

# De aanpak van gendergerelateerd geweld in de privésfeer

Aanknopingspunten voor een meer  
genderbewuste aanpak van huiselijk geweld

Gendertoets van het Plan van aanpak Huiselijk Geweld tot 2011 "De volgende fase", uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Justitie  
Mr. drs. Margreet de Boer  
Projects on Women's Rights  
November 2008

P<sub>♀</sub>WR

De aanpak van gendergerelateerd geweld in de privésfeer  
Aanknopingspunten voor een meer genderbewuste aanpak van huiselijk geweld  
Gendertoets van het Plan van aanpak Huiselijk Geweld tot 2011 "De volgende  
fase", uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Justitie

© Mr. drs. Margreet de Boer,  
PoWR, Projects on Women's Rights  
November 2008

**P<sub>♀</sub>WR**

Projects on Women's Rights

Nieuwe Herengracht 18

1018 DP Amsterdam

06 55344791

[info@projectsonwomensrights.nl](mailto:info@projectsonwomensrights.nl)

[www.projectsonwomensrights.nl](http://www.projectsonwomensrights.nl)

## Inhoud

Hoofdstuk 1 Inleiding.....	5
1.1. Vraagstelling.....	5
1.2. Vooraf: de begrippen sekse en gender.....	6
1.3. Reikwijdte van de toets .....	6
1.4. Opzet van de gendertoets.....	6
Hoofdstuk 2 Ontwikkeling van het toetsingskader .....	8
2.1. Uitgangspunten en afbakening.....	8
2.2. Aandacht voor gender .....	9
2.3. Begrippen en hun genderlading.....	10
2.3.1. Huiselijk geweld .....	10
2.3.2. Wederzijds geweld .....	12
2.3.3. Slachtoffer en pleger / dader .....	12
2.3.4. Systeemgerichte aanpak.....	13
2.3.5. Ouderschap, vaderschap en moederschap.....	14
2.3.6. Kinderen.....	15
2.3.7. Intergenerationele overdracht.....	15
2.3.8. Culturele achtergrond.....	15
2.3.9. Sociaal-economische positie.....	16
2.4. Juridisch toetsingskader .....	16
2.4.1. De doelstellingen van het VN-Vrouwenverdrag .....	16
2.4.2. Specifieke verplichtingen op grond van mensenrechtelijke documenten.....	17
2.4.3. Gelijke behandeling.....	19
2.5. Toetsvragen.....	20
2.5.1. De aanpak van huiselijk geweld in het algemeen.....	20
2.5.2. Welke maatregelen en voorzieningen dienen aanwezig te zijn? .....	21
2.5.3. Algemene criteria ten aanzien van maatregelen en voorzieningen.....	22
2.5.4. Specifieke criteria ten aanzien van bepaalde maatregelen en voorzieningen.....	24
Hoofdstuk 3 De Aanpak getoetst.....	26
3.1. Toets van analyses en doelstellingen.....	26
3.2. Zijn de noodzakelijke maatregelen en voorzieningen aanwezig?.....	29
3.3. Toets van de maatregelen en voorzieningen .....	32
3.4. Toekomstig beleid, maatregelen en voorzieningen.....	41
Bronnen.....	42

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1. Vraagstelling

“Slachtoffers van huiselijk geweld zijn in de meeste gevallen vrouwen en kinderen, maar het treft ook mannen, ouders en ouderen”.

“Van de slachtoffers blijkt 85% vrouw te zijn, waardoor we eigenlijk kunnen spreken van geweld tegen vrouwen.”

“Geweld tegen vrouwen beknot de rechten en vrijheden van vrouwen. De algemene verplichtingen van het VN-Vrouwenverdrag zijn hiermee ook van toepassing op het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen.”

“Bij huiselijk geweld spelen machtsverschillen tussen pleger en slachtoffer een rol. Bovendien zijn deze machtsverschillen vaak gendergebonden en ligt er een houding van mannelijke dominantie aan ten grondslag. Bestrijding van geweld in huiselijke kring kan dan ook niet los worden gezien van maatschappelijke structuren en culturele normen die dit gedrag representeren en legitimeren.”

“Een effectieve aanpak van huiselijk geweld zal zich dus op deze drie aspecten moeten richten en in elk geval het volgende moeten bevatten (..) genderspecifieke benadering van huiselijk geweld (aandacht voor cultuur- en seksebepaalde machtsverschillen, *empowerment* in de hulpverlening).”

Bovengenoemde citaten zijn afkomstig uit het Plan van Aanpak Huiselijk Geweld tot 2011 “De volgende fase” (verder te noemen: het Plan van Aanpak) van het Ministerie van Justitie. Met het benoemen van de seksspecifieke (vrouwen zijn vooral slachtoffer, mannen vooral dader) en genderspecifieke (samenhang met gendergebonden machtsverschillen en een houding van mannelijke dominantie) aspecten van huiselijk geweld komt het Plan van Aanpak tegemoet aan de kritiek op de seksneutraliteit in het huiselijk geweld beleid, die zowel in Nederland als internationaal werd geuit<sup>1</sup>. Maar het enkel benoemen dat huiselijk geweld seksspecifieke en genderspecifieke aspecten heeft, geeft nog niet de gewenste genderspecifieke benadering in de aanpak. Om daadwerkelijk rekening te houden met de genderaspecten zal de onderkenning van de aanwezigheid van genderaspecten binnen alle onderdelen van het beleid moeten doorwerken; zowel in de analyse en doelstellingen als in de maatregelen waarmee het beleid vorm krijgt.

Het Plan van Aanpak kondigt aan: “In de komende periode zal worden bekeken hoe het huiselijk geweldbeleid meer genderspecifiek kan worden”. Deze gendertoets is daartoe een eerste aanzet.

De Centrale vraag voor deze gendertoets zal zijn: Hoe kan de aanpak van huiselijk geweld worden verbeterd, zodat beter rekening gehouden wordt met de genderspecifieke aspecten van huiselijk geweld?

---

<sup>1</sup> Het Plan van Aanpak benoemt de kritiek zelf, en verwijst daarbij naar de volgende bronnen:

- Rapport van mw. Yakin Ertürk, UN, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, n.a.v. haar bezoek aan Nederland van 2 tot 12 juli 2006, A/HRC/4/34/Add.4, 7 februari 2007

- Landencommentaar van het VN-Vrouwencomité n.a.v. de Nederlandse rapportage, CEDAW/C/NLD/CO/4, 2 februari 2007

- Visitatiecommissie Emancipatie, Emancipatiebeleid en gender mainstreaming bij het ministerie van Justitie, eindrapportage VCE, januari 2007

## **1.2. Vooraf: de begrippen sekse en gender**

In deze gendertoets komen de begrippen sekse en gender met regelmaat terug. Deze begrippen, en het verschil ertussen, liggen ten grondslag aan de analyse die in deze toets wordt gemaakt. Daarom enige woorden hierover.

Het Plan van Aanpak zegt in een voetnoot het volgende: "Het begrip 'gender' ziet, anders dan sekse, niet op de biologische verschillen tussen mannen en vrouwen, maar op de ideeën en (voor)oordelen over mannelijkheid en vrouwelijkheid en de daaraan gekoppelde ideeën over de taken en kwaliteiten van mannen en vrouwen. Gender ligt ten grondslag aan belangrijke machtsverschillen in de maatschappij waaronder machtsverschillen binnen intieme partnerrelaties. De aanvaardbaarheid van mannelijke dominantie en vrouwelijke ondergeschiktheid ligt aan de basis van veel geweld tegen vrouwen in de privé-sfeer."

In paragraaf 2.3. zal verder worden ingegaan op wat het gebruik van het begrip gender betekent voor de manier waarop naar de aanpak van huiselijk geweld moet worden gekeken.

## **1.3. Reikwijdte van de toets**

Deze gendertoets is nadrukkelijk geen alomvattende gender-analyse van huiselijk geweld. De gendertoets geeft ook geen overzicht van het onderzoek dat wereldwijd of in Nederland is gedaan naar de seksespecifieke of de genderspecifieke aspecten van huiselijk geweld, of van de verschillende vormen van geweld tegen vrouwen.

Deze gendertoets is ook geen analyse van alles wat er in Nederland gebeurt op het terrein van huiselijk geweld. De toets beperkt zich tot enkele documenten, en de analyses, doelstellingen en maatregelen zoals die daarin worden aangegeven. Dit betreft:

- Plan van Aanpak Huiselijk geweld tot 2011 "De volgende fase" , Ministerie van Justitie, augustus 2008 (verder: Plan van Aanpak)
- De wet tijdelijk huisverbod en het Risico-taxatie-instrument (RiHG)
- De aanwijzing huiselijk geweld van het college van Procureurs Generaal van 14 juli 2008 (in werking tredend 1 augustus 2008) (verder: aanwijzing van het OM).
- De brief van de staatssecretaris van justitie over vrouwen in het vreemdelingenbeleid/ achterlating en huiselijk geweld van 29 juli 2008 (verder: brief verblijfsvergunning huise-lijk geweld).

Deze toets is in een beperkt tijdsbestek opgesteld, en biedt nadrukkelijk 'slechts' aanknopingspunten. Aanknopingspunten voor nadere analyse en onderzoek, en aanknopingspunten voor concrete maatregelen. Het gaat om een eerste aanzet.

## **1.4. Opzet van de gendertoets**

Om de centrale vraag "Hoe kan de aanpak van huiselijk geweld worden verbeterd, zodat beter rekening gehouden wordt met de genderspecifieke aspecten van huiselijk geweld?" te kunnen beantwoorden, wordt in hoofdstuk 2 een toetsingskader ontwikkeld. Voor dit toetsingskader wordt allereerst kort besproken wat het betekent om uit te gaan van het begrip 'gender'. Verder wordt nagegaan wat nu precies die genderspecifieke aspecten zijn waar beter rekening mee gehouden moet worden in de aanpak. Van sommige begrippen die regelmatig in het Plan van Aanpak en de onderliggende documenten worden gebruikt wordt nagegaan of ze een 'genderlading' hebben: zijn deze termen verbonden met ideeën of verwachtingen ten aanzien van mannelijke of vrouwelijke rollen? Of verhullen gender-neutrale termen misschien een sekse-specifieke werkelijkheid? Vervolgens wordt aansluiting gezocht bij de verplichtingen van het VN-

Vrouwenverdrag, en normen die op het terrein van de gelijke behandeling zijn ontwikkeld.

Hoofdstuk 3 'toetst' vervolgens het Plan van Aanpak en de onderliggende documenten aan het toetsingskader zoals dat is ontwikkeld. Voldoet het beleid aan de verplichtingen van het VN-Vrouwenverdrag en de principes van de gelijke behandeling? Wordt de - al dan niet verborgen - gender-lading van begrippen onderkend in de analyses, doelstellingen en maatregelen? De toets wordt voorzien van suggesties voor verbeteringen.

## Hoofdstuk 2 Ontwikkeling van het toetsingskader

In dit hoofdstuk wordt nagegaan aan welke normen de beleidsdocumenten getoetst kunnen worden om te beoordelen of er rekening wordt gehouden met de genderaspecten, en hoe dat eventueel verbeterd kan worden.

### 2.1. Uitgangspunten en afbakening

Bij de ontwikkeling van het toetsingskader zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Uitvoering van een gendertoets betekent dat verder gekeken wordt dan 'mannen' en 'vrouwen'. Het impliceert dat wordt gekeken naar hoe ideeën en (voor)oordelen over mannelijkheid en vrouwelijkheid en de daaraan gekoppelde ideeën over taken, eigenschappen en kwaliteiten van mannen en vrouwen een rol spelen. Daarbij gaat het zowel om de mannelijke en vrouwelijke rollen op zich, als in onderlinge relatie.
- Om mogelijke sekse- en genderdiscriminatie op te sporen is het van belang het gebruikte begrippenkader en de daaraan ten grondslag liggende denkkaders onder de loep te nemen. Sekse- of genderneutrale begrippen kunnen een sekse- of gender-specifieke werkelijkheid verhullen; begrippen kunnen impliciet of expliciet verwijzen naar een idee (zo is het) of verwachting (zo zou het moeten zijn) ten aanzien van vrouwelijke of mannelijke rollen.
- De verplichtingen van het VN-Vrouwenverdrag zijn van toepassing op het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen. De relevante verplichtingen van het VN-Vrouwenverdrag betreffen zowel de algemene doelstellingen (gelijkheid van mannen en vrouwen, positieverbetering van vrouwen en doorbreken van stereotype denkbeelden en rolpatronen), als specifieke verplichtingen ten aanzien van geweld tegen vrouwen.
- Gendergerelateerd geweld is een vorm van discriminatie / ongelijke behandeling (Algemene Aanbeveling 19, VN-Vrouwenverdrag Comité). Het is daarom zinvol waar mogelijk aansluiting te zoeken bij normen die zij ontwikkeld ten aanzien van gelijke behandeling.

Omdat deze toets beperkt is tot de genderaspecten van de aanpak van huiselijk geweld, beperkt ook het toetsingskader zich hiertoe. Meer algemene normen die relevant zijn voor de aanpak van huiselijk geweld (bijvoorbeeld Europese regelgeving met betrekking tot slachtoffers) zullen niet expliciet bij het toetsingskader worden betrokken.

Gender is niet het enige ordeningsprincipe waarop ideeën en verwachtingen over mensen worden gebaseerd, en waarlangs de verdeling van macht plaatsvindt. Andere belangrijke ordeningsprincipes zijn bijvoorbeeld culturele achtergrond en sociaal economische positie. Deze gendertoets kijkt niet expliciet naar deze ordeningsprincipes, maar probeert er wel een open oog voor te hebben; op enkele plaatsen zal er naar verwezen worden.

Zoals aangegeven geeft de gendertoets geen overzicht van onderzoeken of literatuur. In het bronnenoverzicht is een aantal publicaties weergegeven waarvan gebruik is gemaakt bij het opstellen van het toetsingskader. Tenzij het om directe citaten gaat, wordt in de tekst niet gewerkt met afzonderlijke voetnoten.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat in dit hoofdstuk het toetsingskader wordt ontwikkeld. Er wordt derhalve in algemene termen over huiselijk geweld en de aanpak ervan gesproken. Het beleid wordt hier nog niet getoetst. Wanneer van positieve of negatieve genderaspecten wordt gesproken, geldt dat derhalve in het algemeen, en (nog) niet ten aanzien van het Plan van aanpak en de andere documenten. Die toets volgt in hoofdstuk 3.

## **2.2. Aandacht voor gender**

Zoals al is aangegeven gaat het bij het aandacht besteden aan genderaspecten om meer dan het kijken naar de effecten van beleid voor mannen en vrouwen.

De term gender verwijst naar de maatschappelijke constructie van de verschillen tussen mannen en vrouwen, en ideeën over mannelijkheid en vrouwelijkheid. Deze ideeën over mannelijkheid en vrouwelijkheid en de verschillen daartussen worden beïnvloed door de maatschappelijke werkelijkheid, en beïnvloeden op hun beurt weer de maatschappelijke werkelijkheid. Gender en genderverhoudingen zijn cultureel gebonden, en kunnen veranderen.

Gender is van invloed op hoe we naar onszelf kijken (genderidentiteit), hoe we naar elkaar kijken (hoe wordt je in je sociale omgeving 'als vrouw' of 'als man' benaderd), en hoe de overheid naar ons kijkt in wetgeving en beleid.

Bij gender gaat het zowel om rollen, eigenschappen en kwaliteiten als om de waardering van die rollen. De ongelijke machtsverdeling tussen mannen en vrouwen is voor een belangrijk deel terug te voeren op gender en genderverhoudingen.

Voorbeelden van rollen, eigenschappen en kwaliteiten die vaak als mannelijk worden gelabeld zijn: sterk, besluitvaardig, actief, naar buiten gericht, kostwinner, emotioneel minder vaardig, analytisch, rationeel, handig, agressief, ....

Voorbeelden van rollen, eigenschappen en kwaliteiten die vaak als vrouwelijk worden gelabeld zijn: zorgzaam, begripvol, moeder, onzeker, gericht op huis en haard, emotioneel, afhankelijk, manipulatief, niet rationeel, ....

Bij gender gaat het niet alleen om eigenschappen die we mannen en vrouwen toedichten, maar ook om wat we van mannen en vrouwen verwachten. Zo wordt van vrouwen verwacht dat ze begripvol zijn, voor mannen is dat minder belangrijk. Mannen moeten daarentegen weer besluitvaardig zijn, wat voor vrouwen niet zo belangrijk is. De waardering van eigenschappen verschilt ook. In het algemeen worden bij vrouwen juist die eigenschappen gewaardeerd die betrekking hebben het privé-domein, en het zijn van een zorgzame moeder en partner, terwijl van mannen juist de op het publieke domein gerichte eigenschappen worden gewaardeerd. Het kan zelfs zo zijn dat eigenschappen of rollen bij de ene sekse positief gewaardeerd worden en bij de andere sekse negatief (autoritair, emotioneel).

Rekening houden met genderaspecten in het beleid betekent dat de relevante genderaspecten moeten worden opgespoord en geduid, en dat vervolgens moet worden bekeken welke aanpassingen er nodig zijn om de aanwezige genderstereotypingen te doorbreken, en de negatieve effecten ervan tegen te gaan.

