



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK



## Gendersensitiviteit in de Nederlandse aanpak van huiselijk geweld: nadere concretisering van de GREVIO-aanbevelingen

## - EINDRAPPORT -

### Auteurs

Katrien de Vaan  
Hanna Harthoorn  
Kristen Martina

Amsterdam, 27 januari 2021

© 2021 Regioplan, in opdracht van het ministerie van VWS

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Inhoudsopgave

<b>0 Inleiding op het advies</b>	<b>1</b>
0.1 Focus & vraagstelling	1
0.2 Gehanteerde werkwijze & leeswijzer	2
<b>1 Overkoepelende analyse</b>	<b>4</b>
1.1 Gendersensitiviteit in de aanpak van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld	4
1.2 Wat is de relatie tussen gender en GTV&HG?	4
1.3 Wat betekent gender concreet in relatie tot GTV&HG?	6
<b>2 Gendersensitief beleid</b>	<b>11</b>
2.1 Wat moet precies onder de aanbevelingen van GREVIO worden verstaan?	11
2.2 Waar staan we op dit moment in Nederland, ten opzichte van de norm die het Verdrag van Istanbul stelt?	12
2.3 Wat is de meerwaarde van het opvolgen van de aanbevelingen?	14
2.4 Hoe kunnen we dat praktisch invulling geven, ook kijkend naar ervaringen in andere landen?	14
2.5 Welke partijen zijn dan de belangrijkste stakeholders?	18
2.6 Wat zijn hun rollen en verantwoordelijkheden in dit kader?	18
<b>3 Gendersensitieve interventies en hulp</b>	<b>21</b>
3.1 Wat moet precies onder de aanbevelingen van GREVIO worden verstaan?	21
3.2 Waar staan we op dit moment in Nederland, ten opzichte van de norm die het Verdrag van Istanbul stelt?	22
3.3 Wat is de meerwaarde van het opvolgen van de aanbeveling?	25
3.4 Hoe kunnen we dat praktisch invulling geven, ook kijkend naar ervaringen in andere landen?	25
3.5 Welke partijen zijn dan de belangrijkste stakeholders?	29
<b>4 Gendersensitief juridisch kader</b>	<b>32</b>
4.1 Wat moet precies onder de aanbeveling van GREVIO worden verstaan?	32
4.2 Waar staan we op dit moment in Nederland, ten opzichte van de norm die het Verdrag van Istanbul stelt?	33
4.3 Wat is de meerwaarde van het opvolgen van de aanbeveling?	35
4.4 Hoe kunnen we dat praktisch invulling geven, ook kijkend naar ervaringen in andere landen?	35
4.5 Welke partijen zijn dan de belangrijkste stakeholders?	39
4.6 Wat zijn hun rollen en verantwoordelijkheden in dit kader?	40
<b>5 Samenvatting en advies</b>	<b>42</b>
5.1 Verbeteracties	42
5.2 Advies en stappenplan	44
<b>Bijlage 1 – Overzicht organisaties en werksessies</b>	<b>47</b>
<b>Bijlage 2 – Motie van de leden van der Staaij en Buitenweg</b>	<b>48</b>



# Inleiding op het advies

0

# 0 Inleiding op het advies

Op 18 november 2015 heeft Nederland het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (verder: het Verdrag van Istanbul) geratificeerd. Het trad voor Nederland op 1 maart 2016 in werking. Het verdrag stelt eisen aan de aanpak van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (GTV&HG). Op de uitvoering van het verdrag wordt toezicht gehouden door een *Groep van deskundigen inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld* (GREVIO). In januari 2020 bracht GREVIO haar eerste rapportage uit over de naleving van het verdrag door Nederland (de 'baseline evaluatie').<sup>1</sup> Deze rapportage bevat een groot aantal aanbevelingen, waarvan een deel betrekking heeft op het gendersensitiever maken van de Nederlandse aanpak van geweld tegen vrouwen, met inbegrip van huiselijk geweld.

De ministeries van VWS, OCW en JenV zullen gezamenlijk met deze aanbevelingen aan de slag gaan, waarbij VWS het coördinerend departement is. Voordat zij daarmee van start gaan, hebben zij RegioPlan gevraagd om de aanbevelingen die gericht zijn op gendersensitiviteit nader te concretiseren. Dit rapport bevat de weergave van die concretiseringsslag. Daarbij is besloten de motie-Van der Staaij-Buitengeweg over de bescherming van slachtoffers van stalking (zie bijlage 2) aan dit traject toe te voegen, gezien de raakvlakken met de GREVIO-aanbevelingen. Daarnaast is besloten de focus van het traject te leggen op Europees Nederland; dit rapport heeft geen betrekking op de opvolging van de GREVIO-aanbevelingen in het Caribisch deel van het Koninkrijk.

## 0.1 Focus & vraagstelling

De aanbevelingen van GREVIO hebben één gemene deler: beleid en uitvoering ten aanzien van GTV&HG moeten meer rekening houden met gender als onderliggende oorzaak voor het geweld. Deze aanbevelingen vloeien voort uit een analyse van de relatie tussen gender en geweld. Bij het opvolgen van de aanbevelingen helpt het om die analyse scherp te hebben. In dit traject is daarom eerst gewerkt aan het opstellen van deze overkoepelende analyse; vervolgens zijn de GREVIO-aanbevelingen in drie clusters gebundeld en geconcretiseerd (Beleid, Interventies & Hulp, Juridisch kader). Daarbij zijn de volgende vragen leidend geweest:

- I. *Welke afwegingen ten aanzien van beleid, wetgeving en uitvoering vloeien voort uit het rekening houden met gender als oorzaak van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, zoals het Verdrag van Istanbul dat vereist?*
- II. *Wat betekent dat concreet voor de beleidsterreinen die zich richten op deelaspecten van deze problematiek?*

Per cluster zijn vervolgens de volgende vragen beantwoord:

1. Wat moet precies onder de aanbeveling van GREVIO worden verstaan?
2. Waar staan we op dit moment in Nederland, ten opzichte van de norm die het Verdrag van Istanbul stelt?
3. Wat is de meerwaarde van het opvolgen van de aanbeveling?
4. Hoe kunnen we dat praktisch invulling geven, ook kijkend naar ervaringen in andere landen?
5. Welke partijen zijn dan de belangrijkste stakeholders?
6. Wat zijn hun rollen en verantwoordelijkheden in dit kader?
7. Wat zijn randvoorwaarden, specifieke aspecten van de Nederlandse context en gevoeligheden waar bij de opvolging van deze aanbeveling rekening mee moet worden gehouden?

De opdracht omvatte nadrukkelijk niet de vraag *hoe* de GREVIO-aanbevelingen moeten worden opgevolgd. De nadruk in deze rapportage ligt dan ook op de 'wat-vraag'. Het *hoe* komt wel aan bod, maar met name in de vorm van voorbeelden, en zal onderwerp zijn van het vervolg dat de ministeries na afronding van dit traject met stakeholders ingaan.

<sup>1</sup> GREVIO's evaluatierapport inzake wettelijke en andere maatregelen om uitvoering te geven aan de bepalingen van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul) – Nederland (Straatsburg: 2020).

## 0.2 Gehanteerde werkwijze & leeswijzer

Allereerst is de hierboven genoemde overkoepelende analyse opgesteld. Deze is terug te vinden in hoofdstuk 1. Aan die analyse is een afwegingskader toegevoegd: vragen die beleidsmakers zichzelf kunnen stellen bij het opstellen van beleid ten aanzien van GTV&HG. Dit afwegingskader heeft uiteindelijk een plek gekregen in de afzonderlijke hoofdstukken bij de thema's waar de vragen betrekking op hebben.

Na afronding van de analyse is een deskstudy uitgevoerd. Daarin zijn de aanbevelingen van GREVIO nader onderzocht en in perspectief geplaatst en is onderzoek gedaan naar voorbeelden in het buitenland die Nederland kunnen helpen bij de opvolging van de GREVIO-aanbevelingen.

Het beeld uit de deskstudy is aangevuld met drie werksessies met stakeholders, één per cluster. In de werksessies is besproken of de nadere concretisering van de GREVIO-aanbevelingen, die de uitkomst van de deskstudy was, werkbaar is voor de stakeholders, is de beschrijving van de actuele stand van zaken met betrekking tot de aanbevelingen van GREVIO getoetst en is besproken met welke aspecten van de Nederlandse context bij de opvolging van de aanbevelingen rekening gehouden moet worden. Ook is in deze sessies gekeken naar de rol van de verschillende stakeholders. Een overzicht van de partijen die hebben deelgenomen aan de werksessies is opgenomen in de bijlage 1.

Deskstudy en werksessies samen hebben geleid tot de beantwoording van de hierboven genoemde zeven vragen per cluster van aanbevelingen in de hoofdstukken 2 (beleid), 3 (hulpverlening) en 4 (juridisch kader). De tekst in die hoofdstukken is dus het gecombineerde resultaat van de twee hiervoor genoemde stappen, met waar relevant verwijzingen naar specifieke schriftelijke bronnen dan wel de werksessies.

