteren in vechtscheidingen. Het omgangsrecht na een echtscheiding kan in zulke situaties inzet worden van aanhoudende conflicten waarbij in het bijzonder kinderen het slachtoffer kunnen worden van fysiek en psychisch geweld. Rechters en professionals zijn zich nog onvoldoende bewust van de impact van huiselijk geweld op kinderen en hun moeders. Doordat rechters de geschiedenis van geweld en de invloed van controle, dreiging en geweld te weinig systematisch onderkennen, wordt nog te weinig gezocht naar adequate oplossingen.

- Traditionele opvattingen over het huwelijk: huwelijksdwang en huwelijkse gevangenschap

Huwelijksdwang is het dwingen van een meisje, jongen, vrouw of man tot een huwelijk. Bij huwelijksdwang hebben een of beide huwelijkspartners weinig of geen zeggenschap over de sluiting van het huwelijk. Het huwelijk is tegen hun wil. Een weigering wordt vaak niet geaccepteerd. Bij situaties van huwelijksdwang is er duidelijk sprake van machtsverschillen tussen partners. Ook in gevallen van huwelijkse gevangenschap is er sprake van een ongelijke machtsrelatie. Er is dan sprake van vrouwen die tegen hun wil getrouwd blijven en in die zin structureel slachtoffer zijn van uiteenlopende vormen van dwang en/of geweld.

- Intergenerationele overdracht

Uit onderzoek komt naar voren dat geweld in de kindertijd het risico verhoogt om op latere leeftijd pleger te worden. Personen die als kind zijn mishandeld of getuige waren van geweld tegen of tussen ouders, gebruiken later vaker zelf geweld tegen hun kinderen of partner. Ook zijn ze vaker slachtoffer van geweld in een relatie. Als in de jeugd zowel kindermishandeling als partnergeweld plaatsvindt, is de kans groter dat het geweld wordt voortgezet als pleger en/of slachtoffer. Mannen die in hun jeugd huiselijk geweld meemaakten, hebben meer kans om pleger te worden, terwijl voor vrouwen geldt dat zij meer kans hebben om slachtoffer te worden.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Atria, Factsheet Huwelijksmigranten Factsheet Migratie- en etniciteitscijfers (2013).

<sup>27</sup> De commissie die toeziet op de naleving van het VN-Vrouwenverdrag heeft Nederland erop gewezen dat deze wetgeving in gevallen van huiselijk geweld een beperking kan zijn voor het starten van een echtscheidingsprocedure. Zie hiervoor onder andere Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Netherlands (2007, 2010) op [www.ohchr.org/EN/countries/ENACARRegion/Pages/NLIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/countries/ENACARRegion/Pages/NLIndex.aspx).

<sup>28</sup> K.D. Lünemann en T. Pels, Van generatie op generatie, een literatuurstudie naar het doorbreken van geweld en de rol van opvoeding. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut (2013).