Kijken naar genderaspecten betekent kritisch kijken naar ideeën, verwachtingen en waardering ten aanzien van mannelijkheid, vrouwelijkheid en agendeerverhoudingen.

Waar echter voor gewaakt moet worden is dat een genderanalyse alleen aandacht heeft voor het doorbreken van genderrollen. De bestaande ideeën en verwachtingen over gender reflecteren een maatschappelijke werkelijkheid. Mannen zijn doorgaans sterker en machtiger dan vrouwen, en verdienen vaker het gezinsinkomen. Vrouwen zijn vaak onzekerder en afhankelijker dan mannen; en vervullen vaker verzorgende taken. Ook met deze maatschappelijke werkelijkheid moet in het beleid rekening worden gehouden. Het mag niet zo zijn dat met het oog op het doorbreken van de stereotype genderrollen vrouwen die zich in een afhankelijke positie bevinden in de steek worden gelaten, omdat we vinden dat ze dan maar sterker moeten zijn. Of dat er van uit gegaan wordt dat vrouwen net zo gemakkelijk economisch zelfstandig kunnen zijn als mannen.

Dit betekent dat er naast aandacht voor de genderstereotype rollen en de doorbreking daarvan, ook aandacht moet zijn voor de maatschappelijke werkelijkheid van mannen en vrouwen en hun onderlinge verhouding.

Zowel waar het gaat om ideeën en verwachtingen, als waar het gaat om de maatschappelijke werkelijkheid, is het van belang dat in de aanpak zich richt op mannen en vrouwen, en hun onderlinge verhouding. Want gender gaat niet alleen over vrouwen en vrouwelijkheid, het gaat ook over mannen en mannelijkheid, en over de vraag hoe deze genderrollen zich tot elkaar verhouden.

Tot slot moet er uitdrukkelijk oog zijn voor degenen die niet voldoen aan de ideeën en verwachtingen ten aanzien van genderrollen en verhoudingen. Het niet voldoen aan de stereotypen kan betekenen dat men zich van de knellende genderrollen heeft bevrijd, en een bepaalde mate van gelijkwaardigheid in de man-vrouw relatie heeft bereikt. Het kan echter ook zorgen voor extra kwetsbaarheid, met name als het feit dat je niet voldoet aan de genderverwachtingen niet wordt geaccepteerd. Door jezelf, door je partner, door je sociale omgeving, of door het beleid.

Ook kunnen mensen te maken krijgen met verschillende genderverwachtingen in verschillende sociale omgevingen. Denk bijvoorbeeld aan een meisje dat op school te maken krijgt met de genderverwachtingen van een westerse jongerencultuur, en thuis met die van een streng gelovige – al dan niet islamitische - cultuur. Waarbij overigens in beide gevallen de vrouwelijke genderrol een zekere dienstbaarheid aan die van de man bevat, alleen op een andere manier.

De analyse en de aanpak kunnen en moeten op alle niveaus vorm krijgen: op het niveau van het individu (genderidentiteit, individuele genderverhouding), de sociale omgeving, en het beleid.

### **2.3. Begrippen en hun genderlading**

Om de relevante genderaspecten op te sporen en te duiden wordt van een aantal begrippen die een belangrijke rol spelen binnen de aanpak van huiselijk geweld nagegaan wat hun genderlading is. Is er sprake van (verborgen) ideeën over mannelijke en vrouwelijke eigenschappen en gedragingen? Worden vrouwelijke en mannelijke rollen en eigenschappen anders gewaardeerd? Ook worden mogelijke verschillen tussen mannen en vrouwen in de maatschappelijke werkelijkheid aangestipt, waarbij ook wordt bekeken of genderneutrale begrippen mogelijk een seksespecifieke werkelijkheid verhullen.

#### **2.3.1. Huiselijk geweld**

In de afgelopen decennia is het begrip vrouwenmishandeling, of geweld tegen vrouwen en meisjes (zoals de eerste overheidsnota over het onderwerp heette) omgevormd tot het begrip 'huiselijk geweld', waarbij het tevens is verbreed naar andere vormen van geweld in de privésfeer. Dit heeft ontegenzeggelijk zijn nut gehad; als we van vrouwenmishandeling waren blijven spreken was het onderwerp waarschijnlijk nooit zo hoog op de politieke agenda terecht gekomen. Maar het begrip huiselijk geweld verhuult het seksespecifieke karakter van veel geweld in de privé-sfeer en het verhuult de samenhang met macht en controle.

De maatschappelijke werkelijkheid met betrekking tot huiselijk geweld is niet sekseneutraal: zoals ook het Plan van Aanpak stelt is het merendeel van de slachtoffers vrouw, en het merendeel van de daders man. Het seksespecifieke karakter geldt in sterke mate voor bepaalde vormen van huiselijk geweld, en in mindere mate voor andere vormen. Het meest seksespecifiek is geweld tegen (ex-)partners. Door alle vormen van geweld en de cijfers over de mate van seksespecificiteit op één hoop te gooien, raakt het zicht op het seksespecifieke karakter verloren.

Een effectieve aanpak houdt rekening met de maatschappelijke werkelijkheid. Dat betekent dat de aanpak wordt gebaseerd op statistische gegevens per specifieke vorm van huiselijk geweld, uitgesplitst naar geslacht<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Daarnaast kan uitsplitsing naar andere kenmerken gewenst zijn. Dat betreft dan met name andere concepten waarlangs sociale relaties en machtsverhoudingen worden vormgegeven, zoals culturele achtergrond en sociaal-economische positie.

Voorts verliezen we door de verbreding van huiselijk geweld tot een groot scala van onderlinge verhoudingen (inclusief kindermishandelingen en ouderenmishandeling) de focus op partnermishandeling die samenhangt met macht en het uitoefenen van controle, en daarmee op de genderspecifieke vormen van huiselijk geweld.

Daar waar geweld in de privésfeer samenhangt met genderverschillen gaat het meestal om geweld dat de genderrollen, en met name de mannelijke dominante rol, vestigt, bevestigt of te herovert. Dit kan verschillende vormen van 'rolbevestigend' of controlerend geweld opleveren. Er zijn relaties waarin de machtsverschillen aanwezig zijn conform de traditionele rolpatronen, en waarin de mannelijke dominantie en controle door beide partners worden geaccepteerd. Het fysieke geweld, of de ernst daarvan wordt dan als het probleem ervaren; niet de onderliggende machtsverhoudingen of genderrollen. Wanneer de vrouwelijke partner zich niet neerlegt bij een ondergeschikte rol, kan dit reden zijn voor (ernstiger) geweld: de dominantie moet in de ogen van de pleger worden herbevestigd. En in situaties waarin de vrouwelijke partner op een aantal onderdelen een sterkere machtspositie heeft (hoger inkomen, maatschappelijk aanzien), kan dat leiden tot geweld van de mannelijke partner die zijn dominantie positie dreigt kwijt te raken en wil heroveren.

Overigens is niet alle partnergeweld genderspecifiek. Er kan sprake zijn van het gebruik van geweld als 'omgangsvorm' zonder dat genderaspecten daarin een (grote) rol spelen (zie ook paragraaf 2.3.2, wederzijds geweld). Maar mede gezien de cijfers, moet er vanuit gegaan worden dat het merendeel van het geweld tussen (ex-)partners genderspecifieke aspecten heeft.

Al eerder is aangegeven dat gendergerelateerd geweld meer is dan "geweld tegen vrouwen". Ook mannen kunnen slachtoffer worden van gendergerelateerd partnergeweld, bijvoorbeeld wanneer zij niet voldoen aan hun genderrol. In homoseksuele relaties kan gendergerelateerd geweld voorkomen. En ook andere vormen dan partnergeweld kunnen gendergerelateerd zijn. Het kan dan bijvoorbeeld ook gaan om het vernederen van een jongetje binnen omdat het zich te meisjesachtig gedraagt; om mishandeling van familieleden vanwege hun homoseksualiteit; om het straffen van een mannelijk familielid dat weigert mee te werken aan eerwraak.

Het containerbegrip huiselijk geweld nodigt uit tot een generalisatie die het verband met gendergebonden machtsverschillen wegdefinieert. Wanneer je in je aanpak rekening wilt houden met die gendergebonden machtsverschillen is het noodzakelijk om die aanpak ook specifiek te richten op geweld en controle door (ex)-partners, en dat ook als zodanig te benoemen. Daarnaast kan er natuurlijk ook aandacht zijn voor andere vormen van huiselijk geweld. Het gebruik van het containerbegrip huiselijk geweld suggereert dat er sprake is van één problematiek, die ook op eenzelfde wijze kan worden aangepakt. Dit is niet het geval. Verschillende oorzaken en achtergronden vragen om een verschil in aanpak. Op een aantal onderdelen van de aanpak van huiselijk geweld wordt dit inmiddels ook onderkend. Eergerelateerd geweld (overigens bij uitstek gendergerelateerd) is uit de aanpak van huiselijk geweld gelicht, en kent een geheel eigen aanpak, afgestemd op de specifieke achtergronden. Kindermishandeling valt qua definitie nog wel binnen huiselijk geweld, maar kent ook een eigen aanpak. Het is belangrijk om zowel in de analyse als in de aanpak zo specifiek mogelijk te zijn, en daar waar het over een specifieke vorm van geweld gaat ook over die specifieke vorm te spreken. Dus benoem kindermishandeling, ouderenmishandeling, partnergeweld, ex-partnergeweld, controlerend partnergeweld, gendergerelateerd geweld, eergerelateerd geweld (vaak in extreme mate gendergerelateerd).

In de aanpak van gendergerelateerd geweld is het van belang om de nadruk te leggen op geweld als controle mechanisme, en als mechanisme om de bestaande agendeerverhoudingen (rolpatronen) in stand te houden. Dat betekent dat de aanpak (mede) gericht moet zijn op mannelijke agressiviteit, vrouwelijke onderdanigheid en de dominantie van mannen in de onderlinge verhoudingen, en op de vaak positieve waardering van deze genderrollen.

### **2.3.2. Wederzijds geweld**

In discussies rond partnergeweld wordt steeds vaker gesproken van wederzijds of wederkerig geweld. Soms lijkt sprake van een richtingenstrijd, waarin de ene kant van mening is dat partnergeweld eigenlijk altijd gendergerelateerd is, en de andere kant dat er eigenlijk altijd sprake is van wederzijds geweld, waarbij machtsverschillen irrelevant zijn. Deze discussie sluit aan bij die over daderschap en slachtofferschap (zie 2.3.3.).

De maatschappelijke werkelijkheid is dat er inderdaad situaties zijn waarin (uiteindelijk) door beide partners een vorm van geweld wordt gebruikt. Maar ook hier is vaak sprake van (gendergerelateerde) controle van een partner ten opzichte van de ander. Daarbij zijn er vaak grote verschillen in de ernst van het geweld, en het al dan niet systematische karakter ervan.

Echt wederzijds geweld, waarin geen sprake is van machtsverschillen en waarin het geweld bovendien van een gelijksoortig karakter (in aard en ernst) is komt wel voor. Dan is er geen sprake van gendergerelateerd geweld.

De term wederzijds geweld zou zoveel mogelijk moeten worden vermeden, omdat het een gelijkwaardigheid veronderstelt die er vaak niet is. Met name in die gevallen waarin sprake is van ongelijkwaardigheid en waarin een van de partners geweld inzet in de controle over de andere partner, terwijl de andere partner gewelddadige handelingen pleegt uit machteloosheid, zou niet van wederzijds geweld moeten worden gesproken. Ook zelfverdediging moet niet betiteld worden als wederzijds geweld. Alleen in die situaties waarin die gelijkwaardigheid wel bestaat zou van wederzijds of wederkerig geweld mogen worden gesproken.

### **2.3.3. Slachtoffer en pleger / dader**

Gekoppeld aan de discussie over het wederzijds geweld lijken er ook ten aanzien van het bestaan van slachtofferschap en daderschap bij huiselijk geweld twee tegengestelde visies te bestaan. Aan de ene kant is er de visie waarin daderschap en slachtofferschap lijken te ontbreken, en bijna al het huiselijk geweld wordt geduid in termen van wederzijds conflict, of wederzijds geweld. Hierbij worden de machtsverschillen, en de maatschappelijke werkelijkheid dat deze veelal gendergerelateerd zijn, ontkend. Aan de andere kant is er de visie waarin de gehele werkelijkheid in termen van dader en slachtoffer wordt geduid, waarbij de man c.q. de machtsdrager altijd de dader is, en de vrouw het machteloze slachtoffer. Beide visies zijn generalisaties, die geen recht doen aan de complexiteit van de werkelijkheid.

Meer algemeen lijkt er in de huidige discussie over het slachtofferschap weinig ruimte te zijn voor nuances. Dat slachtoffers op het ene moment of in een bepaalde situatie weerloos kunnen zijn, en op het andere moment of in een andere situatie heel goed kunnen bepalen wat ze willen en handelend optreden, wordt niet altijd onderkend.

Soms lijkt het alsof alleen slachtoffers, die compleet machteloos staan tegenover een geweldpleger, worden gezien als 'echt' slachtoffer. Kinderen zijn echte slachtoffers. Vrouwen uit niet-westerse culturen worden veelal voorgesteld als echte slachtoffers. Andere vrouwen kunnen ook een echt slachtoffer zijn, maar dan moeten ze zich daar wel naar gedragen. Als ideaal slachtoffer wordt je daarnaast geacht om al je energie te stoppen in het meewerken aan daderbehandeling en het creëren van een goede band tussen je kinderen en hun vader. Voldoe je niet aan dit ideaalbeeld; stel je je niet zo meegaand op (conform de vrouwelijke genderrol), dan draag je eraan bij dat conflict in stand blijft, en is het nog maar een kleine stap om het geweld als 'wederzijds' te benoemen. Als je als slachtoffer niet aan het ideaalbeeld voldoet, dan loop je kans je beschermwaardigheid te verliezen.

Aan de andere kant wordt van slachtoffers verwacht dat ze geen slachtoffergedrag vertonen. Je moet opkomen voor je zelf (en je kinderen, zie paragraaf 2.3.5.); je moet empoweren.

Deze twee verwachtingen die aan slachtoffers worden gesteld zijn moeilijk met elkaar te rijmen; je kunt als slachtoffer eigenlijk nooit aan de verwachtingen voldoen. Dat kan ook consequenties hebben. Stel je je als slachtoffer weerbaar op, dan loop je de kans dat je je beschermwaardigheid verliest. Stel je je als slachtoffer willoos op, dan werk je niet voldoende aan je empowerment.

Beleid is innerlijk tegenstrijdig wanneer het aan de ene kant stelt dat het van belang is aandacht te hebben voor de genderrollen, en slachtoffers te empoweren, en het aan de andere kant van slachtoffers verwacht dat zij zich weerloos opstellen, en dienstbaar ten opzichte van de behandeling van de pleger.

In tegenstelling tot de aandacht voor de rol en positie van slachtoffers, speelt de rol van de pleger, en de gewelddadigheid van mannen in zijn algemeen in de huidige discussie nauwelijks een rol.

Het begrip dader/pleger lijkt ook veel diffuser te zijn dan het begrip slachtoffer. Het lijkt bijna iets wat je overkomt, of waar je niets aan kunt doen omdat je met geweld bent opgegroeid. De positieve waardering van de mannelijke genderrollen 'de baas' en 'soldaat' speelt hierbij mogelijk ook een rol.

Vanuit genderperspectief is het belangrijk om zowel de genderrol en het gewelddadige gedrag van de pleger (en de positieve waardering daarvan door de sociale omgeving) als zijn attitude ten opzichte van de rol van zijn partner te benoemen en te problematiseren.

Voorts is het van belang om de pleger ook daadwerkelijk als pleger te behandelen: hij is verantwoordelijk voor het gepleegde geweld. Die verantwoordelijkheid wordt niet weggenomen door jeugdervaringen, door een alcoholverslaving of door daden van weerstand of verzet van het slachtoffer. De verantwoordelijkheid ligt bij degene die door middel van geweld zijn dominante positie en zijn controle wil vestigen of handhaven. Mede in het kader van een heldere normstelling moet worden voorkomen dat de pleger als slachtoffer wordt gepresenteerd (of de kans krijgt zich als slachtoffer te presenteren). Wat natuurlijk niet wegneemt dat er aandacht besteed kan en moet worden aan omstandigheden en achtergronden, en dat er hulp geboden kan worden aan de pleger. Maar een pleger is en blijft een pleger. En vanuit die optiek moet hij worden aangesproken op zijn verantwoordelijkheden, en mogen er eisen aan hem worden gesteld (zie ook paragraaf 2.4.3.).