Tot slot is een stappenplan opgesteld voor het vervolg, dat is besproken met de opdrachtgevers en opgeschreven in hoofdstuk 5. Daarin is opgenomen welke acties nodig zijn op rijksniveau, gemeentelijk niveau en in de uitvoering om tot een goede opvolging van de GREVIO-aanbevelingen te komen, welke partijen daarbij betrokken dienen te zijn en in welke rol.



# Overkoepelende analyse

# 1

# 1 Overkoepelende analyse

Het voldoen aan het Verdrag van Istanbul is een verplichting die Nederland met de ratificatie van het verdrag is aangegaan. Daar vloeit uit voort dat ook de aanbevelingen die GREVIO heeft gedaan niet vrijblijvend kunnen worden opgevat: ze maken duidelijk op welke punten Nederland nog stappen moet zetten om aan de verplichtingen die uit het verdrag voortvloeien te voldoen. Bij het zetten van die stappen helpt een goed begrip van de relatie tussen gender en de geweldsvormen waarop het verdrag zich richt. Dit hoofdstuk bevat de analyse van die relatie en geldt als paraplu voor de rest van deze rapportage. De analyse is bedoeld om duidelijk te maken welke redenering onder het Verdrag van Istanbul en de GREVIO-rapportage uit januari 2020 ligt, daarmee een beter begrip van de GREVIO-aanbevelingen te bevorderen en op die manier het opvolgen ervan te faciliteren.

## 1.1 Gendersensitiviteit in de aanpak van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

- *Gendersensitiviteit* betekent rekening houden met gender.
- Onder *gender* wordt verstaan: de sociaal-culturele rollen die aan de twee (dominante) seksen (M/V) gekoppeld zijn. Gender is dus iets anders dan sekse, dat duidt op het biologisch onderscheid tussen mannen en vrouwen.
- Rekening houden met gender betekent rekening houden met de *verschillen in macht, gelijkheid, afhankelijkheid en verwachtingen ten aanzien van gedrag* die uit deze rollen voortvloeien.

	Man	Vrouw
Sekse	Fysieke kenmerken, zoals gemiddeld genomen sterker dan vrouwen	Fysieke kenmerken, zoals het vermogen om kinderen te krijgen
Gender, denk bijvoorbeeld aan:	Wat wij traditioneel koppelen aan mannelijkheid en de rol van de man in het gezin: sterk, stabiel, werkt buitenshuis en voorziet in het gezinsinkomen; de vader die tijd maakt om met zijn kinderen te voetballen.	Wat wij traditioneel koppelen aan vrouwelijkheid en de rol in het gezin: lief, zorgzaam, neemt de primaire verantwoordelijkheid in de zorg voor kinderen, het huishouden en mantelzorg; de 'luizenmoeder' die helpt op school.
Verschillen in macht, gelijkheid en afhankelijkheid	Mannen bekleden bijvoorbeeld veel vaker machtsposities (top bedrijfsleven, politiek) en zijn veel vaker economisch zelfstandig.	Vrouwen werken veel minder, zijn daardoor minder economisch zelfstandig en bekleden minder vaak machtsposities, zijn vaker financieel afhankelijk van hun partner.

Het toepassen van een genderperspectief in de aanpak van GTV&HG betekent:

- geweld in de huidige brede maatschappelijke context van ongelijkheid, in het bijzonder tussen de seksen, plaatsen;
- en oorzaken van het ontstaan en voortbestaan van dat geweld die samenhangen met die ongelijkheid herkennen, erkennen, aanpakken en wegnemen.

Op die manier draagt een gendersensitieve aanpak van GTV&HG bij aan verbetering van de effectieve aanpak van deze vormen van geweld.

Een gendersensitieve aanpak betekent niet: een aanpak die uitsluitend is gericht op het ondersteunen van vrouwelijke slachtoffers en het veroordelen van mannelijke plegers en die voorbijgaat aan het systemische karakter van GTV&HG. Een gendersensitieve aanpak gaat uitstekend samen met een systeemgerichte aanpak, omdat gender één van de factoren is die de relatiedynamiek in het (gezins)systeem beïnvloeden.

## 1.2 Wat is de relatie tussen gender en GTV&HG?

Tussen gender en GTV&HG is geen rechtstreeks verband. De relatie loopt via ongelijkheid, macht en controle. De hierboven genoemde rollen leiden ertoe dat er maatschappelijke opvattingen zijn over mannelijkheid en vrouwelijkheid. Uit die opvattingen vloeien verwachtingen voor mannen en vrouwen, jongens en meisjes voort met betrekking tot bijvoorbeeld hun gedrag en de keuzes die zij maken in hun



leven, verwachtingen waar mannen en vrouwen zich ook naar gedragen. Bekende voorbeelden zijn dat meisjes worden gewaardeerd als ze lief zijn, en jongens als ze stoer zijn; en dat moeders meer op zorgtaken voor de kinderen worden aangesproken dan vaders (bijvoorbeeld in de combinatie van arbeid en zorg, maar ook in echtscheidingsprocedures).

Dit soort verschillen in opvattingen en verwachtingen kan leiden tot verschillen in macht, bijvoorbeeld doordat mannen zichzelf beter kunnen verdedigen en mannen vaker financieel onafhankelijk zijn. In gezagskwesties bij echtscheiding zien we dat de perceptie bestaat dat vrouwen gemakkelijker hun kinderen kunnen claimen, maar zien we ook dat dit stereotype zich tegen hen kan keren. Die verschillen in afhankelijkheden en daaruit voortvloeiende macht zijn interessant in het kader van GTV&HG, omdat ze door partners of ex-partners gebruikt kunnen worden om controle over elkaar uit te oefenen.

Zowel de verschillende maatschappelijke verwachtingen van mannen en vrouwen als de verschillen in macht en afhankelijkheid en de wens om controle over de ander uit te oefenen kunnen leiden tot conflicten. Bijvoorbeeld omdat iemands partner niet aan de gendergerelateerde verwachtingen voldoet; of omdat die verwachtingen ingezet kunnen worden in het nadeel van de ander. In deze analyse geven we daar verschillende voorbeelden van.

Die conflicten kunnen vervolgens leiden tot geweld in allerlei vormen en met allerlei motieven: geweld omdat dat nu eenmaal de manier is die aangeleerd is om conflicten op te lossen; geweld uit onmacht of gekrenktheid; dermate vergaande vormen van controle dat sprake is van psychisch geweld; maar ook het voortduren van slachtofferschap omdat afhankelijkheid het doorbreken van het geweld bemoeilijkt. Het effect van deze gendergerelateerde patronen zien we vervolgens terug in verschillen in dader- en slachtofferschap tussen mannen en vrouwen:

- *In de privésfeer* plegen mannen vaker, ernstiger en deels ook ander geweld tegen vrouwen dan omgekeerd, terwijl vrouwen vaker slachtoffer van geweld door mannen worden.<sup>2</sup> Geweld van mannen tegen vrouwen leidt vaker tot angst bij het slachtoffer en tot fysiek ernstiger gevolgen. De relatie tussen pleger en slachtoffer (en met name (on)gelijkwaardigheid, afhankelijkheden, aspecten van controle en macht daarin) draagt hier in belangrijke mate aan bij.<sup>3</sup> Als vrouwen geweld plegen, doen zij dat vaker uit zelfverdediging.<sup>4</sup>

In dit kader wordt ook wel de tegenstelling gehanteerd tussen wederzijds geweld en intiem terrorisme. Bij wederzijds geweld handelen beide partijen gewelddadig; bij intiem terrorisme is sprake van sterk controlerend geweld van de één richting de ander. In het kader van gender is dit echter een valse tegenstelling. Geweld is altijd een uitkomst van een bepaalde relatiedynamiek, of het zich nu uit als relatief gelijk geweld van twee kanten of extreem geweld vanuit één partij. Gender kan bij beide vormen van geweld een rol spelen omdat het leidt tot bepaalde rollen en patronen waaruit conflict kan voortkomen, maar van waaruit conflict zich ook op een bepaalde manier kan ontploffen. Twee voorbeelden:

- Wederzijds geweld kan simpelweg geweld zijn van de ene richting de andere partner om redenen die niet samenhangen met gender, bijvoorbeeld hevige stress, wat door de andere partner beantwoord wordt met vergelijkbaar geweld. Wederzijds geweld, voortvloeiend uit gender: een man en vader verliest zijn baan en kan daarmee niet meer in het gezinsinkomen voorzien. Hij schaamt zich daarvoor en raakt in een depressie, drinkt te veel en wordt agressief. Zijn vrouw kan niet omgaan met een man die op geen enkele manier meer voldoet aan haar verwachtingen van een zelfstandige, sterke kostwinner die voor het gezin zorgt en uit haar frustratie via verbaal en fysiek geweld.
- Intiem terrorisme: een relatie waarin sprake is van een sterke ongelijkheid tussen de partners, gebaseerd op traditionele rolpatronen; de vrouw heeft enkel zeggenschap over het huishouden en de persoonlijke verzorging van de kinderen en wordt door haar man met geweld bestraft als zij zichzelf meer vrijheden permitteert. Maar intiem terrorisme kan ook zijn: een vrouwelijke partner met borderline syndroom die haar partner geen moment uit het oog wil verliezen uit angst dat hij haar bedriegt en hem om die reden sterk controleert en geweld toepast als ze vermoedt dat hij ontrouw is geweest.