## ENKELE AANBEVELINGEN

- Ontwikkel gendersensitief beleid op het terrein van preventie van huiselijk geweld, bescherming van slachtoffers en de aanpak van plegers van huiselijk geweld. Houd hiervoor bij de ontwikkeling van beleid en bij de probleemanalyse op het terrein van huiselijk geweld rekening met bestaande machtsverschillen tussen mannen en vrouwen. Ontwikkel een geïntegreerde aanpak waarin bij de ontwikkeling van concrete maatregelen ter preventie, bestraffing en hulpverlening aan slachtoffers en plegers daadwerkelijk rekening wordt gehouden met de gevolgen van bestaande ongelijke machtsverhoudingen voor de betrokken vrouwen en mannen. Neem bijvoorbeeld een paragraaf over gender op in de regiovisie op beleid voor huiselijk geweld.
- Besteed in algemene preventie en in de hulpverlening aan daders en slachtoffers expliciet aandacht aan het doorbreken van seksestereotiepe opvattingen over mannen en vrouwen en de rollen die aan mannen en vrouwen worden toegeschreven. Ontwikkel naast de huidige publiekscampagnes ('Geweld stopt niet vanzelf'), die gericht zijn op het verhogen van de signalering en meldingsbereidheid, ook publiekscampagnes die gericht zijn op preventie. Stimuleer het bespreken van seksestereotiepe rolpatronen in het onderwijscurriculum.
- Bevorder het financieel bewustzijn en stimuleer de economische zelfstandigheid van vrouwen om hun achterstand op dit terrein terug te dringen. Economische zelfstandigheid van vrouwen in het algemeen kan preventief werken. Op individueel niveau is het in de hulpverlening belangrijk om een slachtoffer van huiselijk geweld te stimuleren om economisch zelfstandig te worden.
- Bied ter preventie fysieke weerbaarheidstrainingen voor meisjes en vrouwen aan, en besteed voldoende aandacht aan het herstel van de weerbaarheid van slachtoffers.
- Ontwikkel gendersensitief preventiebeleid voor het doorbreken van de intergenerationele overdracht van geweld. Ondersteuning op gezinsniveau hangt samen met het versterken van de weerbaarheid van kinderen en het versterken van de veerkracht van vrouwen en mannen. Aandacht voor gender is van groot belang voor het doorbreken van patronen van geweld in afhankelijkheidsrelaties.
- Besteed binnen een systeemaanpak ook aandacht aan machtsverschillen tussen partners en maak stereotiepe rolverdelingen bespreekbaar.
- Houd bij hulpverlening in de vorm van een systeemaanpak rekening met het feit dat gewelddadig gedrag, bijvoorbeeld in de vorm van bedreigingen, buiten de spreekkamer of de hulpverlening door kan gaan. Spreek beide partners ook altijd apart om te kunnen vaststellen of toezeggingen en uitspraken in het hulpverleningstraject niet onder druk of bedreiging van de partner zijn gedaan.
- Zorg ervoor dat slachtoffer(s) en verdachte pleger elkaar niet hoeven te zien in het justitiële traject, bijvoorbeeld door gescheiden wachtkamers.
- Maak een afhankelijk verblijfsrecht zo kort mogelijk. Een zelfstandig verblijfsrecht is belangrijk voor de emancipatie van huwelijksmigrantes. Het maakt hen immers minder afhankelijk van hun echtgenoot, zowel binnen de huwelijksverhoudingen als wanneer zij zouden willen scheiden. In geval van huiselijk geweld moet een uitzonderingsbepaling blijven bestaan, en ruimhartig worden uitgelegd.
- Creëer voorzieningen voor veilige omgangsregelingen tussen gescheiden ouders en hun kinderen.

## CONCLUSIE

Huiselijk geweld is een vicieuze cirkel: de problematiek vloeit direct voort uit reële ongelijkheden tussen mannen en vrouwen en uit seksestereotiepe opvattingen. Tegelijkertijd houdt geweld de situatie van ongelijkheid in stand. Het voorkomen en effectief bestrijden van huiselijk geweld vergt een geïntegreerde aanpak die deze samenhang erkent en vorm geeft in gendersensitief beleid. Getuige de verschillende internationale verdragen is hier in Europa en wereldwijd groeiende overeenstemming over die zich heeft vertaald in bindende verplichtingen. Met een geïntegreerde aanpak die zowel bij preventie, bestrijding als bij de vervolging oog heeft voor de specifieke behoeftes van vrouwen en mannen zal de aanpak van huiselijk geweld effectiever zijn. Alleen met gedegen kennis van zaken en oog voor de complexiteit van onderliggende factoren die op het geweld van invloed zijn, kunnen werkzame interventies worden ontwikkeld.

### **Atria**

Atria is het kennisinstituut voor emancipatie en vrouwengeschiedenis. Iedereen die interesse heeft in emancipatiethema's in heden en verleden is welkom in Atria's bibliotheek, het archief en op de website. We bezitten een zeer uitgebreide collectie van en over vrouwen.

De kennis en informatie die Atria biedt is uniek in Nederland en daarbuiten. Ons specialisme is het verzamelen en verspreiden van historische en actuele informatie over de positie van vrouwen. We doen onderzoek en geven advies aan uiteenlopende doelgroepen zoals beleidsmakers, politici, maatschappelijke organisaties, wetenschappers en studenten. Ook stimuleren we het maatschappelijke debat.

Atria beoogt een bijdrage te leveren aan de emancipatie van vrouwen, in al hun verscheidenheid.

[www.atria-kennisinstituut.nl](http://www.atria-kennisinstituut.nl)