Extra gecompliceerd is de (niet ongewone) situatie waarin een moeder slachtoffer is van -gendergerelateerd- partnergeweld, en anderzijds pleger is van kindermishandeling. In deze situatie is het van belang de interventies af te stemmen op de verschillende rollen die iemand heeft. De rollen heffen elkaar niet op, maar bestaan naast elkaar. Dus: ook een vrouw die haar kinderen mishandelt kan slachtoffer zijn van partnergeweld, en dient daarin als zodanig tegemoet te worden getreden. En ook een slachtoffer van partnergeweld kan een pleger zijn van kindermishandeling, en moet daarin als pleger worden behandeld. Dit geldt uitdrukkelijk alleen wanneer het slachtoffer van partnergeweld daadwerkelijk zelf de kinderen mishandelt. Zie voor de rol van het slachtoffer ten aanzien van de bescherming van de kinderen tegen geweld door haar partner paragraaf 2.3.5. over ouderschap.

#### **2.3.4. Systeemgerichte aanpak**

Onder een systeemgerichte aanpak wordt doorgaans begrepen dat er in de aanpak aandacht is voor iedereen in het systeem, en hun onderlinge relaties. Deze aanpak is vanuit genderperspectief toe te juichen; eerder is in zijn algemeenheid al aangegeven dat het vanuit genderperspectief van groot belang is dat de aandacht uitgaat naar zowel mannen als vrouwen, als naar hun onderlinge verhouding.

Het leggen van een (te) grote nadruk op een systeemgerichte aanpak kent vanuit genderperspectief echter ook risico's

Slachtoffers van controlerend geweld zijn gevangen in een systeem waar controle en geweld een onderdeel van zijn. Het is van groot belang dat zij uit dit systeem kunnen en

mogen stappen, om zoveel mogelijk autonoom hun eigen beslissingen te kunnen nemen. Het is aan het slachtoffer om te kiezen of zij verder wil met 'het systeem'. Was de aanpak in het verleden geheel gericht op het beëindigen van de relatie tussen dader en slachtoffer, en wist men niet wat te doen met vrouwen die terug gingen naar hun man, momenteel lijkt alles gericht op het systeem en de systeemgerichte aanpak, en lijkt het soms bijna alsof slachtoffers niet de keuze mogen maken om een gewelddadige relatie te beëindigen. Die keuze moeten ze wel hebben. Ook wanneer niet alleen pleger en slachtoffer, maar ook kinderen deel uitmaken van 'het systeem', moet het slachtoffer niet verplicht worden 'het systeem' in stand te houden. (zie verder paragraaf 2.3.5. over ouderschap)

Een gevaar van een systeemgerichte aanpak is dat de verantwoordelijkheid voor het geweld, en voor het stoppen van het geweld bij het slachtoffer wordt gelegd, terwijl de pleger hiervoor primair verantwoordelijk is en moet worden gesteld. Dat het voor de hulpverlening aan de pleger belangrijk is dat het slachtoffer medewerking verleent aan zijn behandeling, mag tegenover het slachtoffer niet gebruikt worden om haar te dwingen of verleiden aan die behandeling mee te werken. De verantwoordelijkheid voor het slagen van de behandeling van de pleger mag niet bij het slachtoffer worden neergelegd. De verwachting dat het slachtoffer zich ten dienste stelt aan de hulpverlening van de dader refereert bovendien aan de genderrol waarin zij zich dienstbaar maakt ten opzichte van haar partner; een genderrol die juist doorbroken zou moeten worden. Het is juist van belang dat het slachtoffer haar eigen belangen als uitgangspunt neemt; waarbij het zeer wel mogelijk is dat het niet in haar belang is om mee te werken aan hulpverlening aan de pleger.

De vraag of zij verder wil met 'het systeem', en wil bijdragen aan een 'systeemgerichte behandeling' of aan de hulpverlening aan de pleger, moet beantwoord worden vanuit het perspectief van de belangen en de vrije keuze van het slachtoffer. Dit neemt overigens niet weg dat het wel van belang is dat de aanpak zich ook op de pleger richt, waarbij ook de nodige dwang kan worden gebruikt. Als verantwoordelijke voor het geweld mogen en moeten aan hem eisen worden gesteld.

Als het slachtoffer er voor kiest om verder te gaan met 'het systeem', is een systeemgerichte aanpak van belang. Daarbij moet dan wel het systeem zelf worden aangepakt, inclusief de binnen het systeem bestaande genderrollen en genderverhoudingen.

### **2.3.5. Ouderschap, vaderschap en moederschap**

Ten aanzien van het ouderschap speelt gender een grote rol in de ideeën en verwachtingen die we hebben. We denken dat moeders in een andere verhouding staan ten opzichte van hun kinderen dan vaders, en verwachten van moeders ook een andere rol van vaders. Dat ook in de werkelijkheid de rollen vaak anders zijn (en veelal conform de ideeën en verwachtingen) maakt het niet eenvoudiger om de genderstereotypen bloot te leggen en tegen te gaan.

In het algemeen denken we dat moeders het belang van het kind boven hun eigen belang stellen; en dit verwachten we ook van ze. Van vaders lijkt het handelen vanuit eigen belang veel meer geaccepteerd. Dit doet zich onder meer gelden bij het tot stand brengen van omgangsregelingen.

In relatie tot huiselijk geweld leveren de ideeën en verwachtingen ten aanzien van vaderschap en moederschap extra complicaties op. Dat aan moeders de eis wordt gesteld om de belangen van de kinderen boven het eigen belang te stellen, terwijl van de vader het nastreven van zijn eigen belang wel wordt geaccepteerd is extra wrang (en onterecht) wanneer de moeder slachtoffer is van geweld en de vader de pleger. Van moeders wordt bovendien verwacht dat zij hun kinderen beschermen. In zijn algemeenheid is het vanuit het idee van gendergelijkheid al onjuist om deze verantwoordelijkheid met name bij de moeder te leggen. Wanneer sprake is van geweld van de vader jegens de moeder, is het irreëel te verwachten dat de moeder zorgt dat de

kinderen hiervan geen getuige zijn. En als naast de partnermishandeling ook sprake is van kindermishandeling, zal het slachtoffer zich doorgaans niet in de positie bevinden dat zij haar kinderen kán beschermen. Dat mag dan ook niet van haar worden geëist. Dat er veel moeders zijn die er ondanks alles toch in slagen om hun kinderen zo goed en kwaad als het gaat te beschermen is bewonderenswaardig, maar slachtoffers kunnen en mogen niet verantwoordelijk worden gemaakt voor geweld dat door hun partner jegens hun kinderen wordt gepleegd, of voor het feit dat de kinderen getuige zijn van partnergeweld. Ook mag de verantwoordelijkheid voor het herstellen van een goede relatie tussen pleger en kinderen niet bij het slachtoffer neergelegd worden. Het is immers de pleger die verantwoordelijk is voor de verstoorde verhoudingen, en het is de pleger die zich in de positie bevindt om door het veranderen van zijn attitude en gedrag een nieuwe, werkbare verhouding te creëren, ook ten aanzien van de kinderen.

### **2.3.6. Kinderen**

Kinderen zijn niet sekseneutraal; er zijn jongens en meisjes. En van jongs af aan hebben ze te maken met genderrollen en -verwachtingen. Verwachtingen van hun ouders, maar ook van anderen. Deze verschillende genderrollen betekenen dat jongens en meisjes op een andere manier omgaan met het zijn van slachtoffer of getuige van geweld. In beleving, in emotionele- of psychische gevolgen, in gedrag. Ook in de identificatie met de ouders kan er verschil zijn. Jongens identificeren zich gemakkelijker met de vader; meisjes met de moeder. Wanneer er sprake is van partnermishandeling zijn identificatie en loyaliteit problematisch.

Het is van belang de genderrollen en verwachtingen te onderkennen, ook bij kinderen.

### **2.3.7. Intergenerationele overdracht**

Intergenerationele overdracht is niet genderneutraal. Niet alleen het geweld (als gedrag) wordt overgedragen van generatie op generatie, ook de genderrollen en de bijbehorende attitudes. Dit betekent dat meisjes die getuige zijn van gendergerelateerd geweld dat door hun vader jegens hun moeder wordt gepleegd, later meer kans hebben om slachtoffer van geweld te worden, terwijl jongens een grotere kans hebben dader te worden.

Het is van belang dit te benoemen, en in de aanpak te betrekken.

### **2.3.8. Culturele achtergrond**

Net als gender, fungeert ook culturele achtergrond als ordeningsmechanisme van sociale verhoudingen. En net als bij gender en sekse, gaat het daarbij niet alleen om de feitelijke (etnische) afkomst, maar om ideeën en verwachtingen ten aanzien van eigenschappen en rollen die bij een bepaalde culturele achtergrond zouden horen. In dat kader moet culturele achtergrond dan ook ruim opgevat worden; het omvat ook ideeën en verwachtingen ten aanzien van een religie die in de beeldvorming wordt gekoppeld aan etnische afkomst of culturele achtergrond<sup>3</sup>.

De ideeën en verwachtingen met betrekking tot gender en culturele achtergrond staan niet los van elkaar. Zo wordt de minderwaardige positie van vrouwen wel als een belangrijk kenmerk van de Marokkaanse/Turkse/Islamitische cultuur gezien. En net als bij genderrollen in het algemeen, is dat beeld gebaseerd op de maatschappelijke werkelijkheid, maar is het tegelijkertijd te generalistisch om die maatschappelijke werkelijkheid goed weer te geven.

Het is van belang in de analyse en de aanpak van de verschillende vormen van huiselijk geweld rekening te houden met de culturele achtergronden, en het is belang hierbij niet in stereotypingen te vervallen.

Stereotypering vindt niet alleen plaats door het beeld dat alle allochtonen er meer traditionele man/vrouw beelden op na houden, of dat geweld tegen vrouwen er een

---

<sup>3</sup> Om deze reden wordt in deze gendertoets de term culturele achtergrond gebruikt in plaats van etniciteit als ordeningsmechanisme.

geaccepteerd verschijnsel is. Ook het bestempelen van gendergerelateerd geweld als iets wat uitsluitend (eengerelateerd geweld) of vooral (huiselijk geweld) bij allochtone gezinnen voorkomt is een vorm van stereotypering. Door het leggen van de nadruk op de genderverschillen binnen de niet-westerse cultuur, raken de genderverschillen binnen de westerse cultuur buiten beeld.

### **2.3.9. Sociaal-economische positie**

Ook sociaal economische klasse of - positie is een ordeningsprincipe van sociale verhoudingen, en van macht. Dit doet zich op het individuele niveau gelden (inkomen en bezit geven macht), maar ook op samenlevingsniveau; als we het hebben over lagere en hogere sociaal economische klassen. Ook deze ordening hangt deels samen met de maatschappelijke werkelijkheid, en deels met beelden en verwachtingen. En ook tussen beelden over gender en sociaal-economische positie bestaat samenhang. Op gezinsniveau is het hebben van economische macht vaak verbonden met de mannelijke genderrol. Op samenlevingsniveau geldt dat binnen de lagere sociaal-economische klasse de genderrollen traditioneler en de machtsverschillen tussen mannen en vrouwen groter zijn dan binnen de hogere sociaal-economische klasse. Deze constatering is in zichzelf echter ook weer een generalisatie die is gebaseerd op de werkelijkheid, maar kan leiden tot stereotypen die de complexiteit van de werkelijkheid geen recht doen.

En net als bij culturele achtergrond bestaat hier het gevaar dat we huiselijk geweld /gendergerelateerd geweld gaan zien als exclusief probleem van de lagere sociaal-economische klasse, en onze ogen sluiten voor de genderverschillen en het daaraan gerelateerde geweld binnen de hogere sociaal economische klasse.

Daar komt nog bij dat het altijd aantrekkelijk is om een probleem toe te schrijven aan 'anderen'. Dat geldt ook voor beleidsmakers, die veelal behoren tot de hogere sociaal-economische klasse.

## **2.4. Juridisch toetsingskader**

Voor het beoordelen van de vraag of er rekening is gehouden met de genderspecten is niet alleen een analyse van de genderlading van belang, maar ook de normen die op dit terrein zijn ontwikkeld in het juridisch instrumentarium. Goede aanknopingspunten hiervoor zijn het VN-Vrouwenverdrag en andere mensenrechtelijke documenten, en de normen die zijn ontwikkeld ten aanzien van gelijke behandeling en anti-discriminatie. In deze gendertoets worden daaruit enkele normen die in het bijzonder relevant zijn voor gendergerelateerd geweld gebruikt.

### **2.4.1. De doelstellingen van het VN-Vrouwenverdrag**

Het VN-Vrouwenverdrag kent een drietal algemene doelstellingen: gelijkheid voor de wet, positieverbetering van vrouwen, en het doorbreken van stereotype denkbepelden en rolpatronen. Deze toetsingscriteria worden ook wel eens iets anders geformuleerd, bijvoorbeeld als seksegelijkheid, empowerment en transformatie<sup>4</sup>. In het kader van deze analyse lijkt het zinvol om zowel empowerment als de verbetering van de rechtspositie van vrouwen te gebruiken als criterium. Empowerment omvat dan mede het erkennen van de autonomie en zelfbeschikkingsrecht van vrouwen. De verbetering van de rechtspositie van vrouwen ziet dan meer op de positie in de samenleving en in verhouding tot de positie van mannen. Hierbij gaat het dan ook om het verkleinen van machtsverschillen. Het gelijkheids criterium kan worden vertaald in de vraag of mannen en vrouwen dezelfde rechten en mogelijkheden hebben. Ten aanzien van de doorbreking van de genderstereotypen moet het gaan om het doorbreken van zowel de genderstereotype denkbepelden als de daadwerkelijke transformatie; het doorbreken van genderstereotype rollen en gedrag.

---

<sup>4</sup> Deze indeling is van M. van den Brink: *Moeders in de mainstream* (zie bronnen)

Al deze doelstellingen gelden zowel op het niveau van de samenleving als op het niveau van het individu/gezin.

#### **2.4.2. Specifieke verplichtingen op grond van mensenrechtelijke documenten**

De algemene verplichtingen van het VN-Vrouwenverdrag zijn in diverse documenten uitgewerkt tot een groot aantal specifieke verplichtingen ten aanzien van geweld tegen vrouwen. In zijn Algemene Aanbeveling 19 geeft het Vrouwenverdrag-Comité een opsomming van de maatregelen die Staten moeten nemen om geweld tegen vrouwen te voorkomen en te bestrijden. In 2001 is een diepgaand onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre de Nederlandse overheid aan deze verdragsverplichtingen voldoet<sup>5</sup>. In 2006 heeft de Secretaris Generaal van de Verenigde Naties een diepte-studie gedaan naar geweld tegen vrouwen. Hierin worden tal van maatregelen genoemd die Staten zouden moeten nemen om geweld tegen vrouwen aan te pakken. Hierin worden ook 'good practices' beschreven. Het gaat deze gendertoets te buiten om het onderzoek van 2001 ten aanzien van het huidige beleid te herhalen, of om na te gaan of Nederland alle aanbevelingen uit de studie van de Secretaris Generaal heeft opgevolgd. Volstaan wordt met een beperkt aantal verplichtingen die samenhangen met het gendergerelateerde karakter van geweld tegen vrouwen.

In zijn algemeenheid geldt dat Staten de verplichting hebben om vrouwen te beschermen tegen geweld, om plegers verantwoordelijk te stellen en om te zorgen voor gerechtigheid en herstelmaatregelen voor slachtoffers. Dit omvat een verantwoordelijkheid voor het voorkomen van geweld tegen vrouwen, en de plicht om alle vormen van om geweld tegen vrouwen te onderzoeken en te vervolgen, en de daders te bestraffen. De verantwoordelijkheid van de staat houdt niet op bij het reageren op geweld tegen vrouwen, maar strekt zich uit tot het onderkennen en bestrijden van patronen van ongelijkheid die kunnen resulteren in geweld. Meer specifiek zijn de onderstaande maatregelen die Staten zouden moeten nemen relevant.

- Geweld tegen vrouwen moet worden beschouwd als een vorm van genderdiscriminatie en een schending van mensenrechten, die samenhangt met andere vormen van onderdrukking en achterstelling van vrouwen.
- Staten moeten duidelijk maken dat geweld tegen vrouwen onacceptabel is, en dat het een verantwoordelijkheid van de overheid is dit geweld aan te pakken. De bestrijding van geweld tegen vrouwen moet prioriteit zijn in het overheidsbeleid van alle sectoren. Er moet voldoende budget beschikbaar te zijn om geweld tegen vrouwen te bestrijden.
- Empowerment van slachtoffers moet worden bevorderd.
- Er moet rekening worden gehouden met de verschillende impact die maatregelen kunnen hebben op vrouwen, afhankelijk van hun ras, sociaal economische positie, culturele achtergrond, religie, handicap, inheemse of migranten-status, juridische status, leeftijd en seksuele oriëntatie.
- Staten hebben de plicht geweld tegen vrouwen strafrechtelijk te onderzoeken en te vervolgen. Dit moet met voortvarendheid en op een gendersensitieve manier worden gedaan. Secundaire victimisatie, waarbij slachtoffers door de strafrechtelijke procedure (opnieuw) in een afhankelijke of ondergeschikte rol worden gedwongen, of waarin hun waardigheid onvoldoende wordt gerespecteerd, moet worden tegengegaan. Dit impliceert dat er procedures moeten worden ontwikkeld die niet onnodig belastend zijn voor slachtoffers, en die niet zijn gebaseerd op schadelijk stereotypen. De rechten van slachtoffers moeten worden gewaarborgd, en de privacy, waardigheid en autonomie van slachtoffers moeten

---

<sup>5</sup> I. Boerefijn, M.M. van der Liet-Sanders, T. Loenen: het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen; een verdiepend onderzoek naar het Nederlandse beleid in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit het Vrouwenverdrag, Ministerie van SZW, 2001

worden gerespecteerd. Aan slachtoffers moet de mogelijkheid worden geboden aangifte te doen bij ter zake kundige vrouwelijke medewerkers.