Het gaat er juist om bij alle vormen van GTV&HG alert te zijn op de rol die gender speelt in de onderliggende relatiedynamiek. De Nederlandse context, waarin we streven naar een systeemgerichte aanpak met aandacht voor alle partijen en perspectieven, leent zich daar uitstekend voor.

<sup>2</sup> Meest recente landelijke prevalentieonderzoek, WODC, 2019.

<sup>3</sup> K. de Vaan, S. Dijkstra en B. Witkamp (2016). *Verbetering gendersensitiviteit prevalentieonderzoek huiselijk geweld* (Amsterdam: RegioPlan) en S. Daru et al. (2016). *Huiselijk geweld verklaard vanuit genderperspectief*. Literatuurstudie (RegioPlan/Atria/Movisie).

<sup>4</sup> B. Tierolf, K. Lünemann en M. Steketee (2014). *Doorbreken geweldspatroon vraagt gespecialiseerde hulp. Onderzoek naar effectiviteit van de aanpak huiselijk geweld in de G4* (Utrecht: Verwey-Jonker Instituut).

- In de publieke sfeer worden vrouwen met name slachtoffer van andere vormen van geweld dan mannen: seksuele intimidatie (ook op de werkvloer), seksueel geweld en verkrachting. Ook blijkt uit onderzoek dat vrouwen meer angst hebben om slachtoffer van geweld in de openbare ruimte te worden dan mannen. Dit beïnvloedt hun bewegingsvrijheid in de publieke ruimte.<sup>5</sup>

Gender is niet alleen relevant in relatie tot partnergeweld bij heteroseksuele stellen of geweld van mannen tegen vrouwen in de openbare ruimte. Gender speelt een rol bij geweld tegen kinderen en geweld tussen kinderen in de context van het gezin. Gender speelt ook een rol bij geweld tegen personen die niet binnen de stereotypen van de sekserollen passen, zoals lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders (LHBTI'ers); bij eergeerelateerd geweld; bij de intergenerationele overdracht van huiselijk geweld; en bij geweld tussen huisgenoten die niet elkaars partner zijn. Slachtofferschap van HG is ook niet exclusief voorbehouden aan vrouwen en plegerschap niet exclusief aan mannen. Mannen worden ook slachtoffer van geweld door hun vrouwelijke (ex-)partner. Dat is niet in tegenspraak met de rol die gender speelt bij HG-problematiek en dus ook niet met een gendersensitieve benadering. Zo lijkt bij mannelijk slachtofferschap relatief vaak een rol te spelen dat de man niet aan het traditionele rolpatroon van kostwinner en zorgende vader kan voldoen, bijvoorbeeld door werkloosheid of echtscheiding, en dit bij diens (vrouwelijke) partner een gewelddadige reactie oproept.<sup>6</sup> Het is belangrijk om juist ook daar waar geweld niet plaatsvindt in een stereotiepe vrouw-man-partnerrelatie alert te zijn op de rol die opvattingen en verwachtingen ten aanzien van man- en vrouw-zijn kunnen spelen en de gevolgen die het afwijken van die norm kan hebben voor de veiligheid van betrokkenen.

#### In dit rapport ligt de focus op geweld tegen vrouwen

Vrouwen vormen de grootste groep slachtoffers van gendergerelateerd geweld. Het Verdrag van Istanbul spreekt in dat kader over schending van de mensenrechten van vrouwen. Het geweld tegen hen is onder andere het gevolg van maatschappelijke opvattingen en de patronen en ongelijkheden die daaruit voortvloeien, en die houden op hun beurt het geweld ook weer in stand. Daarmee is het een maatschappelijk probleem dat een hele groep benadeelt en een vorm van discriminatie van vrouwen. De overheid heeft de taak dit te bestrijden.

De relatie tussen gender en geweld heeft niet alleen gevolgen voor vrouwen. Hierboven is al beschreven dat we met name bij geweld tegen LHBTI-personen ook een duidelijke lijn met gender zien. Denk daarbij aan geweld in de openbare ruimte, maar ook aan geweld in gezinnen waarin afwijking van de gendernorm niet wordt geaccepteerd. In deze context zijn ook jongens (net als meisjes) zeker slachtoffer van gendergerelateerd geweld.

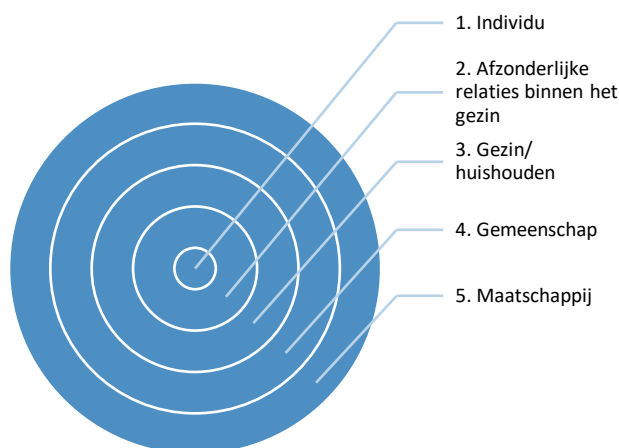
In Nederland bestaat beleidsmatig veel aandacht voor geweld tegen en discriminatie van LHBTI-personen. Dat maakt dat het voor de hand ligt om geweld tegen vrouwen en geweld tegen LHBTI-personen in de aanpak aan elkaar te verbinden. We kiezen er in dit traject echter bewust voor om dat niet te doen. De eerste reden daarvoor is dat het Verdrag van Istanbul niet over LHBTI-personen gaat, en daarmee de GREVIO-aanbevelingen evenmin. De tweede is dat het in Nederland, in ieder geval binnen de aanpak van huiselijk geweld, omstreden is om aandacht te besteden aan vrouwen als specifieke groep slachtoffers van geweld en discriminatie. In hoofdstuk 2 gaan we hier nader op in. Juist die omstredenheid maakt dat we het belangrijk vinden om de focus in dit traject scherp te houden, en dus op vrouwen (en in het verlengde daarvan: meisjes) te leggen.

### 1.3 Wat betekent gender concreet in relatie tot GTV&HG?

Om inzichtelijk te maken wat gender concreet betekent in relatie tot GTV&HG maken we gebruik van het ecologisch model, dat Ten Boom & Wittebrood in het laatste prevalentieonderzoek van het WODC presenteerden en dat vijf niveaus onderscheidt.

<sup>5</sup> Veiligheidsmonitor, 2017. [<https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/09/veiligheidsmonitor2017>]

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld A. Nanhoe (2011). Pionieren in de mannenopvang. (Gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht).



Niveau	Relatie gender – geweld tegen vrouwen/HG
<b>Maatschappij</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verdragen en wetgeving</li> <li>• Opvattingen</li> <li>• Politiek-bestuurlijke omgeving</li> <li>• Economische ontwikkeling</li> <li>• Machtsongelijkheid</li> </ul>	<p>Beleid en wetgeving dragen – al dan niet onbedoeld – bij aan het in stand houden dan wel bestrijden van de ongelijkheden, die een oorzaak vormen voor GTV&amp;HG (zoals hierboven beschreven). Denk bijvoorbeeld aan emancipatiebeleid, financiële regelingen ten aanzien van kinderopvang en partnerschap, beleid en uitvoering op het terrein van sociale zekerheid, verlofregelingen en verblijfsrecht. <i>Voorbeeld: versobering van partnerpensioen en partneralimentatie sluit aan bij de maatschappelijke norm ten aanzien van emancipatie, maar pakt onevenredig nadelig uit voor vrouwen aangezien zij veel vaker financieel afhankelijk zijn van hun partner. Die afhankelijkheid vloeit voort uit de verwachtingen die de samenleving – nog steeds – aan het vrouw-zijn, en met name het moederschap, verbindt.</i></p> <p>Politiek-bestuurlijke omgeving: de prioriteit die wordt gegeven aan het weg nemen van onderliggende ongelijkheden en het realiseren van voorzieningen in dat kader (en dus ook: beschikbare middelen).</p> <p>Relevante opvattingen zijn o.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultureel bepaalde, maatschappelijke opvattingen over rollen die horen bij een bepaalde sekse en daaruit voortvloeiende verschillen in macht en maatschappelijke positie tussen mannen en vrouwen en die leiden tot het afkeuren van keuzes die afwijken van die norm. Deze uit zich bijvoorbeeld in de verdeling van arbeid en zorg en in verschillen in de opvoeding van jongens en meisjes. Deze zijn niet alleen van invloed op reële macht en ongelijkheid, maar ook op bijvoorbeeld de acceptatie van mannelijk slachtofferschap.</li> <li>• Normstelling ten aanzien van emancipatie en gelijkwaardigheid. Deze is van invloed op de erkenning van ongelijkwaardigheid als relevante oorzaak voor GTV&amp;HG.</li> <li>• Normstelling t.a.v. geweld.</li> </ul> <p>Resultierend in zichtbare machtsongelijkheid, bijvoorbeeld de man-vrouwverschillen in het bezetten van politieke en bestuursfuncties, in economische zelfstandigheid en in slachtofferschap van geweld.</p>