- Slachtoffers hebben recht op herstelmogelijkheden. Dit moet omvatten: toegang tot het rechtssysteem, herstel, schadevergoeding, genoegdoening, en bescherming tegen herhaling van het geweld. Slachtoffers moeten een beroep kunnen doen op civiele straat- en contactverboden, anti-discriminatiewetgeving en civiele schadevergoedingsprocedures.
- Het is van belang te onderzoeken door welke maatregelen op andere rechtsterreinen slachtoffers kunnen worden getroffen. Daarbij gaat het onder meer om echtscheiding, gezag en omgang, kindermishandeling, sociale zekerheid, vreemdelingenrecht, arbeidsrecht en woonrecht. Zelfs de beste wetgeving ter bestrijding van geweld tegen vrouwen is van beperkt nut wanneer slachtoffers worden benadeeld door andere rechtsregels.
- Slachtoffers moeten toegang hebben tot voorzieningen, waaronder opvang, medische, psychologische en andere ondersteuning. Er moet een scala van ondersteuningsmogelijkheden worden geboden, die rekening houden met de behoeften van vrouwen die te maken hebben met meervoudige discriminatie.
- Slachtoffers moeten toegang hebben tot rechtsbijstand; voor onbemiddelde vrouwen zou dit gratis moeten zijn. De rechtsbijstand zou zich moeten uitstrekken tot alle onderwerpen waar slachtoffers mee te maken kunnen krijgen, zoals echtscheiding, gezag en omgang, alimentatie, woonrecht, huwelijksvermogensrecht, werk en civiele procedures. Het zou goed zijn wanneer de overheid projecten waarbinnen deze rechtsbijstand wordt geboden financiert.
- Alle voorzieningen moeten de vertrouwelijkheid en de privacy van slachtoffers waarborgen.
- Preventie strategieën moeten zich richten op de oorzaken van geweld tegen vrouwen, in het bijzonder de bestaande genderstereotypen. Het is van belang duidelijke doelstellingen te formuleren voor preventiestrategieën, die beschrijven wat de strategie wil veranderen, en hoe. Het perspectief van vrouwen/slachtoffers moet centraal staan in de preventiestrategie. Campagnes moeten vrouwen bewust maken van hun rechten, en van de beschikbare maatregelen en voorzieningen. Mannen en jongens moeten actief betrokken worden in de ontwikkeling en uitvoering van strategieën die geweld door mannen moeten tegengaan.
- Het onderwijssysteem kan worden gebruikt als belangrijke plek om het bewustzijn te vergroten over geweld tegen vrouwen en om genderstereotypen te bestrijden. Dit kan bijvoorbeeld door alle genderstereotypen uit curricula en lesmateriaal te verwijderen, door gender-sensitieve training van leraren, door een schoolomgeving te creëren die geweld afwijst. Staten moeten scholingsactiviteiten organiseren, ondersteunen of financieren die het bewustzijn over geweld tegen vrouwen en de daaraan ten grondslag liggende genderrollen vergroten.
- Alle professionals die te maken krijgen met geweld tegen vrouwen moeten in staat zijn om hier op een gender-sensitieve manier mee om te gaan. Dit vereist training en richtlijnen voor onder meer rechters, officieren van justitie, politie, medici en maatschappelijk werkers.
- Er moeten gegevens worden verzameld over de omvang van de verschillende vormen van geweld in de privésfeer, uitgesplitst naar sekse, culturele achtergrond en andere relevante kenmerken. Er moet onderzoek gedaan worden naar de achtergronden van de verschillende vormen van geweld in de privésfeer, naar de gevolgen, en naar de effectiviteit van maatregelen om de verschillende vormen van geweld aan te pakken. Het is van belang om de verschillende maatregelen in de aanpak van geweld tegen vrouwen voortdurend te monitoren en te evalueren. Dit betreft zonder meer wetgeving, voorzieningen en preventie-activiteiten.
- Samenwerking tussen overheid, niet gouvernementele organisaties en 'civil society' is en blijft essentieel in de ontwikkeling van een effectieve aanpak van geweld tegen vrouwen.

### 2.4.3. Gelijke behandeling

Zoals aangegeven moet geweld tegen vrouwen, en daarmee de gendergerelateerde vormen van huiselijk geweld, worden gezien als vorm van discriminatie van vrouwen. Dit betekent dat we bij het toetsen van de aanpak gebruik kunnen maken van de algemene normen die gebruikt worden binnen het gelijke behandelingsrecht. Met het oog op de behapbaarheid gebruiken we in deze toets een drietal concepten: indirecte discriminatie, positieve actie en normadressanten.

#### Indirecte discriminatie

Het rechtstreeks onderscheid maken op grond van sekse, is directe seksediscriminatie. Van indirecte discriminatie spreken we wanneer niet direct onderscheid wordt gemaakt tussen mannen en vrouwen, maar wanneer door het maken van onderscheid op basis van een ander criterium, onevenredig veel vrouwen (of mannen) worden getroffen, en hier geen objectieve rechtvaardigingsgrond voor is.

Waar bij gendergerelateerd geweld in de privésfeer het merendeel van de slachtoffers vrouw is, kan het verschillend behandelen van daders en slachtoffers (bijvoorbeeld in de mate waarvan gebruik kan worden gemaakt van bepaalde rechten of voorzieningen) indirecte discriminatie naar geslacht opleveren, wanneer hier geen objectieve rechtvaardigingsgrond voor is.

#### Positieve actie

Een ander beginsel vanuit de gelijke behandeling is dat positieve actie, in de zin van een (tijdelijke) maatregel gericht op het wegwerken van de achterstand van de groep die zich in een achterstandspositie bevindt, niet gezien wordt als discriminatie. Dit sluit nauw aan bij de verplichting van het VN-Vrouwenverdrag om de positie van vrouwen, als achtergestelde groep, te verbeteren. Het VN-Vrouwenverdrag geeft in feite aan dat waar het nodig is om positieverbetering te bewerkstelligen positieve actie een passende maatregel is, en daarmee een verplichting van de staat. In het kader van gendergerelateerd geweld betekent het dat maatregelen die voorzieningen en rechten slechts openstellen voor vrouwen niet als discriminatie gezien kunnen worden indien de achtergestelde positie van vrouwen hiermee verbeterd wordt. En in combinatie met het gestelde over indirecte discriminatie, kan het betekenen dat het gerechtvaardigd, en zelfs gewenst kan zijn om bepaalde mogelijkheden of voorzieningen alleen voor slachtoffers open te stellen.

Maar het kan ook betekenen dat binnen de groep slachtoffers juist extra voorzieningen moeten worden getroffen voor mannelijke slachtoffers, wanneer zij zonder die specifieke maatregelen in een achtergestelde positie ten opzichte van vrouwelijke slachtoffers zouden verkeren. Vergelijkbaar kan het nodig zijn om specifieke aandacht te besteden aan de positie van bijvoorbeeld migrantenvrouwen.

#### Normen en normadressanten

Het is van belang dat expliciete normstellingen in wetgeving en beleid gericht zijn aan de juiste adressanten, te weten aan degene die de mogelijkheid (macht, invloed) heeft aan deze normstelling te voldoen. Met name daar waar sprake is van machtsverschillen is het van groot belang dat de normen juist worden geadresseerd. Van iemand zonder macht of invloed om iets te doen of te veranderen, kan en mag dat handelen of die verandering niet verwacht worden.

Bij de aanpak van discriminatie moeten twee soorten normen worden gebruikt. Enerzijds moeten er duidelijke verbodsnormen zijn. Deze zijn gericht aan de pleger, zijn volstrekt helder, en moeten strikt worden gehandhaafd. Hieraan moet voor het slachtoffer een mogelijkheid zijn verbonden om de schending van de verbodsnorm te melden. Hoewel verbodsnormen zijn gericht aan de pleger, hebben ze ook een bredere werking: de hele maatschappij is gebaat bij een heldere normstelling en consequente handhaving (generale preventie).

Naast de verbodsnormen zijn er instructienormen. Deze betreffen gewenst of noodzakelijk gedrag. Deze instructienormen kunnen gericht zijn aan de pleger, maar ook

aan anderen, bijvoorbeeld aan instanties, of aan de hele samenleving (bewustwording; gedragsverandering). Van belang is dat een instructienorm wordt gericht aan iemand die zich in de positie bevindt om het gevraagde ook te bewerkstelligen, en die er voor verantwoordelijk gesteld kan worden om iets te veranderen. Dit betekent dat instructienormen slechts bij uitzondering gericht kunnen zijn aan slachtoffers die zich in een afhankelijke / machteloze positie bevinden, en bovendien niet (hoofd) verantwoordelijk zijn voor de ontstane situatie.

## **2.5. Toetsvragen**

Op basis van de voorafgaande paragrafen kunnen vragen worden geformuleerd waaraan de aanpak getoetst kan worden. Dat gebeurt in deze paragraaf. De vragen zullen worden ingedeeld in criteria die zien op de aanpak van huiselijk geweld in het algemeen, in criteria ten aanzien van de vraag welke maatregelen en voorzieningen aanwezig dienen te zijn, in algemene criteria die gelden ten aanzien van alle maatregelen en voorzieningen, en in criteria die gelden ten aanzien van specifieke voorzieningen.

### **2.5.1. De aanpak van huiselijk geweld in het algemeen**

In deze categorie zijn met name toetsvragen opgenomen met betrekking tot de analyse die ten grondslag ligt aan de aanpak van huiselijk geweld, en ten aanzien van de algemene doelstellingen van de aanpak.

**Toetsvraag 1: Wordt in de analyses en doelstellingen voldoende duidelijk gemaakt dat het bij huiselijk geweld vaak, maar niet altijd, gaat om gendergerelateerd geweld, wat samenhangt met genderrollen en – verhoudingen?**

**Subvragen:**

- Wordt voldoende duidelijk gemaakt dat het bij huiselijk geweld gaat om een breed scala van vormen van geweld in de privésfeer?
- Wordt in de analyse expliciet gemaakt dat bij huiselijk geweld tussen (ex-) partners vaak sprake is van controlerend geweld waarmee de dominante mannelijke genderrol wordt bevestigd?
- Wordt gendergerelateerd geweld beschouwd als een vorm van genderdiscriminatie en een schending van mensenrechten, die samenhangt met andere vormen van onderdrukking en achterstelling van vrouwen?
- Wordt onderkend dat niet al het geweld in de privé-sfeer gendergerelateerd is?
- Wordt het begrip wederzijds geweld alleen gebruikt wanneer het expliciet gaat over een situatie waarin machtsverschillen geen rol spelen en het geweld bovendien gelijksoortig is? Indien het begrip breder wordt gebruikt, wordt dan aangetekend dat het een vertekenend beeld geeft omdat het een gelijkwaardigheid veronderstelt die er doorgaans niet is?

**Toetsvraag 2: wordt het bestaan van genderstereotypen onderkend, en is de bestrijding ervan doelstelling van het beleid?**

**Subvragen:**

- Wordt in de analyse het bestaan van verschillende ideeën over mannelijkheid en vrouwelijkheid en de daaraan gekoppelde verschillende verwachtingen ten aanzien van mannen en vrouwen onderkend? (op alle niveaus: individu, sociale omgeving en beleid)?
- Wordt gewelddadig gedrag van mannen in zijn algemeenheid, en de veelal positieve waardering daarvan, geproblematiseerd?
- Wordt volgzzaam gedrag van vrouwen in zijn algemeenheid, en de veelal positieve waardering daarvan, geproblematiseerd?

- Is het doorbreken van genderstereotyperingen, en het tegengaan van de negatieve effecten van genderstereotypering opgenomen als doelstelling van het beleid?
- Wordt het belang van een integrale en samenhangende aanpak van de bestrijding van stereotype genderrollen en machtsverhoudingen op alle relevante beleidsvelden en rechtsgebieden onderkend?

**Toetsvraag 3: wordt in de analyse en doelstellingen rekening gehouden met andere ordeningsmechanismen, zoals culturele achtergrond en sociaal-economische positie, en met hun samenhang met gender? Wordt stereotypering daarbij voorkomen?**

**Toetsvraag 4: Is sprake van voldoende commitment ten aanzien van de bestrijding van gendergerelateerd geweld?**

Subvraag:

- Wordt duidelijk gemaakt dat gendergerelateerd geweld onacceptabel is, en dat het een overheidstaak is dit aan te pakken? Is de bestrijding van gendergerelateerd geweld prioriteit van het beleid, en is er voldoende budget voor beschikbaar?

### **2.5.2. Welke maatregelen en voorzieningen dienen aanwezig te zijn?**

Hier gaat het om de vraag of bepaalde voorzieningen beschikbaar zijn, en of bepaalde maatregelen zijn getroffen. De wijze waarop de voorzieningen en maatregelen worden ingevuld, en de vraag of daarbij voldoende rekening is gehouden met genderaspecten, komt in de volgende twee categorieën van toetsvragen aan de orde.

**Toetsvraag 5: worden alle maatregelen en voorzieningen getroffen die volgens de internationale normen die gelden voor de aanpak van geweld tegen vrouwen getroffen zouden moeten worden?**

- Is er een integraal plan van aanpak ter preventie en bestrijding van gendergerelateerd geweld?
- Zijn alle vormen van gendergerelateerd geweld strafbaar gesteld, en vindt daadwerkelijk vervolging plaats?
- Kunnen slachtoffers van gendergerelateerd geweld een beroep doen op civiele straat- en contactverboden, anti-discriminatiewetgeving en civiele schadevergoedingsprocedures?
- Hebben slachtoffers toegang tot voorzieningen, waaronder opvang, medische, psychologische en andere ondersteuning, en toegang tot rechtsbijstand?
- Zijn er preventiestrategieën, gericht op het veranderen van attitudes en gedrag aanwezig?
- Worden alle professionals die te maken krijgen met gendergerelateerd geweld (onder meer rechters, officieren van justitie, politie, medici en maatschappelijk werkers) getraind om hier op een gender-sensitieve manier mee om te gaan, en hebben ze richtlijnen voor een gendersensitieve aanpak?
- Worden er gegevens verzameld over de omvang van de verschillende vormen van geweld in de privésfeer, en worden deze gegevens uitgesplitst naar sekse, culturele achtergrond en andere relevante kenmerken?
- Wordt er onderzoek gedaan naar de oorzaken en achtergronden van de verschillende vormen van geweld in de privésfeer, en naar de gevolgen van dit geweld?
- Wordt de aanpak van gendergerelateerd geweld gemonitord en geëvalueerd?
- Wordt er door de overheid samengewerkt met Niet-Gouvernementele organisaties en de 'civil society' in de aanpak van gendergerelateerd geweld? Worden activiteiten van maatschappelijke organisaties door de overheid gesteund en gefinancierd?

- Worden op andere beleidsvelden/rechtsterreinen maatregelen genomen om de positie van slachtoffers van gendergerelateerd geweld te beschermen of te verbeteren (bijvoorbeeld op het gebied van echtscheiding, gezag en omgang, kindermishandeling, sociale zekerheid, vreemdelingenrecht, arbeidsrecht en woonrecht)?

### **2.5.3. Algemene criteria ten aanzien van maatregelen en voorzieningen**

In deze categorie zijn toetsvragen opgenomen die niet zozeer zien op de analyse en de algemene doelstellingen van de aanpak, maar op de vraag of er in de aanpak zelf, in de manier waarop maatregelen en voorzieningen worden ingevuld, voldoende rekening wordt gehouden met genderspecifieke aspecten.

#### **Toetsvraag 6: Zijn de voorzieningen en maatregelen afgestemd op de specifieke – vaak gendergerelateerde- achtergronden van de verschillende vormen van huiselijk geweld, en op – ook vaak gendergerelateerde- verschillen in noden en behoeften van mannen en vrouwen, en verschillen in impact? Wordt kortom genderbewust maatwerk geleverd?**

Subvragen:

- Houdt de aanpak rekening met de maatschappelijke werkelijkheid ten aanzien van de positie van mannen en vrouwen, en hun onderlinge verhouding?
- Richt de aanpak zich zowel op mannen als op vrouwen, als op de relatie tussen mannen en vrouwen? (op alle niveaus: individu, sociale omgeving en beleid)?
- Is er aandacht voor degenen die niet voldoen aan de stereotype genderrollen en verwachtingen, en daardoor mogelijk extra kwetsbaar zijn?
- Wordt steeds voldoende duidelijk gemaakt over welke specifieke vorm(en) van huiselijk geweld men het heeft? Wordt het begrip huiselijk geweld alleen gebruikt als men daadwerkelijk alle categorieën bedoelt?
- Heeft de aanpak er aandacht voor dat bij huiselijk geweld tussen (ex-) partners vaak sprake is van controlerend geweld waarmee de dominante mannelijke genderrol wordt bevestigd?
- Wordt voldoende onderkend dat het bij kinderen om jongens en meisjes gaat die te maken hebben met verschillende genderrollen en -verwachtingen?
- Wordt in de aanpak rekening gehouden met specifieke culturele achtergronden? Wordt stereotypering daarbij voorkomen?
- Wordt in de aanpak rekening gehouden met verschillen in sociaal-economische positie? Zowel op het niveau van het individu/gezin als op samenlevingsniveau? Wordt stereotypering daarbij voorkomen?
- Wordt rekening gehouden met de verschillende impact die maatregelen kunnen hebben op vrouwen en mannen, afhankelijk van hun ras, sociaal economische positie, culturele achtergrond, religie, handicap, inheemse of migrantenstatus, juridische status, leeftijd en seksuele oriëntatie?

#### **Toetsvraag 7: Is er sprake van gelijke rechten?**

- Hebben mannen en vrouwen dezelfde rechten en mogelijkheden?
- Hebben daders en slachtoffers dezelfde rechten en mogelijkheden? Zo nee, is daar een objectieve rechtvaardigingsgrond voor?
- Wordt van vaders en van moeders in gelijke mate verwacht dat zij rekening houden met de belangen van de kinderen?

#### **Toetsvraag 8: Draagt de maatregel/voorziening bij aan positieverbetering, positieve actie/ empowerment/autonomie ?**

- Draagt het beleid bij aan een verbetering van de (rechts)positie van vrouwen en een wijziging van de feitelijke machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen? Zowel op individueel/gezinsniveau als op het niveau van de gemeenschap/samenleving?

- Wordt daar waar het de positie van de achtergestelde groep kan verbeteren gebruik gemaakt van positieve actie, in die zin dat er specifieke maatregelen worden ontwikkeld om de positie van die achtergestelde groep te verbeteren?
- Respecteert het beleid de autonomie en zelfbeschikking van vrouwen, c.q. slachtoffers, en draagt het bij aan hun empowerment? Zowel op individueel/ gezinsniveau als op het niveau van de gemeenschap/samenleving?
- Heeft het slachtoffer de vrije keus om wel of geen deel te blijven uitmaken van 'het systeem' van de pleger?

**Toetsvraag 9: Dragen de maatregelen en voorzieningen bij aan een wijziging van de attitude ten opzichte van man/vrouw-verhoudingen en de doorbreking van stereotype genderrollen?**

Subvragen:

- Wordt gewelddadig gedrag van mannen in zijn algemeenheid, en de veelal positieve waardering daarvan, geproblematiseerd en aangepakt?
- Wordt volgbaar gedrag van vrouwen in zijn algemeenheid, en de veelal positieve waardering daarvan, geproblematiseerd en aangepakt?
- Wordt het geweld dat de pleger pleegt in verband gebracht met zijn genderrol en zijn attitude ten opzichte van man/vrouw-verhoudingen? En is de aanpak hierop afgestemd?
- Wordt de complexiteit en diversiteit van het slachtofferschap voldoende onderkend? Dat wil zeggen: wordt het slachtofferschap erkend, ook al voldoet het slachtoffer niet aan het standaard- of ideaalbeeld van een slachtoffer?
- Wordt weerbaarheid van slachtoffers positief gewaardeerd?
- Wordt onderkend dat de handelingsmogelijkheden van slachtoffers beperkt kunnen zijn doordat zij gevangen zitten in hun ondergeschikte genderrol en/of door de pleger gedomineerd worden?

**Toetsvraag 10: Wordt de verantwoordelijkheid bij de juiste persoon gelegd?**

- Als er sprake is van een verbodsnorm, is deze dan gericht aan de pleger, duidelijk geformuleerd en wordt de norm gehandhaafd, zowel richting pleger als richting derden / de maatschappij?
- Als er sprake is van een instructienorm, is deze dan gericht aan iemand / een instantie die de benodigde invloed heeft om het gevraagde te bewerkstelligen en die hiervoor ook verantwoordelijk gesteld kan worden?
- Wordt de verantwoordelijkheid voor het geweld ondubbelzinnig bij de pleger gelegd?
- Wordt de verantwoordelijkheid voor het stoppen van het geweld bij de pleger gelegd?
- Wordt de verantwoordelijkheid voor het feit dat de kinderen getuige zijn van geweld gelegd bij de pleger van het geweld? Wordt ook de verantwoordelijkheid om de kinderen te beschermen tegen het zijn van getuige van het geweld bij de pleger gelegd?

**Toetsvraag 11: Worden de effectiviteit en de genderimpact van de maatregelen en voorzieningen gemonitord en geëvalueerd?**

**2.5.4. Specifieke criteria ten aanzien van bepaalde maatregelen en voorzieningen**

Ten aanzien van een aantal maatregelen en voorzieningen kunnen nog enkele specifieke criteria worden geformuleerd. Deze gelden uitdrukkelijk naast de algemene criteria zoals ontwikkeld in de voorgaande paragraaf.

**Toetsvraag 12: Is de strafrechtelijke aanpak in overeenstemming met de eisen die daaraan vanuit genderperspectief mogen worden gesteld?**

Subvragen (naast de algemene vragen in paragraaf 2.5.3.):

- Wordt secundaire victimisatie van slachtoffers in het strafproces tegengegaan (zijn de procedures niet onnodig belastend voor slachtoffers? Zijn de rechten van slachtoffers gewaarborgd, en wordt hun privacy, waardigheid en autonomie gerespecteerd) ?
- Hebben slachtoffers de mogelijkheid om aangifte te doen bij ter zake kundige vrouwelijke medewerkers?

**Toetsvraag 13: Is de rechtsbijstand aan slachtoffers in overeenstemming met de eisen die daaraan vanuit genderperspectief mogen worden gesteld?**

Subvragen (naast de algemene vragen in paragraaf 2.5.3.):

- Strekt de rechtsbijstand aan slachtoffers zich uit tot alle onderwerpen waar slachtoffers mee te maken kunnen krijgen, zoals echtscheiding, gezag en omgang, alimentatie, woonrecht, huwelijksvermogensrecht, werk en civiele procedures?
- Is de rechtsbijstand aan slachtoffers van gendergerelateerd geweld zo nodig kosteloos?

**Toetsvraag 14: Zijn de systeemgerichte aanpak en de daderhulpverlening in overeenstemming met de eisen die daaraan vanuit genderperspectief mogen worden gesteld?**

Subvragen (naast de algemene vragen in paragraaf 2.5.3.):

- Heeft het slachtoffer de vrije keus om op grond van haar eigen belangenafweging wel of niet mee te werken aan 'systeemgerichte' hulpverlening of hulpverlening aan de pleger?
- Worden bij de systeemgerichte aanpak onderkend dat 'het systeem' en de daarbinnen geldende genderrollen en verhoudingen deel is van het probleem, en is de aanpak er ook op gericht het systeem in die zin te veranderen?

**Toetsvraag 15: Is de hulpverlening aan kinderen en de aanpak van de intergenerationale overdracht daderhulpverlening in overeenstemming met de eisen die daaraan vanuit genderperspectief mogen worden gesteld?**

Subvragen (naast de algemene vragen in paragraaf 2.5.3.):

- Wordt de aanpak afgestemd op de specifieke behoeften of beleving van jongens en meisjes? Gebeurt dat op een manier waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende genderrollen, maar zonder deze genderrollen te bevestigen?
- Wordt onderkend dat bij intergenerationale overdracht van huiselijk geweld niet alleen het gedrag maar ook de bijbehorende genderrollen worden overgedragen?
- Is de preventie van intergenerationale overdracht van huiselijk geweld er mede op gericht de genderrollen en – verhoudingen te doorbreken?

**Toetsvraag 16: Zijn de preventie strategieën en – activiteiten in overeenstemming met de eisen die daaraan vanuit genderperspectief mogen worden gesteld?**

Subvragen (naast de algemene vragen in paragraaf 2.5.3.):

- Richten preventie-strategieën zich op de oorzaken van geweld tegen vrouwen, in het bijzonder op de bestaande stereotype genderrollen en verwachtingen? Maken campagnes vrouwen bewust van hun rechten?
- Worden mannen en jongens actief betrokken bij de preventie van gendergerelateerd geweld?
- Wordt het onderwijssysteem gebruikt om genderstereotypen te doorbreken, en het bewustzijn omtrent gendergerelateerd geweld te vergroten?

## Hoofdstuk 3 De Aanpak getoetst

In dit hoofdstuk vindt de daadwerkelijke analyse van de documenten plaats. Aan de hand van de toetsvragen worden de documenten waarop de toets wordt uitgevoerd langsgelopen.

Hierbij wordt (nogmaals) opgemerkt dat deze toets zich beperkt tot hetgeen in de onderzochte documenten wordt vermeld. Daarbij blijven hele beleidsvelden buiten beeld. Dan gaat het onder meer om de inspanningen van het ministerie van VWS en de gemeenten inzake de Vrouwenopvang, Advies en Steunpunten Huiselijk Geweld, ketensamenwerking, etcetera. Omvangrijke delen van de aanpak van huiselijk geweld. Maar ook op de beleidsvelden die wel worden bestreken door de onderzochte documenten, worden niet alle voorzieningen en maatregelen genoemd. Het Plan van Aanpak richt zich vooral op de onderdelen die nieuw zijn, of die extra aandacht krijgen. Maatregelen die al langer bestaan blijven vaak onvermeld. Ook worden de maatregelen en voorzieningen niet uitputtend beschreven. Het kan daarom heel goed zijn dat in dit hoofdstuk suggesties voor verbeteringen worden gedaan die (deels) al worden uitgevoerd binnen het staande beleid van het Ministerie van Justitie of andere instanties.

De toets is niet uitputtend; het doel van de toets is het bieden van aanknopingspunten. Per document zal een aantal opvallende onderdelen naar voren worden gehaald. De focus ligt daarbij op die onderdelen waar de veronachtzaming van de genderaspecten het meest duidelijk is, en die onderdelen waarbij concrete aanknopingspunten voor verbetering van de aanpak zichtbaar kunnen worden gemaakt. In de analyses wordt beschreven wat er betreffende de toetsvraag is opgenomen in de onderzochte documenten, en wat er ontbreekt. Daarnaast wordt er op een of meer gender-aspecten een oordeel gegeven, waarbij zowel positieve punten als risico's of negatieve punten worden benoemd. Iedere paragraaf wordt afgesloten met een of meer suggesties voor verbetering.

Nogmaals: niet alle voorzieningen en maatregelen op het gebied van huiselijk geweld zijn getoetst. In de toets staan de onderzochte documenten centraal. Dat neemt niet weg dat de suggesties voor verbetering zich ook uitstrekken tot zaken die niet in de documenten worden vermeld. Verbetering van de aanpak betekent immers vaak: meer doen, of andere dingen doen. Het kan zijn dat dat 'meer' of 'anders' al wel gebeurt, maar geen weerslag heeft gevonden in de onderzochte documenten. In dat geval kunnen de suggesties als 'ten overvloede' worden beschouwd.

### **3.1. Toets van analyses en doelstellingen**

In deze paragraaf worden de toetsvragen 1 tot en met 4 langsgelopen. Deze vragen zien met name op de analyse die in de aanpak wordt gemaakt, en de algemene doelstellingen die worden benoemd.

**Toetsvraag 1: Wordt in de analyses en doelstellingen voldoende duidelijk gemaakt dat het bij huiselijk geweld vaak, maar niet altijd, gaat om gendergerelateerd geweld, wat samenhangt met genderrollen en – verhoudingen?**

Het Plan van Aanpak noemt expliciet dat 85% van de slachtoffers van huiselijk geweld vrouw is, en dat we daarom kunnen spreken van geweld tegen vrouwen. Ook wordt benoemd dat huiselijk geweld te maken heeft met machtsverschillen, die vaak gendergebonden zijn. Daaraan wordt de conclusie verbonden dat een effectieve aanpak

van huiselijk geweld andersspecifiek moet zijn, met aandacht voor cultuur- en seksebepaalde machtsverschillen.

De aanwijzing van het OM benoemt de aanwezigheid van afhankelijkheidsrelaties en 'speciale mechanismen' die een rol spelen bij het voortduren van huiselijk geweld, maar maakt dit niet andersspecifiek.

Maar ook in het Plan van Aanpak gaat de analyse niet verder dan dat wordt onderkend en benoemd dat huiselijk geweld gendergerelateerde aspecten heeft. Wat die aspecten dan zijn, welke rol ze spelen in het ontstaan en voortduren van geweld in de privésfeer en in de manier waarop door de samenleving op dat geweld wordt gereageerd, blijft in het midden. Voor een effectieve andersspecifieke aanpak is een degelijke analyse nodig. In deze gendertoets worden enkele aspecten die hierbij mogelijk een rol spelen aangestipt. Een degelijke analyse vraagt echter om een uitgebreider onderzoek naar de genderrollen, - verhoudingen en -verwachtingen in de samenleving, en hun relatie met geweld in de privésfeer.

In de onderzochte documenten wordt doorgaans wel aangegeven dat het bij huiselijk geweld gaat om een groot scala van gedragingen, en om verschillende relaties tussen pleger en slachtoffer. Met uitzondering van eengerelateerd geweld wordt daarbij niet duidelijk aangegeven wat de specifieke kenmerken van de verschillende vormen van huiselijk geweld zijn, en in hoeverre ze samenhangen met (gendergebonden) cultuur- en machtsverschillen. Waar wordt geconstateerd dat een effectieve aanpak andersspecifiek is en juist aandacht heeft voor die machtsverschillen, is het expliciteren van de verschillende vormen van huiselijk geweld van groot belang.

In de stukken lijkt het of huiselijk geweld soms als verzamelbegrip wordt gebruikt, en soms synoniem is met partnergeweld. Zo wordt in het Plan van Aanpak genoemd dat huiselijk geweld raakvlakken heeft met kindermishandeling, eengerelateerd geweld en geweld in afhankelijkheidsrelaties; wat zou impliceren dat deze geweldsvormen geen onderdeel zijn van huiselijk geweld. In de aanwijzing van het OM wordt juist gesproken van overlap tussen huiselijk geweld en eengerelateerd geweld, en van huiselijk geweld met seksueel misbruik.

Van de cijfers die gegeven worden met betrekking tot huiselijk geweld is ook niet altijd duidelijk of deze betrekking hebben op alle vormen, of op een aantal specifieke vormen.

***Suggesties voor verbetering:***

- Doe onderzoek naar en maak een analyse van de genderrollen en -verhoudingen binnen relaties /gezinnen en de genderverwachtingen in de samenleving, en welke rol deze spelen in het ontstaan en voortduren van geweld in de privésfeer en in de manier waarop door de samenleving op dat geweld wordt gereageerd.
- Gebruik het containerbegrip huiselijk geweld alleen wanneer het van belang is om een breed verzamelbegrip te gebruiken. Maak zowel in de analyse, de doelstellingen en de aanpak (daarnaast) altijd een uitsplitsing naar de verschillende vormen van geweld in de privésfeer: geweld tegen partners, geweld tegen ex-partners, kindermishandeling, ouderenmishandeling, geweld tegen andere gezins- of familieleden. Benoem daarbij waar mogelijk of het geweld gendergerelateerd en/of eengerelateerd is.

**Toetsvraag 2: Wordt het bestaan van genderstereotypen onderkend, en is de bestrijding ervan doelstelling van het beleid?**

In de paragraaf over de centrale doelstelling geeft het Plan van Aanpak aan dat er aandacht moet zijn voor cultuur en seksebepaalde machtsverschillen. Dit wordt uitgewerkt in actiepunten 3, waarin wordt gesteld dat in het kader van het preventiebeleid machtsongelijkheid als oorzaak en gevolg van huiselijk geweld bij de aanpak moet worden betrokken, met oog voor gender. In een voetnoot wordt hierbij aangegeven dat gender te maken heeft met ideeën en (voor)oordelen over mannelijkheid en vrouwelijkheid.

Het Plan van Aanpak stelt nergens expliciet dat het doorbreken van genderstereotypen en het aanpakken van deze machtsverschillen een doelstelling van het beleid is; het komt niet verder dan 'aandacht hebben voor' of 'erbij betrekken'. Elders in het Plan van Aanpak wordt gesteld dat er meer aandacht moet zijn voor de oorzaken van huiselijk geweld en dat huiselijk geweld bij de bron moet worden aangepakt. Hierbij wordt niet verwezen naar het gendergerelateerde karakter van de oorzaak/bron.

In het Plan van Aanpak en in de overige documenten wordt het stoppen van het geweld als belangrijke doelstelling genoemd. Hierbij wordt geen verband gelegd met agressie als onderdeel van de mannelijke genderrol. Ook de volgzame vrouwelijke genderrol wordt in de analyse en doelstelling niet expliciet gemaakt of geproblematiseerd; wel wordt bij de doelstelling verwezen naar empowerment in de hulpverlening.