Niveau	Relatie gender – geweld tegen vrouwen/HG
<p>Gemeenschap</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instanties</li> <li>• Sociaal netwerk</li> <li>• Openbare ruimte</li> </ul>	<p>Normstelling en beschikbare hulpbronnen binnen de sociale groep, het sociaal netwerk en vanuit instanties.</p> <p>Sociale groep en sociaal netwerk: normen t.a.v. man-vrouwgelijkheid en gender. Denk daarbij aan acceptatie/ondersteuning van opleiding van en werk door vrouwen; acceptatie van LHBTI-identiteit; prevalentie van schadelijke traditionele praktijken. Dit beïnvloedt man-vrouw(on)gelijkheid en welzijn en daarmee de relaties binnen gezinnen/huishoudens.</p> <p>Op het niveau van instanties gaat het hier bijvoorbeeld om de beschikbaarheid van hulpbronnen in geval van relatiebreuk/vluchten voor geweld, de mate waarin deze gelijk beschikbaar zijn voor mannen en vrouwen en rekening houden met afhankelijkheden; erkenning van de rol macht/ongelijkheid in GTV&amp;HG door hulpverleners; het accepteren van beide ouders als volwassenen met eigen wensen en problemen, aanvullend op hun rol als ouder. <i>Denk bijvoorbeeld – voortbouwend op het voorbeeld onder ‘maatschappij’ – aan het feit dat een echtscheiding voor vrouwen financieel vaak veel nadeliger uitpakt dan voor mannen. Dat remt hen in het nemen van de beslissing om een relatie te verbreken en maakt hen ook minder zelfredzaam als zij dat uiteindelijk doen.</i></p> <p>Op het niveau van de gemeenschap bevindt zich ook de openbare ruimte. Hier gaat het om zaken als veiligheid op straat, inrichting van de openbare ruimte, normstelling ten aanzien van seksuele intimidatie.</p>
<p>Gezin/huishouden</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Armoede/werkloosheid</li> <li>• Kwaliteit relaties</li> <li>• Ouderlijke stress</li> <li>• Conflicthantering</li> </ul>	<p>Specifieke gendergerelateerde issues op het niveau van het gezin/huishouden betreffen de taakverdeling tussen ouders, de opvoeding en de manier van conflictantering. Uit de traditionele, maatschappelijke opvattingen over gender vloeit een ongelijke verdeling van arbeid en zorg voort, een andere focus bij de opvoeding van jongens dan van meisjes, en daaruit voortvloeiend vaak ook een andere manier van omgaan met conflicten tussen de verschillende gezinsleden omdat daarin van meisjes en jongens andere dingen verwacht en geaccepteerd worden. <i>Voorbeeld: echte jongens huilen niet en slaan terug; meisjes praten het uit.</i></p> <p>Deze verschillen hebben gevolgen voor afhankelijkheden tussen (ex-)partners en de mogelijkheden die zij hebben om geweld in het gezin te beëindigen. Ze hebben ook gevolgen in het geval gezinsleden <i>niet</i> aan de geldende normen voldoen: zij kunnen daar zelf stress van ervaren en zij kunnen elkaar dat ook kwalijk nemen, wat een aparte bron van conflict vormt. <i>Denk aan voorbeelden als de werkloze vader die niet bijdraagt aan het gezinsinkomen of de geheel door haar werk in beslag genomen moeder die geen zorgtaken op zich neemt.</i></p>

Niveau	Relatie gender – geweld tegen vrouwen/HG
<p>Afzonderlijke relaties binnen gezin</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemen in de partnerrelatie</li> <li>• Problemen in de ouder-kindrelatie</li> </ul>	<p>De normen op het niveau van de gemeenschap zijn ook van invloed op de relatie tussen de gezinsleden onderling en met name (on)gelijkheden en de rol van macht daarin: traditionele normen kunnen eraan bijdragen dat geweld en controle van de man richting de vrouw, of de zoon richting de dochter, geaccepteerd worden en vormen een bron van conflict wanneer de vrouw/dochter zich daartegen verzet.</p> <p>Op dit niveau is ook de intergenerationele overdracht van geweld van belang. Kinderen die slachtoffer of getuige zijn van huiselijk geweld hebben een verhoogd risico om als volwassenen ook geweld mee te maken. Daarbij geldt dat zij het traditionele rolpatroon veelal kopiëren: jongens worden als volwassene vaker pleger, meisjes worden vaker slachtoffer.<sup>7</sup> We zien hier een parallel met de intergenerationele overdracht van de arbeid-zorgverdeling.</p> <p>Echtscheiding is niet alleen een risicofactor voor GTV&amp;HG, gender speelt hier vaak een specifieke rol in. Bij echtscheiding met kinderen spelen gezagskwesties en mannen en vrouwen zijn daar niet gelijk in. <i>Aan de ene kant wordt voor zorgtaken vaker naar de moeder gekeken, hetgeen in een echtscheidingsprocedure nadelig kan zijn voor de vader. De tegenhanger is echter dat waar een moeder niet aan de traditionele verwachtingen ten aanzien van het moederschap voldoet (bijvoorbeeld omdat zij haar kinderen 'niet heeft kunnen beschermen' tegen het geweld in het gezin) dit haar extra zwaar kan worden aangerekend.</i></p>
<p>Individu</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gedrag/houding</li> <li>• Verslavingsproblematiek</li> <li>• Persoonlijke geschiedenis</li> <li>• Persoonlijke en/of psychiatrie problematiek</li> </ul>	<p>Op het individuele niveau werken traditionele rolpatronen en de eigen opvoeding in dat kader door in opvattingen over (on)gelijkheid en taakverdeling binnen relaties en in verwachtingen ten aanzien van de partner. Dit kan ook leiden tot een geïnternaliseerde rol binnen de relatie, zoals die van pleger en slachtoffer.</p> <p>Daarnaast blijkt uit onderzoek dat er verschillen tussen mannen en vrouwen zijn in de prevalentie van persoonlijkheids-, psychiatrie en verslavingsproblematiek. In samenhang met de sociale omstandigheden, opvoeding en middelemisbruik komen hier risico's voor geweld uit.</p>

Het is belangrijk om rekening te houden met de relatie tussen de verschillende niveaus in het ecologisch model. Bij het maken en uitvoeren van beleid en bij het ontwikkelen en implementeren van interventies zullen instanties zich steeds bewust moeten zijn van de rol van gender binnen gemeenschappen, gezinnen, relaties en op individueel niveau, om effectief te kunnen zijn in hun handelen.

<sup>7</sup> S. Daru, J. Mejdoubi, K. de Vaan en A. Visser (2016) *Huiselijk geweld verklaard vanuit genderperspectief. Literatuurstudie* (Regio-plan; Movisie; Atria).



# Gendersensitief beleid

# 2

## 2 Gendersensitief beleid

Dit hoofdstuk gaat in op de GREVIO-aanbevelingen die betrekking hebben op de gendersensitiviteit van het beleid ten aanzien van GTV&HG. Hieronder zijn deze aanbevelingen opgenomen.

15.

GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan erop toe te zien dat alle beleids- en wetgevende maatregelen die worden genomen bij de uitvoering van het Verdrag van Istanbul duidelijker het begrip weerspiegelen dat geweld tegen vrouwen – in en buiten afhankelijkheidsrelaties – gendergerelateerd geweld is dat tegen vrouwen gericht is, omdat ze vrouw zijn of dat hen buitenproportioneel treft.

21.

GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan haar agenda om te streven naar het bereiken van gelijkheid van vrouwen en mannen op alle terreinen in de samenleving voort te zetten. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten bovendien aan geweld tegen vrouwen te erkennen als een vorm van discriminatie tegen vrouwen teneinde het beleid en de maatregelen voor gendergelijkheid te verbinden aan het beleid en de maatregelen die zien op alle vormen van geweld tegen vrouwen, met inbegrip van huiselijk geweld, waarbij te allen tijde een strikte gendergerelateerde aanpak wordt gehanteerd.

33.