Het Plan van aanpak legt een koppeling met het kabinetsbeleid op andere terreinen, zoals het emancipatiebeleid, het integratiebeleid en het veiligheidsbeleid, maar benoemt ook hierbij niet dat het daarin (mede) gaat om het bestrijden van genderstereotypen.

***Suggestie voor verbetering:***

- Maak het bestrijden van genderstereotypen en het doorbreken van op gender gebaseerde machtsverschillen expliciet doelstelling van het beleid, zowel in de aanpak van geweld in de privésfeer, als in beleid op andere relevante terreinen.

**Toetsvraag 3: Wordt in de analyse en doelstellingen rekening gehouden met andere ordeningsmechanismen, zoals culturele achtergrond en sociaal-economische positie, en met hun samenhang met gender?**

Het Plan van Aanpak vermeldt dat er aandacht moet zijn voor maatschappelijk en cultureel bepaalde, c.q. gender- en cultuurspecifieke machtsverschillen. De aanwijzing van het OM stelt dat er specifieke aspecten gerelateerd kunnen zijn aan de culturele achtergrond van verdachte en slachtoffer. Bij dit alles blijft onduidelijk wat precies met cultureel en cultuurspecifiek wordt bedoeld, en om welke culturele of cultuurspecifieke machtsverschillen of aspecten het dan gaat. Ook is niet duidelijk of wordt bedoeld dat de genderspecifieke machtsverschillen cultuurbepaald zijn, of dat het ook gaat om niet-genderspecifieke culturele machtsverschillen.

Ten aanzien van eengerelateerd geweld wordt in het Plan van Aanpak expliciet verwezen naar een 'collectieve' mentaliteit die ten grondslag ligt aan geweld in reactie op een dreigende schending van de (eer) van een man of vrouw. Hierin wordt geen relatie met gender gelegd (terwijl gender een belangrijke factor is bij eer). Verder vermeldt het plan van Aanpak dat bij migrantengroepen huiselijk geweld evenzeer een probleem is als eengerelateerd geweld, om te beginnen vanwege de te verwachten hogere omvang van de algemene huiselijk geweldproblematiek. Een analyse waarom de omvang van huiselijk geweld onder migrantengroepen (waarschijnlijk) hoger is, en of dit samenhangt met de dominante genderrollen binnen deze groepen of met andere factoren, ontbreekt, net als een vertaling naar wat dit voor het beleid zou moeten betekenen.

In de analyse en doelstelling is niets opgenomen met betrekking tot sociaal-economische positie, en de samenhang van sociaal-economische positie met gender. Dit terwijl niet ondenkbaar is dat de traditionele genderverhoudingen sterker vertegenwoordigd zijn binnen de lagere sociaal-economische klassen, zowel wat betreft de daadwerkelijke rollen, als wat betreft de attitude ten opzichte van mannelijke en vrouwelijke rollen.

**Suggestie voor verbetering:**

- Maak een analyse van de rol die culturele achtergrond en sociaal economische positie spelen in het ontstaan en voortduren van geweld in de privésfeer en in de manier waarop door de samenleving op dat geweld wordt gereageerd, en betrek daarbij de onderlinge samenhang tussen culturele achtergrond, sociaal economische positie en gender.

**Toetsvraag 4: Is sprake van voldoende commitment ten aanzien van de bestrijding van gendergerelateerd geweld?**

In alle documenten wordt ondubbelzinnig duidelijk gemaakt dat huiselijk geweld onacceptabel is. Het Plan van Aanpak zegt het zo: huiselijk geweld mag niet getolereerd worden, juist in de privé-omgeving moet iedereen zich veilig kunnen voelen. Verwezen wordt ook naar het coalitie-akkoord waarin het kabinet zich verbindt om huiselijk geweld krachtig aan te pakken. Het verscherpen van de strafrechtelijke aanpak bevestigt de norm dat huiselijk geweld onaanvaardbaar is, en dat het een overheidstaak is om hiertegen op te treden. Ook de invoering van de wet tijdelijk huisverbod bevestigt dat het ingrijpen in situaties van huiselijk geweld wordt gezien als overheidstaak.

In hoeverre het budget voor de aanpak van huiselijk geweld toereikend is in deze toets niet na te gaan. In het Plan van Aanpak wordt alleen genoemd dat het ministerie van Justitie € 2 miljoen per jaar beschikbaar heeft, en VWS voor de opvang en hulp een bedrag oplopend tot 32 miljoen in 2012. Naar de toereikendheid van de budgetten zou een afzonderlijk onderzoek gedaan kunnen worden, waarbij zowel gekeken zou moeten worden naar de budgetten die specifiek worden ingezet voor de aanpak van huiselijk geweld (beleid Ministerie van justitie, opvang, ASHG's, implementatie huisverbod, subsidies), als reguliere budgetten waaruit een deel van de maatregelen en voorzieningen worden betaald (AWBZ, WMO, Wet op de rechtsbijstand, budgetten van politie, OM en rechtelijke macht). Om na te gaan in hoeverre de aanpak van de verschillende vormen van geweld in de privésfeer daadwerkelijk de prioriteit krijgt die het verdient zouden deze budgetten dan afgezet kunnen worden tegen de budgetten die beschikbaar zijn voor de aanpak van andere problematieken. Ook knelpunten in de beschikbaarheid van budgetten kunnen hierbij aan het licht komen. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan de effecten van de versoering van de AWBZ (hulpverlening aan slachtoffers) en de wet op de rechtsbijstand (rechtsbijstand aan slachtoffers).

**Suggestie voor verbetering:**

- Het zou goed zijn om een analyse te maken van het totale budget zoals dat wordt besteed aan de aanpak van de verschillende vormen van geweld in de privé-sfeer

**3.2. Zijn de noodzakelijke maatregelen en voorzieningen aanwezig?**

In internationale documenten over geweld tegen vrouwen wordt vrij helder uiteengezet welke interventiestrategieën de overheid in ieder geval zou moeten toepassen. Toetsvraag 5 is hierop gebaseerd. In Nederland worden de meeste interventiestrategieën wel op een of andere manier ingezet. Daarom zal bij deze toetsvraag vooral worden nagegaan of de onderzochte documenten (en dan met name het Plan van Aanpak) de strategie noemen, en of er op het eerste gezicht tekortkomingen zijn ten aanzien van de daadwerkelijke beschikbaarheid van een maatregel of voorziening. Daarbij moet worden opgemerkt dat het feit dat het Plan van aanpak een maatregel of voorziening niet noemt, niet betekent dat deze maatregel of voorziening er niet is. Het Plan van Aanpak biedt immers geen uitputtend overzicht van alle voorzieningen en maatregelen.

## **Toetsvraag 5: worden alle maatregelen en voorzieningen getroffen die volgens de internationale normen die gelden voor de aanpak van geweld tegen vrouwen getroffen zouden moeten worden?**

### Integraal plan van aanpak

Het Plan van Aanpak verwijst veelvuldig naar de noodzaak van een samenhangende aanpak van verschillende organisaties en instellingen, zowel op lokaal niveau als op rijksniveau. Op lokaal niveau ligt de regie bij de gemeenten. Ook in de aanwijzing van het OM en de wet tijdelijk huisverbod wordt verwezen naar (keten)samenwerking. De aanpak van Huiselijk geweld is voorts niet alleen neergelegd in het Plan van Aanpak van het ministerie van justitie, maar ook in andere documenten, zoals het veiligheidsbeleid, de WMO, een actieprogramma van de vier grote steden, het emancipatiebeleid, beleid op het terrein van de kindermishandeling, de aanpak van eerdergerelateerd geweld en de inzet van het ministerie van VWS op het terrein van opvang en hulp bij geweld in afhankelijkheidsrelaties. Deze andere beleidsdocumenten worden in het plan van Aanpak kort aangehaald, maar een totaalbeeld van alle interventies ter preventie en bestrijding van geweld in de privésfeer ontbreekt. Het Plan van Aanpak kan dan ook niet gezien worden als integraal Plan van Aanpak van alle vormen van geweld tegen vrouwen. In hoeverre de inventarisatie van de stand van zaken (actiepunt 8 Plan van Aanpak) wel een dergelijke integraliteit zal bieden is op basis van de tekst van het Plan van Aanpak niet te beoordelen.

Onduidelijk is ook of ergens nog een totaaloverzicht bestaat van alle maatregelen en voorzieningen die er bestaan op het terrein van privégeweld, en hoe deze maatregelen en voorzieningen zich ten opzichte van elkaar verhouden.

#### ***Suggestie voor verbetering:***

- Zorg voor een integraal Plan van Aanpak van alle vormen van geweld in de privésfeer, waarin duidelijk wordt aangegeven welke maatregelen en voorzieningen er zijn/worden getroffen; op welke vormen van geweld in de privé sfeer deze betrekking hebben, wie er verantwoordelijk is voor de uitvoering, en welk budget ervoor beschikbaar is.

### Strafrechtelijke aanpak

Het Plan van Aanpak geeft aan dat de strafrechtelijke aanpak van huiselijk geweld wordt aangescherpt. Vrijwel alle vormen van huiselijk geweld zijn strafbaar. Uitzonderingen zijn psychisch geweld dat geen dwang, bedreiging of belaging oplevert, en vernieling van goederen tussen echtgenoten. Er bestaat geen specifieke strafbaarstelling van geweld in de privé-sfeer; alleen ten aanzien van mishandeling is er sprake van een strafverzwarende omstandigheid.

Het Plan van Aanpak noemt ook dat de politie werkt met een programma voor de aanpak van huiselijk geweld.

### Civiele maatregelen en antidiscriminatiewetgeving

Het plan van Aanpak noch de andere documenten besteden aandacht aan de civiele mogelijkheden voor straat- en contactverboden. Of voor schadevergoeding. De aanwijzing van het OM verwijst wel naar de mogelijkheid om in het kader van de strafrechtelijke procedure een contactverbod op te leggen. De aanwijzing besteedt geen aandacht aan de mogelijkheid om binnen de strafprocedure schadevergoeding te vragen (een mogelijkheid die in de algemene aanwijzing slachtofferzorg wel wordt genoemd). Nergens wordt een link gelegd met de regelgeving en procedures op het gebied van discriminatie.

#### ***Suggestie voor verbetering:***

- besteed in de aanpak van de verschillende vormen van geweld in de privésfeer ook aandacht aan de civiele mogelijkheden voor straat- en contactverboden en schadevergoeding.

### Hulp en ondersteuning van slachtoffers

Vanuit het ministerie van VWS wordt veel (extra) geld ingezet voor de hulp en opvang bij geweld in afhankelijkheidsrelaties. Hiermee worden meer veilige opvangplaatsen gecreëerd; vindt versterking plaats van de ASHG's, en wordt de kwaliteit van de opvang en hulpverlening verbeterd.

Uit het Plan van Aanpak wordt niet duidelijk of er (behalve advisering door het ASHG) hulpverlenings/ empowerment-programma's beschikbaar en toegankelijk zijn voor slachtoffers die niet opgenomen zijn in de vrouwenopvang.

Aan rechtsbijstand voor slachtoffers wordt geen aandacht besteed. Ten aanzien van de strafrechtelijke procedure – waarin verdachten standaard recht hebben op (gefinancierde) rechtsbijstand wordt in de aanwijzing alleen genoemd dat slachtoffers voor praktische hulp naar Slachtofferhulp Nederland worden verwezen.

In de wet tijdelijk huisverbod is (gratis) rechtsbijstand voor de uithuisgeplaatste geregeld; geen woord echter over rechtsbijstand aan slachtoffers (zie ook toetsvraag 7 en 13).

#### **Suggesties voor verbetering:**

- Zorg dat er ook voor slachtoffers van de verschillende vormen van geweld in de privésfeer die niet zijn opgenomen in de opvang voldoende hulpverlenings- en empowermentprogramma's beschikbaar en toegankelijk zijn.
- Zorg ervoor dat dat slachtoffers van geweld in de privésfeer gebruik kunnen maken van laagdrempelige rechtsbijstand

### Preventiestrategieën gericht op veranderen van attitudes en gedrag?

Het Plan van Aanpak bevat een groot aantal maatregelen die vallen onder preventiestrategieën gericht op het veranderen van attitudes en gedrag:

- opnieuw een publiekscampagne, die mogelijk in de volgende jaren herhaald wordt;
- Op scholen wordt het voorlichtingsproject Stay in Love uitgevoerd;
- Daderhulpverlening en systeemgerichte aanpak
- De ontwikkeling van een specifieke gedragsinterventie voor mannelijke plegers van geweld binnen heteroseksuele relaties.
- Het tijdelijk huisverbod.

### Deskundigheidsbevordering van en richtlijnen voor professionals

Het Plan van Aanpak besteed veel tekst aan de noodzaak voor deskundigheidsbevordering van professionals. De enige concrete maatregel die daarbij wordt benoemd is het organiseren van een werkconferentie om te inventariseren hoe de aandacht voor huiselijk geweld en kindermishandeling structureel kan worden ingebed binnen de beroepsopleidingen voor professionals in de (jeugd)zorg. Nadere actie wordt afhankelijk gesteld van de vraag of daar behoefte aan is. Niet de behoefte vanuit het veld, maar de noodzaak vanuit de problematiek moet echter richtinggevend zijn ten aanzien van de vraag of nadere actie gewenst is.

In de aanwijzing van het OM wordt aangegeven dat Korps- en parketleiding verantwoordelijk zijn voor een adequaat en structureel kennisniveau onder medewerkers die zijn belast met de afdoening van huiselijk-geweldzaken.

Qua richtlijnen voor professionals noemt het Plan van Aanpak een landelijke meldcode huiselijk Geweld. De aanwijzing van het OM is natuurlijk zelf een richtlijn voor professionals.

#### **Suggestie voor verbetering:**

- Onderneem actie ten aanzien van de deskundigheidsbevordering van professionals in de (jeugd)zorg, en maak deze actie niet afhankelijk van de uitgesproken behoefte hieraan vanuit de beroepsgroep.

### Verzamelen van gegevens

Het Plan van aanpak geeft aan dat er een onderzoek wordt gedaan naar de omvang van huiselijk geweld. Ook wordt actie ondernomen op een uniforme en betere registratie van huiselijk geweld.

### Onderzoek naar oorzaken, achtergronden en gevolgen

Het Plan van Aanpak bevat veel plannen voor onderzoek naar oorzaken, achtergronden en gevolgen: een slachtofferonderzoek, een daderonderzoek, en onderzoek naar de kosten van huiselijk geweld voor werkgevers, een onderzoek naar de intergenerationele overdracht van huiselijk geweld en kindermishandeling.

### Monitoring en Evaluatie

Het Plan van Aanpak kondigt een aantal monitors/ evaluaties / effectiviteitsmetingen aan: de inventarisatie stand van zaken aanpak huiselijk geweld, de evaluatie wet tijdelijk huisverbod, een onderzoek naar de werking van de instrumenten kindspoor, inventarisatie van de gemeentelijke ondersteuning van lokale zelforganisaties, een onderzoek werking instrumenten gegevensuitwisseling en beroepsgeheim, de doorontwikkeling en validering van het Risico-taxatie-instrument huiselijk geweld, een onderzoek naar effectieve interventies

### Samenwerking met maatschappelijke organisaties

Het Plan van Aanpak geeft aan dat er aandacht moet zijn voor initiatieven van zelforganisaties en bewonersgroepen, en noemt als voorbeeld de ondersteuning van een project waarbij vrijwilligers zich inzetten om mensen te helpen de weg naar de hulpverlening te vinden. Uit het plan van Aanpak blijkt niet hoe dergelijke initiatieven (moeten) worden ondersteund, en door wie, al kan uit de voorgenomen inventarisatie van de gemeentelijke ondersteuning van zelforganisaties wellicht worden afgeleid dat dit een gemeentelijke taak zou zijn.

#### ***Suggestie voor verbetering:***

Maak duidelijk op welke wijze initiatieven van zelforganisaties en bewonersgroepen in de bestrijding van de diverse vormen van geweld in de privé sfeer worden ondersteund, en wie hiervoor verantwoordelijk is. Zorg voor duidelijke subsidieregelingen.

### Maatregelen op andere beleidsvelden / rechtsgebieden

De maatregel waarbij slachtoffers van huiselijk geweld op basis van dat huiselijk geweld een zelfstandige verblijfsvergunning kunnen krijgen is een goed voorbeeld van een maatregel op een ander beleidsveld/rechtsgebied die de positie van slachtoffers van gendergerelateerd geweld beschermt.

In het Plan van Aanpak worden geen (andere) maatregelen/voorzieningen op andere terreinen genoemd. Voor een efficiënte aanpak van de verschillende vormen van privé geweld, waarin slachtoffers optimale bescherming genieten, verdient het aanbeveling om na te gaan of extra maatregelen en / of voorzieningen gewenst zijn op de relevante gebieden.

#### ***Suggestie voor verbetering:***

- Ga na welke maatregelen of voorzieningen er vanuit het oogpunt van de bescherming dan wel verbetering van de positie van slachtoffers van de verschillende vormen van huiselijk geweld gewenst zijn op in ieder geval de volgende rechtsterreinen/ beleidsvelden: echtscheiding, gezag en omgang, kindermishandeling, sociale zekerheid, vreemdelingenrecht, arbeidsrecht en woonrecht.