GREVIO dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan de genderneutrale aanpak te herzien en de genderanalyse van wetgeving en beleid te implementeren en erop toe te zien dat al het beleid inzake de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld gendersensitief is, gebaseerd op een gendergerelateerd inzicht in geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, en een effectief beleid ten behoeve van de gelijkheid van vrouwen en mannen te implementeren evenals de eigen kracht van vrouwen te bevorderen.

44.

GREVIO dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan een effectief, geïntegreerd, alomvattend en gecoördineerd nationaal beleid aan te nemen en uit te voeren dat aandacht besteedt aan alle vormen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en dat verder strekt dan afhankelijkheidsrelaties. Om effectief te zijn, moet dergelijk beleid de gendergerelateerde aard van het geweld erkennen, aandacht besteden aan de hoofdoorzaken ervan en uiting geven aan de specifieke behoeften van vrouwen die blootgesteld (kunnen) worden aan intersectionele discriminatie en moet het zorgen consistentie in de dienstverlening in alle gemeenten.

### 2.1 Wat moet precies onder de aanbevelingen van GREVIO worden verstaan?

Dit eerste cluster van aanbevelingen richt zich in algemene zin op het Nederlandse beleid en wetgeving ten aanzien van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (GTV&HG). Aan de basis van de aanbevelingen ligt de bevinding dat er in Nederland geen integraal beleid op dit vlak is dat is gebaseerd op de erkenning dat deze vormen van geweld samenhangen met gender. Dat maakt ook dat dit beleid onvoldoende samenhangt met het beleid gericht op gendergelijkheid (emancipatiebeleid). De lijn die de aanbevelingen volgen is als volgt:

1. Erken dat GTV&HG samenhangen met gender en genderongelijkheden het geweld in stand houden, en dat het nodig is om gender als oorzaak te benoemen in de aanpak van deze vorm van geweld.
2. Betrek in de aanpak vervolgens alle relevante vormen van geweld: zowel geweld in de persoonlijke sfeer als geweld in de publieke sfeer en op de werkvloer en dus niet alleen 'geweld in afhankelijkheidsrelaties'.
3. Verbind de aanpak van GTV&HG aan het beleid dat is gericht op bevordering van gendergelijkheid, omdat op die manier gewerkt wordt aan het wegnemen van een belangrijke oorzaak voor het geweld (namelijk: gender).
4. De verbinding waar punt 2 en 3 betrekking op hebben vereist coördinatie, en vanuit die coördinatie moet ook worden gemonitord hoe en in welke mate gendersensitiviteit in de uitvoering vorm krijgt. Deze gedachtegang is uitgebreider uitgewerkt in de overkoepelende analyse in hoofdstuk 1.

## 2.2 Waar staan we op dit moment in Nederland, ten opzichte van de norm die het Verdrag van Istanbul stelt?

Een belangrijk beginsel onder het Verdrag van Istanbul is het vereiste, vastgelegd in artikel 6, dat beleid ten aanzien van GTV&HG gendersensitief moet zijn. Het Nederlandse beleid is echter grotendeels genderneutraal. GREVIO beschrijft in haar rapport hoe dat ertoe leidt dat er onvoldoende aandacht is voor de oorzaken onder GTV&HG die samenhangen met gender, en hoe dat er vervolgens toe leidt dat de aanpak – deels – niet voldoende tegemoetkomt aan de belangen en behoeften van de slachtoffers. Het beleid vormt een belangrijk, richtinggevend kader voor de aanpak en om die reden besteedt GREVIO daar veel aandacht aan.

### De Nederlandse context: is aandacht voor gender overstreden?

Het is in Nederland niet vanzelfsprekend om gender te benoemen als relevante factor bij GTV&HG, zo bleek bij de uitvoering van eerder onderzoek.<sup>8</sup> Waarom dat niet vanzelfsprekend is, is niet uit onderzoek bekend. Als we kijken naar het maatschappelijk discours in Nederland rondom emancipatie dan valt echter op dat de gemiddelde Nederlander ervan overtuigd lijkt dat vrouwen feitelijk gelijk zijn aan mannen, gelijke kansen hebben en zelfstandig keuzes kunnen maken. Die overtuiging staat op gespannen voet met erkennen dat maatschappelijke patronen en verwachtingen, en doorwerking daarvan in maatschappelijke structuren, maken dat mannen en vrouwen niet (geheel) vrij zijn in de keuzes die zij maken en dat er als gevolg daarvan sprake is van ongelijkheid in macht en afhankelijkheden tussen mannen en vrouwen. Die spanning zou vervolgens de oorzaak kunnen zijn van de waargenomen weerstand: weerstand tegen het erkennen van deze ongelijkheid, weerstand tegen erkennen dat die niet voortvloeit uit eigen vrije keuze, en weerstand tegen het erkennen van vrouwen als groep die om deze reden specifieke aandacht behoeft. Dat is ook weerstand om vrouwen te zien als slachtoffer. Hoewel eenduidig onderzoek hiernaar ontbreekt, bleek in de gehouden werksessies voor dit advies wel dat dit beeld herkend wordt door stakeholders.

De ongelijkheid tussen mannen en vrouwen, in het nadeel van vrouwen, is echter statistisch te onderbouwen met cijfers over onderwerpen als economische zelfstandigheid en het bekleden van machtsposities, maar ook met cijfers over slachtofferschap (zie overkoepelende analyse). Die ongelijkheid geldt bovendien voor mannen en vrouwen in alle contexten: rijk en arm, hoog- en laagopgeleid, met en zonder migratieachtergrond: vrouwen zijn minder economisch zelfstandig, bekleden minder vaak posities van waaruit macht en invloed kunnen worden uitgeoefend, nemen een groter deel van de zorgtaken voor hun rekening en zijn vaker slachtoffer van huiselijk geweld en seksuele intimidatie. Erkenning daarvan is belangrijk om aandacht voor gender de plek in de aanpak van GTV&HG te geven die nodig is.

Er speelt nog iets anders in de Nederlandse context. De Nederlandse overheid hecht aan een genderneutrale formulering van GTV&HG omdat gender gezien wordt als één (en niet de enige) oorzaak van dit geweld en men ook aandacht wil hebben voor groepen daders en slachtoffers die niet binnen de aan gender gebonden stereotypen vallen (o.a. mannelijk slachtofferschap en vrouwelijk plegerschap; die overigens ook samen kunnen hangen met gender, zie overkoepelende analyse).

Er is in Nederland geen overkoepelend beleidskader voor GTV&HG gezamenlijk. Het beleid op dit vlak moet worden gereconstrueerd vanuit verschillende, losse beleidskaders. Er is beleid, gericht op geweld in afhankelijkheidsrelaties, waar een groot deel van de geweldsvormen die onder het Verdrag van Istanbul vallen deel van uitmaken. Er is ook beleid gericht op specifieke vormen van geweld dat ook, en deels exclusief, tegen vrouwen wordt gepleegd: beleid gericht op het tegengaan van vrouwelijke genitale verminking (VGV), huwelijksdwang & achterlating en mensenhandel. Daarnaast is er beleid gericht op veiligheid in de openbare ruimte. En er is emancipatiebeleid, gericht op het verminderen van ongelijkheid tussen mannen, vrouwen en LHBTI-personen. Het enige beleid waarin expliciet de lijn tussen genderongelijkheid en geweld tegen vrouwen wordt getrokken, is het emancipatiebeleid en beleid ten aanzien

<sup>8</sup> Bij de follow-up die RegioPlan, Movisie en Atria uitvoerden op de genderscan van de aanpak van huiselijk geweld bleek dit in de gesprekken die met hulpverleners zijn gevoerd. Dit is echter niet als zodanig gerapporteerd omdat het doel van het traject het realiseren van een toolkit was: <https://www.movisie.nl/publicatie/voorbij-vooroordelen-stereotypes#:~:text=%20De%20toolkit%20Voorbij%20vooroordelen%20en%20stereotypes%20is,Huiselijk%20geweld%20verklaard%20vanuit%20genderperspectief%3A%20literatuurstudie.%20More%20>



van schadelijke traditionele praktijken (waaronder VGV en huwelijksdwang & achterlating). In het overige beleid ligt de focus op de specifieke vormen die het geweld aanneemt (fysiek, seksueel, psychisch, verwaarlozing, financieel misbruik) en wordt de groep slachtoffers bewust niet ingekaderd om daadwerkelijk alle slachtoffers te includeren. Daarmee is er in beleid en wetgeving nauwelijks ruimte om aandacht te besteden aan gender als onderliggende oorzaak voor geweld tegen vrouwen; dat zou immers betekenen: het leggen van de focus op een specifieke groep slachtoffers.

De onderstaande tabel biedt een overzicht van relevant beleid en wet- en regelgeving voor de aanpak van GTV&HG.

	Toelichting
<b>Wet- en regelgeving</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wet maatschappelijke ondersteuning</li> <li>• Jeugdwet (kindermishandeling)</li> <li>• Wet verplichte Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (werkwijze van professionals bij signalering)</li> <li>• Wet tijdelijk huisverbod (bij acuut risico op ernstig gevaar)</li> <li>• Wet tegengaan huwelijksdwang (specifiek huwelijksdwang)</li> <li>• Wet publieke gezondheid (preventie)</li> <li>• Wetboek van strafrecht &amp; Burgerlijk wetboek (algemeen: geweldsmisdrijven; uitgewerkt voor relevante geweldsvormen in het kader van het Verdrag van Istanbul in de aanwijzing Huiselijk geweld en aanwijzing Zeden van het OM)</li> </ul>
<b>Beleid: landelijk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Landelijk programma Geweld hoort nergens Thuis 2018-2021: richt zich op 'geweld in afhankelijkheidsrelaties' en benoemt gender niet als oorzaak. Heeft als speerpunt een systeemgerichte aanpak van huiselijk geweld.</li> <li>• Beleid gericht op vrouwelijke genitale verminking, huwelijksdwang en achterlating: onderdeel van de Actieagenda Schadelijke Praktijken.</li> <li>• Landelijk programma Samen tegen Mensenhandel, gericht op alle vormen van mensenhandel, met daarin onder andere aandacht voor vrouwen en meisjes maar zonder aandacht voor gender als oorzaak van het geweld.</li> <li>• Emancipatiebeleid 2018-2021, gericht op gendergelijkheid in allerlei maatschappelijke domeinen, waaronder veiligheid. Onder dit beleid vallen de programma's Veilige Steden (aanpak van seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes in de openbare ruimte en bij het uitgaan); het programma LEF, gericht op het tegengaan van schadelijke traditionele praktijken met als onderdeel het ondersteunen van vrouwen en meisjes uit migranten- en vluchtelingengemeenschappen; de alliantie Verandering van Binnenuit, gericht op het bevorderen van gelijkheid, veiligheid en acceptatie van vrouwen en LHBTI's onder mensen met een migranten- en vluchtelingenachtergrond en de alliantie Act4Respect, die gericht is op het bevorderen van gelijkwaardige relaties onder jongeren en jongvolwassenen en het tegengaan van fysiek, seksueel en cybergeweld.</li> <li>• De Ontwikkelagenda Veiligheid Voorop, waarin Openbaar Ministerie, politie, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming en Veilig Thuis samenwerken aan verbetering van de samenwerking tussen justitieorganisaties en Veilig Thuis in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.</li> <li>• Landelijke, actuele programma's op het gebied van jeugd: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Zorg voor Jeugd: gericht op het verbeteren van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering.</li> <li>○ Kansrijke Start: gericht op kwetsbare kinderen in de eerste 1000 dagen van hun leven, waaronder kinderen die te maken krijgen met huiselijk geweld.</li> <li>○ Scheiden zonder Schade: beoogt de schade voor kinderen bij een scheiding van de ouders zo veel mogelijk te beperken</li> <li>○ Besluit met Muisjes: preventief programma gericht op het voorbereiden van partners op ouderschap.</li> </ul> </li> </ul>

**Beleid: decentraal**

De verantwoordelijkheid voor het voeren van beleid gericht op het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld ligt bij gemeenten. De meeste gemeenten geven hier vorm aan door in regionaal verband periodiek een Regiovisie Huiselijk Geweld vast te stellen; een deel van de gemeenten werkt daarbinnen of daarnaast met een eigen beleidskader en/of uitvoeringsplan huiselijk geweld. Binnen de hierboven genoemde wettelijke kaders zijn gemeenten vrij hier eigen keuzes in te maken ten aanzien van bijvoorbeeld prioriteiten en doelgroepen.

In bovengenoemd beleid en wet- en regelgeving beperkt de expliciete aandacht voor gender als onderliggende oorzaak voor GTV&HG zich tot de aanwijzing Huiselijk Geweld van het OM en het Emancipatiebeleid. Daarnaast benoemen enkele Regiovisies gender als oorzaak van het geweld. Wel bieden de genderneutraal geformuleerde kaders de ruimte om gender wel oorzaak te benoemen, te erkennen dat vrouwen buitenproportioneel vaak slachtoffer worden van GTV&HG en van daaruit te sturen op een gendersensitieve uitvoering van interventie, zorg, bescherming en ondersteuning.

### 2.3 Wat is de meerwaarde van het opvolgen van de aanbevelingen?

Aandacht voor gender is een voorwaarde voor een effectieve aanpak van GTV&HG. Anders gezegd: de meerwaarde van het opvolgen van de aanbevelingen ligt erin dat de aanpak daardoor effectiever wordt. Wil je immers een probleem effectief aanpakken, dan moet je de oorzaken ervan adresseren. Zoals in het analysekader is uitgewerkt, is gender een belangrijke oorzaak van GTV&HG. Beleid vormt een belangrijk instrument om te sturen op het aanpakken van die oorzaak. Hoe meer aandacht voor gender in relevant beleid, hoe meer aandacht voor de relatie tussen onderliggende factoren bij het voorkomen en aanpakken van het geweld (zoals ongelijkheid, machtsverschillen, controle, stereotypen, afhankelijkheden, verwachtingen van mannen en vrouwen), hoe meer kans er is dat dit geweld effectief aangepakt wordt. Ontbreekt de aandacht voor gender in beleid, dan is er onvoldoende sturing op gendersensitiviteit in de uitvoering, onvoldoende waarborg voor een goede bescherming van de belangen en veiligheid van slachtoffers en zijn er onvoldoende mogelijkheden om GTV&HG duurzaam te stoppen. Alleen aandacht voor gender is echter niet voldoende. Die aandacht moet ook integraal verwerkt zijn in al het beleid en alle wet- en regelgeving die betrekking hebben op de aanpak van GTV&HG. Daarom heeft GREVIO het ook over samenhang, coördinatie en monitoring.

Daarnaast moet een gendersensitieve benadering van GTV&HG ook gezien worden als bescherming van de mensenrechten van vrouwen. Geweld dat tegen hen gepleegd wordt omdat zij vrouw zijn, en dat hen als vrouw buitenproportioneel treft, vormt immers een schending van hun mensenrechten. Een 'genderbril' helpt om het geweld op die manier te zien, haalt de nadruk weg van vrouwen als slachtoffer en laat zien dat het niet een probleem is van individuele, vrouwelijke slachtoffers, maar van de samenleving als geheel.

### 2.4 Hoe kunnen we dat praktisch invulling geven, ook kijkend naar ervaringen in andere landen?

De invulling van de aanbevelingen van GREVIO vereist het nemen van de volgende stappen:

1. Erken dat er vormen van geweld zijn waar vrouwen onevenredig vaak slachtoffer van worden *omdat zij vrouw zijn* (zoals uitgewerkt in het analysekader).
2. Neem in beleid dat zich richt op deze vormen van geweld (zoals hierboven en in de GREVIO-rapportage genoemd) gender als oorzaak op en stel doelen die gericht zijn op:
  - bewustwording (stakeholders realiseren zich de rol die gender speelt),
  - benoemen (in de aanpak van huiselijk geweld wordt daar waar gender een rol speelt dat concreet benoemd), en
  - aanpakken (het geweld zelf wordt gendersensitief aangepakt, maar het beleid richt zich ook op het wegnemen van gender als oorzaak).

3. Leg daarbij de verbinding tussen alle verschillende stukjes beleid die zich nu op onderdelen van de problematiek richten, waaronder ook het emancipatiebeleid, door hierop te coördineren en toe te zien op de uitvoering.
4. Pas wet- en regelgeving waar nodig aan zodat in voldoende mate rekening gehouden kan worden met gender als oorzaak voor deze vormen van geweld. Daarbij gaat het zowel om wet- en regelgeving zelf als de toepassing daarvan.

We nemen deze stappen hieronder kort door.

### 1 en 2: erkennen relevantie gender, gender als oorzaak opnemen in beleid en passende doelen stellen

De uitdaging in Nederland ligt in het voeren van gendersensitief beleid binnen een context waarin veel waarde wordt gehecht aan de systeemgerichte benadering van geweld in afhankelijkheidsrelaties en aan het besteden van voldoende en passende aandacht aan plegers en slachtoffers die niet passen binnen de geldende gender-stereotypen (o.a. mannelijke slachtoffers van partnergeweld). Het is belangrijk om binnen die context duidelijk de norm te stellen dat gender een oorzaak is voor het geweld en aandacht verdient binnen de aanpak als geheel. In het buitenland zijn enkele interessante voorbeelden te vinden van gendersensitief beleid dat ruimte laat voor een systeemgerichte benadering en aandacht voor andere geweldsoorzaken. Het is de moeite waard om deze voorbeelden nader te onderzoeken op de lessen die hier door Nederland uit overgenomen kunnen worden.