### **3.3. Toets van de maatregelen en voorzieningen**

De toetsvragen 6 tot en met 15 zien allemaal op de centrale vraag of in de verschillende maatregelen/voorzieningen voldoende rekening wordt gehouden met de genderspecten. Voor deze gendertoets voert het te ver om alle vragen ten aanzien van alle maatregelen en voorzieningen te beantwoorden. Ook vanuit praktisch oogpunt, en de behoefte om concrete suggesties voor verbetering te leveren, is er voor gekozen om in deze paragraaf te focussen op enkele maatregelen en voorzieningen, en deze aan de hand van de relevante vragen te beoordelen. Volledigheid wordt hierbij niet nagestreefd. De nadruk ligt op mogelijke verbeteringen.

Ten aanzien van de maatregelen die worden besproken wordt de volgorde van paragraaf 3.2. aangehouden. De toetsvragen met betrekking tot maatregelen en voorzieningen worden hier niet herhaald. Deze zijn te vinden in paragraaf 2.5.3. en 2.5.4.

#### Strafrechtelijke aanpak

De strafrechtelijke aanpak is niet genderspecifiek. Waar het om wettelijke bepalingen gaat is dat ook lastig (de wet is voor iedereen gelijk), maar in het Plan van Aanpak of in de aanwijzing van het OM zou wel op de genderspecifieke aspecten in moeten worden gegaan. Voor de aanpak door politie en justitie is het niet alleen van belang dat men op de hoogte is van de samenhang tussen genderrollen en -verhoudingen en verschillende vormen van geweld in de privésfeer, maar ook dat men kritisch kan kijken naar de eigen ideeën en verwachtingen ten aanzien van genderrollen. Juist in het strafrecht spelen genderstereotypen ten aanzien van ouderschap en slachtofferschap een belangrijke rol. Hierop wordt teruggekomen onder deskundigheidsbevordering.

In de "checklist proces-verbaal van aangifte huiselijk geweld" (onderdeel van de aanwijzing van het OM) worden geen vragen gesteld over de genderverhoudingen binnen de relatie. Er wordt wel gevraagd naar de wijze waarop de relatie is ontstaan en de aanleiding voor het geweld. Ook wordt naar de financiële situatie gevraagd. Genderaspecten zouden hier explicieter in opgenomen kunnen worden.

Het onderwerp secundaire victimisatie komt niet aan de orde in het Plan van Aanpak. Ook de aanwijzing van het OM gaat niet in op de mogelijke benadeling van het slachtoffer door het strafproces, en hoe dit te voorkomen. Er wordt wel benoemd dat het optreden van OM en politie mede dient ter behartiging van de belangen van het slachtoffer, maar de manieren waarop dit werkelijk gebeurt zijn beperkt. In de aanwijzing worden genoemd het informeren van het slachtoffer, en de mogelijkheid om op het politiebureau domicilie te kiezen. Beide voorzieningen zijn overigens wel van belang. De informatieverstrekking vooral vanuit het oogpunt van tegengaan van secundaire victimisatie en het empoweren van het slachtoffer. Informatie geeft een zekere mate van controle; gebrek aan informatie brengt machteloosheid. En de mogelijkheid van het domicilie kiezen op het politiebureau kan de veiligheid van slachtoffers vergroten.

Uit de aanwijzing van het OM wordt duidelijk dat een strafrechtelijke aanpak van huiselijk geweld prioriteit geniet. Het slachtoffer moet zoveel mogelijk worden bewogen om aangifte te doen. Wanneer het slachtoffer geen aangifte doet moet - wanneer het feit bewezen kan worden - overgegaan worden tot ambtshalve vervolging (of dit in de praktijk ook gebeurt is de vraag, maar beleid is het wel). Vanuit de uitgangspunten van een heldere normstelling en dat het een overheidstaak is om in te grijpen kan dit positief gewaardeerd worden; in relatie tot de behartiging van de belangen van het slachtoffer en het respecteren van de autonomie en zeggenschap over het eigen leven van het slachtoffer valt er het nodige op af te dingen. Het negeren van een wens van het slachtoffer om het probleem op een andere manier dan via het strafrecht op te lossen, of om niet verder te gaan met een strafrechtelijke procedure, zou de kans op secundaire

victimisatie wel eens kunnen vergroten. Het slachtoffer wordt in dat geval immers niet serieus genomen door het strafrechtelijke systeem, en opnieuw als onmondig en onbelangrijk persoon behandeld.

Dit wringt des te meer nu de pleger wel invloed kan hebben op het al dan niet vervolgen: het deelnemen aan een programma voor daderhulpverlening wordt expliciet genoemd als mogelijke reden zijn om de zaak te seponeren. Daar is op zich niets mis mee, maar mede vanuit het oogpunt van gelijke behandeling zou de wens van het slachtoffer om af te zien van strafrechtelijke vervolging ook als mogelijke reden voor een sepot moeten kunnen gelden. Dat zou ook in overeenstemming zijn met het beleid dat rekening moet worden gehouden met de belangen van het slachtoffer.

Juist vanuit het perspectief van het respecteren van de autonomie van slachtoffers zou een keuze voor de systematiek die bij de vervolging van seksueel misbruik is gekozen meer voor de hand liggen: vervolging vindt alleen plaats wanneer het slachtoffer aangeeft dat te willen, of wanneer de geestelijke/lichamelijke integriteit van het slachtoffer ernstig is/wordt bedreigd en het slachtoffer zich evident in een afhankelijkheidspositie bevindt. Dit geeft voldoende ruimte voor een –genderbewuste- afweging van het belang van ambtshalve vervolging in iedere individuele zaak.

Daarenboven geldt dat een weloverwogen keuze van slachtoffers om geen aangifte te doen gerespecteerd dient te worden. Een dergelijke keuze mag geen nadelige gevolgen voor slachtoffers hebben, in de zin van maatregelen (bijvoorbeeld ter bescherming) of voorzieningen waar een beroep op kan worden gedaan.

**Suggesties voor verbetering:**

- Neem in de "checklist proces-verbaal van aangifte huiselijk geweld" op: de man/vrouw verhouding binnen de relatie: rollen en taakverdeling; financiële of andere afhankelijkheid; wordt het leven van het slachtoffer door de verdachte gecontroleerd?
- Met het oog op het respecteren van de autonomie van het slachtoffer en het voorkomen van secundaire victimisatie zou in plaats van automatische ambtshalve vervolging moeten worden gekozen voor het uitgangspunt dat vervolging alleen plaatsvindt wanneer het slachtoffer aangeeft dat te willen, of wanneer de geestelijke/lichamelijke integriteit van het slachtoffer ernstig is/wordt bedreigd en het slachtoffer zich evident in een afhankelijkheidspositie bevindt
- Onderzocht zou moeten worden wat de gevolgen voor het slachtoffer zijn van ambtshalve vervolging tegen de wens van het slachtoffer. Daarbij zou zowel gekeken moeten worden naar secundaire victimisatie, als naar de gevolgen voor de feitelijke situatie van het slachtoffer en de relatie met de pleger en eventuele kinderen.
- Stel het al dan niet doen van aangifte van huiselijk geweld niet als voorwaarde aan slachtoffers om een beroep te kunnen doen op bepaalde maatregelen of voorzieningen.

Hulp en ondersteuning van slachtoffers: hulpverlening

In paragraaf 4.2. is de vraag al opgeworpen of er voldoende programma's voor hulpverlening en empowerment van slachtoffers ontwikkeld worden en beschikbaar zijn. Hier wordt deze vraag nogmaals gesteld, mede in het licht van de gelijke behandeling van plegers en slachtoffers. Afgezien van de inzet voor de vrouwenopvang, lijkt alle aandacht voor wat betreft (verbetering van) de hulpverlening vooral uit te gaan naar de plegers. Het is en blijft echter van belang ook voor slachtoffers effectieve hulpverlenings- en empowermentprogramma's te ontwikkelen, en beschikbaar te stellen. Deze programma's dienen aandacht te besteden aan genderstereotypen en genderrollen, en gericht te zijn op herstel, welzijn en empowerment van slachtoffers. Deze programma's dienen afgestemd te zijn op en toegankelijk te zijn voor verschillende groepen slachtoffers. Voor slachtoffers met a-typische genderrollen (mannen, partners in een homoseksuele relatie) dient en specifiek hulpverleningsaanbod beschikbaar te zijn. Ook voor kinderen die slachtoffer of getuige zijn van geweld in de privésfeer moeten (genderspecifieke) hulpverleningsprogramma's beschikbaar zijn. De onderzochte documenten gaan niet in op de hulpverlening aan slachtoffers zoals die bestaat, en zoals die mogelijk wordt ontwikkeld. Deze hulpverlening kan hier dan ook niet getoetst worden. Op basis van het toetsingskader kunnen wel algemene suggesties

worden geformuleerd; die ofwel gebruikt kunnen worden om bestaande hulpverlening aan te toetsen, ofwel om hulpverlening te ontwikkelen en/of beschikbaar te maken

**Suggesties voor verbetering:**

- Ontwikkel hulpverleningsprogramma's voor verschillende groepen slachtoffers van geweld in de privésfeer, die aandacht besteden aan genderstereotypen, en gericht zijn op het verbeteren van het welzijn en de empowerment van slachtoffers. Zorg er voor dat deze programma's voor alle slachtoffers zonder financiële drempels beschikbaar zijn.
- Zorg voor specifieke hulpverleningsprogramma's voor slachtoffers met a-typische genderrollen zoals mannen en homoseksuelen.
- Zorg dat de hulpverlening aan kinderen wordt afgestemd op de specifieke behoeften of beleving van jongens en meisjes, en dat dat gebeurt op een manier waarbij aandacht wordt besteed aan de verschillende genderrollen, maar zonder deze genderrollen te bevestigen.

Hulp en ondersteuning van slachtoffers: rechtsbijstand

Vanuit het oogpunt van gelijke behandeling is het niet te rechtvaardigen dat plegers van huiselijk geweld wel rechtsbijstand krijgen, en slachtoffers ten aanzien van dezelfde procedure niet. Dat in de wet op het tijdelijk huisverbod de uithuisgeplaatste naar een advocaat wordt verwezen en deze gratis krijgt toegewezen, terwijl het slachtoffer geen rechtsbijstand krijgt is dan ook niet juist.

Niet alleen vanuit het oogpunt van de gelijkheid is rechtsbijstand van slachtoffers van groot belang; ook vanuit het perspectief van empowerment, en het terugkrijgen van de controle over het eigen leven. Dat speelt zeker wanneer sprake is van een huisverbod: dat duurt immers maar 10 dagen, en het is van groot belang dat het slachtoffer in die periode goed geïnformeerd besluit welke vervolgstappen zij eventueel zou willen nemen. Maar ook wanneer geen sprake is van een huisverbod is laagdrempelige, goede rechtsbijstand aan alle slachtoffers van gendergerelateerd geweld essentieel. Alleen wanneer zij goed geïnformeerd zijn over juridische mogelijkheden en consequenties van bepaalde stappen kunnen ze een weloverwogen besluit nemen. Vanuit het oogpunt van empowerment is het van groot belang dat zij zelf de besluiten nemen. Zij moeten gratis een eerste juridisch advies kunnen krijgen op alle rechtsterreinen, zoals strafrecht, straatverboden, schadevergoeding, familierecht, vreemdelingenrecht en sociaal zekerheidsrecht.

**Suggesties voor verbetering:**

- Neem in de wet tijdelijk huisverbod op dat niet alleen de uithuisgeplaatste, maar ook degene die achterblijft in de woning (het slachtoffer) wordt verwezen naar een advocaat, en recht heeft op kosteloze bijstand in de procedure rond het huisverbod en ten aanzien van een eerste advies over eventuele juridische vervolgstappen.
- Zorg dat alle slachtoffers van geweld in de privé sfeer toegang hebben tot een eerste deskundig, laagdrempelig (zo mogelijk gratis) juridisch advies op alle relevante rechtsterreinen.

Preventiestrategien: campagnes

Dat de publiekscampagne met de slagzin *Nu is het genoeg* een goed resultaat had zegt niet zoveel wanneer niet duidelijk is wat dat resultaat precies is. Is het geweld in de privésfeer verminderd? Zijn attitudes ten aanzien van gendergerelateerd geweld veranderd? Zijn attitudes ten aanzien van genderrollen en verhoudingen veranderd? Kent men de campagne en waardeert men hem? Of weten slachtoffers de weg naar de steunpunten beter te vinden?

Vanuit genderperspectief zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de insteek dat het aan het slachtoffer is om en einde te maken aan het geweld, door "Nu is het Genoeg" te zeggen (deze insteek spreekt uit de titel van de campagne, en uit in ieder geval en

aantal spotjes uit de campagne). De verantwoordelijkheid voor het stoppen van het geweld wordt daarmee bij het slachtoffer gelegd, en niet bij de pleger.

Een campagne zou expliciet de genderrollen en verhoudingen die ten grondslag liggen aan gendergerelateerd geweld moeten adresseren.

Mannen en plegers moeten in publiekscampagnes expliciet aangesproken worden op hun verantwoordelijkheid om geweld in de privésfeer te voorkomen en te stoppen.

Daarnaast kunnen er campagnes zijn waarin slachtoffers worden geïnformeerd over hun rechten en mogelijkheden.

**Suggestie voor verbetering:**

- Bepaal van een publiekscampagne duidelijk de doelstelling, en zorg voor campagnes die het bewustzijn over de samenhang tussen genderrollen en geweld in de privésfeer vergroten; mannen en plegers aanspreken op hun verantwoordelijkheid om gendergerelateerd geweld te voorkomen en te stoppen; vrouwen en slachtoffers informeren over hun rechten, en hen aanspreken op hun weerbaarheid (maar zonder hen verantwoordelijk maken voor het stoppen van het geweld).

Preventiestrategien: aandacht in het onderwijs

De campagne Stay in Love+ past prima in een genderspecifieke aanpak van geweld in de privésfeer. Het is wel van belang dat het project aandacht besteed aan de genderspecten. En natuurlijk dat het niet blijft bij een pilot, maar dat deze aanpak geïntegreerd wordt in het programma van alle scholen in Nederland.

**Suggestie voor verbetering:**

- Waarborg aandacht voor de genderrollen en -verhoudingen in het project Stay in Love+, en zorg dat het project na de pilotfase beschikbaar komt voor en wordt gebruikt op alle scholen in Nederland.

Preventiestrategien: daderhulpverlening en systeemgerichte aanpak

Uit het Plan van Aanpak blijkt niet in hoeverre in de specifieke gedragsinterventie die wordt ontwikkeld voor mannelijke plegers van huiselijk geweld in heteroseksuele relaties aandacht wordt besteed aan genderrollen en genderverhoudingen, en in hoeverre de interventie erop gericht is om niet alleen het gedrag te veranderen, maar ook de aan het gedrag ten grondslag liggende attitudes. Hoewel attitudeverandering over het algemeen moeizamer verloopt dan gedragsverandering, mag niet volstaan worden met alleen het beheersen van de agressie. Het moet gaan om zowel gedrags- als attitudeverandering. Voorts zou niet moeten worden volstaan met een aanbod voor mannelijke plegers in heteroseksuele verhoudingen. Ook voor andere plegers moet een aanbod op maat worden ontwikkeld, waarin aandacht is voor de genderspecten. Juist voor plegers met a-typische genderrollen (vrouwen, partners in homoseksuele relaties) zal een specifieke aanpak moeten worden ontwikkeld.

Het Plan van Aanpak zegt niets over de rol van het slachtoffer bij de daderhulpverlening en over de manier waarop de systeemgerichte aanpak (verder) vorm gaat krijgen. Bij de suggesties hierover wordt daarom volstaan met een aantal 'waarschuwingen' die uit het toetsingskader kunnen worden afgeleid.

**Suggestie voor verbetering:**

- Zorg ervoor dat in de specifieke gedragsinterventie die wordt ontwikkeld voor mannelijke plegers van huiselijk geweld in heteroseksuele relaties aandacht wordt besteed aan genderrollen en genderverhoudingen, en dat de interventie er niet alleen op gericht is om het gedrag te veranderen, maar ook de aan het gedrag ten grondslag liggende attitudes.

- Ontwikkel een specifiek aanbod voor daderhulpverlening voor plegers met a-typische genderrollen, zoals vrouwen en homoseksuelen.

- Zorg dat het slachtoffer de vrije keus heeft om op grond van haar eigen belangenafweging wel of niet mee te werken aan 'systeemgerichte' hulpverlening of hulpverlening aan de pleger.
- Zorg ervoor dat binnen de systeemgerichte aanpak wordt onderkend dat 'het systeem' en de daarbinnen geldende genderrollen en verhoudingen deel is van het probleem, en dat de aanpak er ook op gericht is het systeem in die zin te veranderen.

#### Preventiestrategieën: huisverbod

Het tijdelijk huisverbod 'scoort' over het algemeen goed op genderaspecten.