Land	Toelichting
<b>Denemarken</b>	Denemarken ziet GTV als een reflectie van ongelijkheid en gebrek aan respect tussen mannen en vrouwen en plaatst het geweld daarmee ferm in het perspectief van gender. Vanuit dit perspectief verbindt het beleid met betrekking tot gendergelijkheid en beleid met betrekking tot GTV&HG aan elkaar. Denemarken heeft genderneutraal beleid en wetgeving, maar geeft zelf, in reactie op een GREVIO-rapportage over dat land, aan in de uitvoering via het leveren van maatwerk wel degelijk rekening te houden met gender. Gezien het met Nederland gedeelde uitgangspunt van genderneutraliteit in de formulering van beleid, is het interessant om na te gaan hoe Denemarken dit precies doet en welke lessen dit eventueel voor Nederland biedt.
<b>Finland</b>	Finland heeft een integraal actieplan (voor de hele overheid) voor 2020-2023 dat gericht is op het bevorderen van gendergelijkheid. Een van de beleidsdoelen is het bereiken van gendergelijkheid in beleid, wet en praktijk, hierop dienen alle ministeries toe te zien in hun beleid. Er is een nationaal actieplan voor geweld tegen vrouwen, waarbij dit geweld gezien wordt als een schending van de mensenrechten. Dit actieplan (en in het verlengde de hulpverleningspraktijk) is grotendeels systeemgericht ingericht, waarbij aandacht is voor de hele familie. Hierbij staan preventie van geweld, de bescherming van slachtoffers en verantwoording van plegers centraal; met aandacht voor mannelijk slachtofferschap.

Het onderstaande afwegingskader kan beleidsmakers helpen bij het formuleren van algemene beleidsuitgangspunten ten aanzien van GTV&HG.

#### *Afwegingskader gendersensitiviteit in beleid, wet- en regelgeving (deel 1)*

- **Wordt de relatie tussen gender en geweld expliciet in het beleid gelegd?**
  - Heb ik daarbij aandacht voor de maatschappelijke factoren die maken dat vrouwen als groep substantieel vaker slachtoffer worden van deze vormen van geweld en de verantwoordelijkheid die de overheid heeft in dit kader?
- **Is de probleemanalyse gebaseerd op de erkenning van de relatie tussen gender en geweld?**
  - Heb ik gekeken naar verschillen in dader- en slachtofferschap tussen mannen en vrouwen in de aard, omvang en plaats van het geweld?
  - Heb ik deze verschillen meegenomen in de probleemanalyse en de formulering van het beleid?
  - Is het denkbaar dat het beleid – zonder rechtvaardiging – bovenmatig in het nadeel van vrouwen of mannen uitpakt? *Bijvoorbeeld omdat vrouwen in het nadeel zijn door een mindere mate van economische zelfstandigheid?*

- Heb ik zicht op welke gendergerelateerde opvattingen bij dit specifieke beleid een rol spelen?
- Heb ik die opvattingen geïdentificeerd?
  - Heb ik aandacht voor de manier waarop gender samenhangt met de dynamiek die (dreigend) geweld veroorzaakt en in stand houdt?
  - Heb ik aandacht voor individuen en de manier waarop ze naar zichzelf kijken, en voor hoe mannen en vrouwen in een relatie naar elkaar kijken?
  - Heb ik aandacht voor de druk die de maatschappij en sociale netwerken (kunnen) leggen op partners en hun onderlinge relaties?
  - Heb ik aandacht voor hoe opvattingen over ouderschap en scheiding een rol spelen in het voortduren van geweld?
- In hoeverre richt het beleid zich op het doorbreken van gender-stereotypering?
  - Versterkt het beleid mogelijk bestaande stereotiepe rol- en denkpatronen? *Bijvoorbeeld omdat het ertoe leidt dat vrouwen meer worden aangesproken op hun rol als ouder, dan mannen?*
  - In hoeverre ben ik als beleidsmaker bewust van mijn eigen (stereotiepe) opvattingen over gender en geweld? En in hoeverre ben ik me bewust van mijn eigen (stereotiepe) opvattingen/bril over andere factoren zoals cultuur, religie etc. en geweld?
- Is het beleid expliciet gericht op het wegnemen of verminderen van ongelijkheden tussen mannen en vrouwen, die bijdragen aan het ontstaan of voortduren van GTV&HG?
  - *Denk aan stereotiepe beelden over mannelijkheid en vrouwelijkheid, slachtofferschap en ouderschap, over de bestaande verschillen in de zorgverdeling, bestaande verschillen in de arbeidsmarkt- en inkomenspositie tussen mannen en vrouwen, zorgbijdrage aan kinderen en derden, verschillen in de opvoeding van meisjes en jongens.*
- In hoeverre houdt het beleid rekening met factoren die mogelijk extra een rol kunnen spelen bij het vergroten van afhankelijkheid, en daarbij het vergroten van het machtsverschil?
  - *Denk aan het hebben van een beperking, geen verblijfstatus etc.*
- In hoeverre stuurt het beleid aan op voldoende beschikbare hulpbronnen om te kunnen ontsnappen aan geweldsituaties en in hoeverre wordt er hierbij rekening gehouden met onderliggende ongelijkheden?
  - *Denk hierbij bijvoorbeeld ook aan het hervormen van de regelgeving rond partnerpensioenen of de partneralimentatie. Zijn de hervormingen gestoeld op het idee van gelijkwaardigheid? Hoe wordt er omgegaan met situaties waarin er geen sprake is van gelijkwaardigheid? Is er sprake van een grotere armoedeval voor vrouwen dan voor mannen bij een relatiebreuk? In hoeverre wordt er ondersteuning geboden aan vrouwen om uit een geweldsituatie te kunnen stappen en worden daarmee ongelijkheden versterkt?*
  - Houdt het beleid rekening met de positie van alleenstaande moeders?
- Is het beleid erop gericht om de positie van slachtoffers van GTV&HG te beschermen en te verbeteren?
  - Wordt hierbij ook gekeken naar de rol die gender, macht, afhankelijkheden spelen in relatie tot geweld en de risico's die daaruit voortvloeien?
  - Is er in het beleid voldoende ruimte voor ondersteuning aan slachtoffers die afwijken van de norm?

### 3: De verbinding te leggen tussen alle verschillende stukjes relevant beleid

Zoals hierboven beschreven, is het beleid ten aanzien van GTV&HG verspreid over allerlei verschillende beleidskaders en programma's. Om effectief te kunnen sturen is het van belang die stukjes aan elkaar te verbinden, vanuit de onderliggende analyse van de rol van gender bij VTG&HG. Dat verbinden vereist coördinatie, en daarnaast stelt GREVIO dat monitoring nodig is om na te gaan of en in welke mate de uitvoering werkt zoals beoogd. Hieronder een voorbeeld uit het buitenland.

Land	Toelichting
<b>Canada</b>	Verbind beleid op het gebied van gendergelijkheid aan beleid op het gebied van GTV&HG. Canada heeft een apart ministerie dat gericht is op vrouwen en gendergelijkheid (Women and Gender Equality Canada), waar het gender- en intersectioneel perspectief centraal staat. Het richt zich niet alleen op vrouwen, maar ook op onder andere de lhbt-gemeenschap, nieuwkomers, mensen met een andere etniciteit of cultuur en mensen met een beperking of ziekte. Ook is er aandacht voor uitzonderingen op de genderstereotypen, zoals mannelijke slachtoffers van huiselijk geweld. Er is een Nationaal Actieplan 2017-2022 dat onder andere gericht is op gendergelijkheid en de aanpak van gendergerelateerd geweld, dat gezien kan worden als voorbeeld van een manier om verschillende beleidsonderdelen die relevant zijn in het kader van GTV en HG aan elkaar te verbinden. Jongens en mannen krijgen daarin nadrukkelijk een rol in het realiseren van gendergelijkheid. Hiernaast wordt er bij alle ministeries gebruikgemaakt van de Gender-Based Analysis Plus (GBA+), een systeem om het genderperspectief te integreren in het werk van de overheid en te analyseren welk effect gemaakt beleid, programma's en initiatieven hebben op verschillende groepen mensen en hoe dit door deze groepen ervaren wordt. Regelmatige monitoring vindt plaats met behulp van onder andere experts en ervaringsdeskundigen van GTV&HG.

De volgende afwegingen op specifieke beleidsterreinen zijn voorbeelden van de manier waarop meer samenhang in het beleid kan worden gebracht.