In de eerste plaats legt een huisverbod de negatieve consequenties van het doorbreken van de geweldssituatie neer bij degene die geweldssituatie heeft veroorzaakt. Het huisverbod zorgt er immers voor dat de pleger het huis moet verlaten, en voorkomt zo dat het slachtoffer het huis moet ontvluchten, en haar hele leven overhoop gehaald wordt, bovenop haar slachtofferschap van het geweld.

Ook bevestigt de wet tijdelijk huisverbod dat het de taak voor de overheid is om in te grijpen in situaties van huiselijk geweld, in plaats van de verantwoordelijkheid voor het stoppen van het geweld bij het slachtoffer te leggen.

Aan dit laatste is echter ook een keerzijde verbonden: de autonomie en zeggenschap van het slachtoffer worden opzij geschoven. Het doet er niet toe of het slachtoffer een uithuisplaatsing wil (ook niet als daar goede redenen voor zijn; een uithuisplaatsing van de pleger kan het slachtoffer voor lastige problemen stellen; denk aan het naar school brengen van kinderen; maar ook problemen met (schoon)familie). Hier is dus sprake van tegenstrijdige effecten: dat het huisverbod buiten het slachtoffer om wordt opgelegd betekent dat zij niet verantwoordelijk wordt gemaakt voor het geweld en de overheid zijn verantwoordelijkheid neemt, maar het beperkt het slachtoffer in de zeggenschap en controle over het eigen leven. Om op een goede manier met deze tegenstrijdigheid om te gaan kunnen een aantal nadere voorwaarden worden geformuleerd met betrekking tot de duur van het opzijzetten van de autonomie, en het rekening houden met de belangen van het slachtoffer.

Verder is het van groot belang dat de periode van uithuisplaatsing ook echt wordt gebruikt om het slachtoffer te stimuleren om de controle over het eigen leven terug te nemen.

Het risico taxatie instrument dat is ontwikkeld ten behoeve van het huisverbod bevat een aantal criteria waarin gender impliciet een rol kan spelen. Zo wordt gevraagd of de pleger extreem jaloers is tegenover het slachtoffer, of er sprake is van vernedering of dwingen iets tegen de wil te doen, of het slachtoffer totaal niet weerbaar is, en of de pleger het geweld rechtvaardigt/normaal vindt. Er is een vraag over spanning door familie- en relatieproblemen, en een vraag met de titel 'Sociaal isolement door rollenpatronen', waarin gevraagd wordt naar de controle van de pleger over het slachtoffer.

Voor wie gendersensitief is, biedt het risico-taxatie-instrument met deze impliciete verwijzingen voldoende aanknopingspunten om de genderrollen en verhoudingen er een plek in te geven. Wie deze gendersensitiviteit niet heeft, kan de genderdimensie van de vragen en van de feitelijke situatie gemakkelijk over het hoofd zien. Het verdient daarom aanbeveling om ook een aantal expliciete vragen naar genderrollen en verwachtingen in het instrument op te nemen, en om degenen die met het instrument moeten gaan werken te trainen in een gendersensitieve manier van het taxeren van de risico's.

Het probleem dat de wet tijdelijk huisverbod plegers wel het recht geeft op gratis rechtsbijstand en slachtoffers niet, is onder rechtsbijstand reeds besproken. Zie voor de evaluatie van de wet tijdelijk huisverbod onder monitoring en evaluatie.

**Suggesties voor verbetering:**

- beperk de periode waarin de autonomie van het slachtoffer opzij wordt gezet; maak bijvoorbeeld verlenging van de uithuisplaatsing afhankelijk van de instemming van het slachtoffer
- hou bij de afweging of een huisverbod moet worden opgelegd rekening met de belangen van het slachtoffer, en de consequenties die een uithuisplaatsing voor het slachtoffer kan hebben.
- gebruik de periode van de uithuisplaatsing om het slachtoffer te stimuleren om de controle over haar eigen leven terug te nemen, en desgewenst daarvoor de vervolgstappen te nemen. Biedt slachtoffers daarom direct goed juridisch advies en ondersteuning vanuit bijvoorbeeld het maatschappelijk werk, en biedt programma's voor empowerment aan.
- Neem in het risico taxatie instrument ook een aantal expliciete vragen naar genderrollen en verwachtingen op, en train degenen die met het instrument moeten gaan werken in het op een gendersensitieve manier taxeren van de risico's.

Deskundigheidsbevordering van en richtlijnen voor professionals

Zoals in paragraaf 3.2. al is aangegeven wordt in de aanpak aandacht besteed aan deskundigheidsbevordering en richtlijnen voor professionals. Hierbij is voor zover uit de onderzochte documenten kan worden afgeleid geen aandacht voor de gender-aspecten. Dat zou wel moeten.

**Suggesties voor verbetering:**

- In de verschillende trainingen voor professionals die te maken krijgen met huiselijk geweld moet aandacht zijn voor de specifieke – vaak gendergerelateerde- achtergronden van de verschillende vormen van huiselijk geweld, en voor de – ook vaak gendergerelateerde- verschillen in noden en behoeften van mannen en vrouwen. Ook moeten professionals bewust gemaakt worden van hun eigen gender(voor)oordelen.
- Ook in de richtlijnen en handelingsprotocollen voor professionals moet aandacht zijn voor de specifieke – vaak gendergerelateerde- achtergronden van de verschillende vormen van huiselijk geweld, en voor de – ook vaak gendergerelateerde- verschillen in noden en behoeften van mannen en vrouwen.

Verzamelen van gegevens

Waar het in de onderzochte documenten gaat over het verzamelen van gegevens over huiselijk geweld en het registreren van huiselijk geweld, wordt geen onderscheid gemaakt naar de verschillende vormen van huiselijk geweld. Ook is niet steeds duidelijk of bepaalde vormen wel of niet geacht worden onder het begrip huiselijk geweld te vallen (bijvoorbeeld kindermishandeling, eengerelateerd geweld). Om meer inzicht te krijgen in de overeenkomsten en verschillen tussen de verschillende vormen van huiselijk geweld, waaronder de mate van sekse-specificiteit, is het van groot belang in de gegevensverzameling en de registratie een uitsplitsing te maken naar de verschillende vormen van geweld in de privésfeer.

**Suggestie voor verbetering:**

- Maak in registraties en het verzamelen van (onderzoeks) gegevens altijd de uitsplitsing naar de verschillende vormen van geweld in de privésfeer: geweld tegen partners, geweld tegen ex-partners, kindermishandeling, ouderenmishandeling, geweld tegen andere gezins- of familieleden. Benoem daarbij waar mogelijk of het geweld gendergerelateerd en/of eengerelateerd is.

Onderzoek naar oorzaken, achtergronden en gevolgen

Bij de bespreking van toetsvraag 1 in paragraaf 3.1. is al het nodige gezegd over de noodzaak om in het maken van analyses rekening te houden met de gendersaspecten.

Alles wat daar gezegd is geldt ook voor het doen van onderzoek naar de oorzaken en achtergronden van huiselijk geweld. In deze paragraaf wordt wat dieper ingegaan op een aantal onderzoeken die in het Plan van Aanpak met name worden genoemd.

Zowel bij het slachtofferonderzoek als bij het daderonderzoek is het van belang dat ook onderzoek wordt gedaan naar de attitudes ten aanzien van man-vrouw verhoudingen. Daarnaast zouden ook de feitelijke rollen en de machtsverhouding binnen de relatie onderwerp van het onderzoek moeten zijn.

Voorts is het van belang dat de populatie waaronder een onderzoek naar oorzaken en achtergronden wordt gedaan divers is samengesteld, en slachtoffers respectievelijk plegers bevat uit verschillende sociaal economische klassen en met verschillende culturele achtergronden. Gebeurt dit niet, en worden bijvoorbeeld alleen slachtoffers uit de vrouwenopvang (waar met name allochtone vrouwen met een slecht sociaal netwerk zijn opgenomen) of alleen daders die meewerken aan daderhulpverlening onderzocht, dan bestaat het risico dat het onderzoek geen goed inzicht biedt in de diversiteit en complexiteit van oorzaken en achtergronden, en/of bestaande stereotypen bevestigt. Kwalitatief onderzoek naar oorzaken en achtergronden zou zich expliciet ook moeten richten op vrouwelijke plegers en mannelijke slachtoffers. Want vanuit genderperspectief is het juist interessant om de kenmerken van deze plegers en slachtoffers, inclusief hun genderidentiteit en de (machts)verhouding tot hun partner, te onderzoeken.

In de tekst over het onderzoek intergenerationele overdracht van huiselijk geweld wordt op geen enkele wijze onderkend dat intergenerationele overdracht gender-aspecten heeft. Het is niet zo dat de kans groot is dat jonge slachtoffers en/of getuigen van huiselijk geweld later (weer) slachtoffer of zelf dader van huiselijk geweld worden, het is zo dat de kans groot is dat meisjes later weer) slachtoffer worden en dat jongens dader worden (zie verder paragraaf 2.3.7). Het is van belang dit te benoemen wanneer over intergenerationele overdracht wordt gesproken. In het onderzoek naar intergenerationele overdracht zou expliciet gekeken moeten worden naar (het doorbreken van) de aan het geweld gerelateerde. Dat geldt zowel voor onderzoek naar de oorzaken en achtergronden van intergenerationele overdracht, als voor onderzoek naar de manier hoe deze overdracht kan worden voorkomen en hoe slachtoffers kunnen worden ondersteund.

***Suggesties voor verbetering:***

- Onderzoek in zowel het dader als in het slachtofferonderzoek ook de attitudes ten aanzien van de man-vrouw-verhouding en de feitelijke rollen en (machts)verhouding ten opzichte van de partner.
- Zorg voor een divers samengestelde onderzoekspopulatie voor het onderzoek naar slachtoffers en daders.
- Doe ook onderzoek naar de kenmerken van mannelijke slachtoffers en vrouwelijke daders.
- besteed er bij de onderzoeken naar (de aanpak van) intergenerationele overdracht van geweld aandacht aan dat niet alleen het gewelddadig gedrag, maar ook de daaraan gerelateerde genderrollen worden overgedragen.

Monitoring en Evaluatie

Monitoring en evaluatie van het beleid of van specifieke maatregelen biedt een uitgelezen mogelijkheid om (opnieuw) te bekijken of de aanpak voldoende rekening houdt met de alle gendersaspecten. Het onderhavige toetsingskader kan daarvoor aanknopingspunten bieden. Vanzelfsprekend kunnen de criteria worden aangepast aan hetgeen moet worden geëvalueerd. In ieder geval zou altijd moeten worden gekeken naar de feitelijke effecten voor vrouwen/slachtoffers, en de effecten ten aanzien van attitude ten aanzien van man/vrouwverhoudingen.

**Suggestie voor verbetering:**

- Voeg aan alle evaluaties en monitors minimaal enkele vragen toe die betrekking hebben op de genderaspecten, waaronder in ieder geval de vraag wat het beleid/ de maatregel heeft betekend voor de feitelijke positie van vrouwen c.q. slachtoffers, en de vraag in hoeverre het beleid / de maatregel heeft bijgedragen aan het doorbreken van de bestaande genderstereotypen

Maatregelen op andere rechtsgebieden

Het verstrekken van een zelfstandige verblijfsvergunning op grond van huiselijk geweld is een goede maatregel vanuit het oogpunt van het versterken van de rechtspositie van slachtoffers van gendergerelateerd geweld. De brief van de minister geeft duidelijk aan dat de ratio van de maatregel is dat slachtoffers van huiselijk geweld niet gedwongen worden in een gewelddadige relatie te blijven. Dat aangifte bij de politie niet langer vereist is respecteert iets beter de keuze van het slachtoffer om wel of geen strafrechtelijk traject in te gaan. Deze keuze is echter beperkt; want melding bij de politie (met een gerede kans op ambtshalve vervolging) is nog wel vereist. De uitbreiding van de maatregel tot de situaties waarin niet het slachtoffer maar de pleger de relatie verbreekt geeft blijk van een besef van de moeilijke en complexe situatie waarin slachtoffers van gendergerelateerd geweld zich bevinden. De relatie met gender wordt overigens niet expliciet gelegd.

### **3.4. Toekomstig beleid, maatregelen en voorzieningen**

Het in deze gendertoets ontwikkelde toetsingskader kan niet alleen gebruikt worden om achteraf te beoordelen of de aanpak voldoende rekening houdt met de genderaspecten, en hoe dit kan worden verbeterd; het kan ook de basis vormen voor een toetsingskader of checklist waaraan alle beleid, maatregelen en voorzieningen zoals die nog ontwikkeld gaan worden vooraf kan worden getoetst.

**Suggestie voor de toekomst:**

- Bewerk de onderhavige toetsvragen tot een handzame checklist die kan worden gebruikt om beleid, maatregelen en voorzieningen op het gebied van de aanpak van geweld in de privesfeer te ontwikkelen, wat rekening houdt met de genderaspecten.

## Bronnen

### Ten behoeve van deze gendertoets is gesproken met:

Mr. S (Sara) Ety, beleidsmedewerker/ketenregisseur GGD Rotterdam;  
Prof. Mr. H.M.T. (Rikki) Holtmaat, hoogleraar Internationaal Non-discriminatie recht, universiteit van Leiden;  
Mr. Dr. Katinka Lünemann, senior-onderzoeker Verweij-Jonker Instituut;  
Prof. Dr. Renée Römkens, hoogleraar interpersoonlijk geweld universiteit van Tilburg.

### Geraadpleegde literatuur:

Margreet de Boer: Juridische aspecten van huiselijk geweld, informatie voor slachtoffers en hun adviseurs. TransAct, 2005

Margreet de Boer en Alem Desta: Meisjesbesnijdenis in Nederland, een kwestie van mensenrechten? Het beleid ter bestrijding van Vrouwelijke Genitale Verminking getoetst aan mensenrechtelijke verplichtingen. Vluchtelingenorganisaties Nederland, 2007

I. Boerefijn, M.M. van der Liet-Sanders, T. Loenen: het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen, een verdiepend onderzoek naar het Nederlandse beleid in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit het Vrouwenverdrag. Ministerie van SZW, 2001

Marjolein van den Brink: Moeders in de mainstream, een genderanalyse van het werk van het VN-kinderrechtencomité. Wolf Legal Publishers, 2006

Commissie Gelijke Behandeling: Gelijkheid en (andere) grondrechten. Kluwer, Deventer, 2004.

Coordination Action on Human Rights Violations (CAHRV): Gendering Human Rights Violations: The case of interpersonal violence. European Communities, 2008

Sietske Dijkstra: Kinderen die getuige zijn van geweld tussen hun ouders; een basisverkenning van korte en lange termijn effecten. Bilthoven, 2001

Drafting gender-aware legislation: How to promote and protect gender equality in Central and Eastern Europe and in the Commonwealth of Independent States. UNDP Bratislava, 2003.

Ending Violence against women, from words to action. Study of the Secretary General. United Nations, 2006

Sandra Fredman: Women and the law. Clarendon Press, Oxford, 1997

Gender Mainstreaming in Practice: a handbook. UNDP Bratislava, 2005

Gender symmetry and asymmetry in violent relationships: patterns of mutuality among racially diverse women (1). (study), Sex Roles: a journal of research Oct, 2005, (Goliath, online publicaties)

Jeff Hearn and Linda McKie: Gendered policy and policy on gender: the case of 'domestic violence'. In: Policy & Politics, vol 36 no 1, p. 75-91 (2008)

Rikki Holtmaat: Naar *ander* recht en beleid, de betekenis van artikel 5a VN-vrouwenverdrag voor het uitbannen van structurele genderdiscriminatie. Ministerie van SZW/Reed business Information bv, 2004.

Nicky Ali Jackson (editor): Encyclopedia of Domestic Violence. Taylor and Francis Group, 2007

Sabine Kraus: Sneltoets emancipatie programma eengerelateerd geweld. E-Quality, 2006.

M.J. Meesters en A. Oudejans: Handleiding Emancipatie-effectrapportage. Directie Coördinatie Emancipatiebeleid, Ministerie van SZW, 2005

M.J. Meesters en A. Oudejans: Handleiding gendermainstreaming. Directie Coördinatie Emancipatiebeleid, Ministerie van SZW, 2003

Martha Meijer en Margreet de Boer: Reporting Results of the Schokland Agreement on Violence Against Women, Proposal drafted at the request of The Ministry of Foreign Affairs of The Netherlands. Aim for human rights, 2008.

Greta Noordenbos en Tessel Pauli: Screeningsinstrument Sensitiviteit voor sekse & cultuur, een meerwaarde in de behandeling. TransAct, oktober 2006

Renée Römken en Sietske Dijkstra (red.): Het omstreden slachtoffer, geweld van vrouwen en mannen. Ambo, Baarn, 1996

Dr Renée Römken: Gendermainstreaming gelukt? Een verkenning van de beleidsdossiers mensenhandel en huiselijk geweld van het Ministerie van Justitie. Paper i.o.v. de Visitatie Commissie Emancipatiebeleid. IVA Beleidsonderzoek en Advies, research fellow Intervict/Universiteit van Tilburg, 2006.

Joan W. Scott: gender, a useful category of historical analysis. In: American Historical Review 91, No. 5 (December 1986)

Karin Wittebrood: Slachtoffers van criminaliteit: feiten en achtergronden. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2006.