*Afwegingskader gendersensitiviteit in beleid, wet- en regelgeving (deel 2)*

- **In hoeverre is het jeugdbeleid en (lichte) opvoedondersteuning gestoeld op bestaande stereotiepe rolverwachtingen en taakverdeling tussen mannen en vrouwen?**
  - In hoeverre is er sprake van een normstelling ten aanzien van gendergelijkheid?
  - In hoeverre is er ruimte voor ondersteuning aan personen of situaties die niet aan de norm voldoen?
  - Is preventief jeugdbeleid en de (lichte) opvoedondersteuning gericht op beide ouders?
- **Ben je in je beleid ter ondersteuning van zwangerschap en aan jonge ouders ook alert op de relatie tussen gender, macht, ongelijkheden en de risico's voor geweld die daaruit voortvloeien? En hou je daarin ook voldoende ruimte voor mensen en situaties die niet aan de stereotiepe normen voldoen?**  
*Denk daarbij bijvoorbeeld aan het toenemend risico op geweld als gevolg van zwangerschap. En heb oog voor keuzes van (aanstaande) vaders en moeders die niet aan de gendernormen voldoen (bijvoorbeeld over de taakverdeling tussen vaders en moeders), maar wel bijdragen aan gendergelijkheid en daarmee ondersteuning verdienen.*
- **Houd je in je beleid rond armoede en werkloosheid rekening met de relatie tussen gender, ongelijkheden, macht en de risico's voor geweld die daaruit voort kunnen vloeien? En houd je daarin ook voldoende ruimte voor mensen en situaties die niet aan de stereotiepe normen voldoen?**
  - Is er voldoende ondersteuning voor mensen die werkloos worden, voor de maatschappelijke, groeps- en relationele druk die dat kan veroorzaken en de risico's voor geweld die daaruit voort kunnen komen?
- **In hoeverre is het beleid rond (echt)scheidingen ingericht op het doorbreken van patronen van geweld en ongelijkheden en het voorkomen van het voortduren van macht en controle na een relatiebreuk?**
  - Ben je je er als beleidsmaker van bewust dat er na scheiding geen instrumenten ingezet moeten worden die ervoor zorgen dat een pleger geweld en macht kan blijven uitoefenen?
- **In hoeverre is het beleid zo ingericht dat een slachtoffer niet eenzijdig verantwoordelijk wordt gehouden voor de veiligheid in het gezin?**  
*Denk daarbij bijvoorbeeld aan het verantwoordelijk houden van moeders voor het terugkeren naar een gewelddadige partner, wanneer zij elders geen opvang en inkomen kunnen krijgen.*

#### 4. Wet- en regelgeving waar nodig aanpassen

De vierde stap die hierboven is opgenomen, de aanpassing van wet- en regelgeving waar nodig, zodat in voldoende mate rekening wordt gehouden met gender als oorzaak voor GTV&HG, vloeit voort uit de

eerste drie stappen. Dit vereist echter een analyse op zich: in hoeverre sluit ook het Nederlandse juridisch kader aan bij de analyse over de rol van gender in GTV&HG en de verplichtingen die op dat terrein volgen uit het Verdrag van Istanbul?

## 2.5 Welke partijen zijn dan de belangrijkste stakeholders?

De Nederlandse overheid is de belangrijkste stakeholder in dit cluster. Op Rijksniveau betreft het dan met name de ministeries van VWS (beleid t.a.v. geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld; opvang en hulpverlening; jeugdbeleid), JenV (rechtsbescherming, straf-/civiel- en bestuursrecht, versterking van recht en veiligheid) en OCW (emancipatiebeleid). Ook het ministerie van SZW is een relevante partij (in het kader van het emancipatiebeleid en in het kader van veiligheid op de werkvloer). En op decentraal niveau betreft het de gemeenten, omdat het Nederlandse beleid ten aanzien van huiselijk geweld is gedecentraliseerd. Het gaat dan zowel om de VNG (coördinerende en ondersteunende functie) als om centrumgemeenten vrouwenopvang (opvang en centrumfunctie voor onderdelen van de aanpak), als om alle gemeenten (eigen verantwoordelijkheid, aanpak in het lokaal veld).

## 2.6 Wat zijn hun rollen en verantwoordelijkheden in dit kader?

De inrichting van het stelsel in Nederland maakt dat Rijk en gemeenten samen aan zet zijn: afzonderlijk kunnen wel stappen gezet worden, maar gaan die stappen niet leiden tot een beleid ten aanzien van GTV&HG dat voldoet aan het Verdrag van Istanbul. Het is belangrijk dat gemeenten en Rijk de handen ineen slaan in de opvolging van de aanbevelingen van GREVIO.

Daarbij agendeert de Rijksoverheid de norm (er moet aandacht besteed worden aan gendergerelateerde factoren bij GTV&HG) bij lokale overheden en de partijen in het veld en monitort de mate waarin de praktijk aan de norm voldoet. Gemeenten hebben in de werksessie over beleid aangegeven daar ook sterk behoefte aan te hebben; een duidelijke stellingname en prioritering op landelijk niveau helpt hen om lokaal draagvlak te realiseren voor de aanpak. Zij verwijzen daarbij naar het landelijk programma Geweld hoort nergens Thuis, dat het onderwerp Geweld in afhankelijkheidsrelaties stevig op de agenda heeft gezet maar wel zo is ingestoken dat het gemeenten vooral ondersteunt om daar vanuit de naar hen toe gedecentraliseerde verantwoordelijkheid invulling aan te geven. De rol van gender krijgt binnen het programma echter weinig aandacht.

Om die rol op landelijk niveau te pakken adviseren we om de coördinerende rol van het ministerie van VWS op het gebied van de aanpak van GTV&HG te koppelen aan de coördinerende rol van het ministerie van OCW met betrekking tot het bevorderen van emancipatie en gendergelijkheid. Vervolgens kunnen vanuit deze twee ministeries de verbindingen gelegd worden met andere relevante departementen, in ieder geval JenV en SZW. Daarbij is het belangrijk dat elk departement weet hoe de aanpak van GTV&HG vanuit het eigen ministerie samenhangt met de taken en activiteiten van de andere ministeries, zodat wederzijdse versterking plaatsvindt.

De rijksoverheid is stelselverantwoordelijk én verantwoordelijk voor de naleving van het Verdrag van Istanbul. Vanuit beide verantwoordelijkheden is het belangrijk dat de ministeries in gesprek zijn en blijven met gemeenten en uitvoerders in het veiligheidsdomein over hoe zij hun taken op het gebied van de aanpak van GTV&HG zo uitvoeren, dat zij daarbij gendersensitief zijn en hun taken uitvoeren in lijn met het Verdrag van Istanbul. Een gedeeld, integraal kader van beleid, wet- en regelgeving ondersteunt dat gesprek.

Gemeenten zijn er individueel verantwoordelijk voor dat zij gender als oorzaak voor het ontstaan en voortduren van GTV&HG benoemen en problematiseren in hun beleid. Richting de uitvoerders van de aanpak zijn zij verantwoordelijk voor het sturen op effectiviteit van de aanpak; zoals gezegd is aandacht voor gender daar een voorwaarde voor. Dat betekent dat zij in inkoop, contractbeheer, monitoring en evaluatie aandacht aan gender besteden. Zie voor meer informatie hierover de opgestelde handreiking

voor gemeenten.<sup>9</sup> Draagvlak voor gendersensitiviteit is in gemeenten, zoals in de samenleving als geheel, niet vanzelfsprekend en gender is voor gemeentelijke bestuurders en besluitvormers een abstract concept. Gemeenten hebben in de werksessie daarom aangegeven gebaat te zijn bij een duidelijke omschrijving van de onderdelen van de aanpak die zij moeten realiseren en borgen, zodat zij die concrete aspecten centraal kunnen stellen op lokaal niveau. Denk daarbij aan zaken als het concreet benoemen van de beleidsterreinen die in dit kader relevant zijn, het actief ondersteunen van slachtoffers bij financiën en huisvesting, het integreren van aandacht voor gender in de systeemgerichte aanpak en het bewust maken van de eigen consulents van hun eigen *gender bias* en de gevolgen van gender voor de positie van slachtoffers.

<sup>9</sup> <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/publication-attachment/Gendersensitief-handelen-bij-huiselijk-geweld-wat-doet-de-gemeente%20%5BMOV-10271750-1.0%5D.pdf>.



# Gendersensitieve interventies en hulp

# 3



## 3 Gendersensitieve interventies en hulp

Dit hoofdstuk gaat in op de GREVIO-aanbevelingen die betrekking hebben op de gendersensitiviteit van interventies en hulp bij GTV&HG. Hieronder zijn deze aanbevelingen opgenomen.

### *Grevio- aanbevelingen*

79.

GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan onderstaande punten te evalueren: de invloed van de fusie tussen de diensten die zich bezighouden met bescherming van kinderen en huiselijk geweld en het ontbreken van een specifieke gendergerelateerde aanpak binnen het nationale programma en binnen de instellingen, om zo vast te stellen of deze in feite verhinderen dat vrouwen toegang krijgen tot preventie- en veiligheidsvoorzieningen.

125.

GREVIO dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan de genderneutrale aanpak van de bescherming en ondersteuning van slachtoffers te herzien en erop toe te zien dat alle maatregelen die in dit verband worden genomen, gebaseerd worden op een gendergerelateerd begrip van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, waarbij zowel nadruk wordt gelegd op de mensenrechten en veiligheid van slachtoffers als op het bevorderen van de eigen kracht en economische onafhankelijkheid van vrouwen.

145.

GREVIO dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan erop toe te zien dat vrouwelijke slachtoffers van geweld direct worden doorverwezen naar gespecialiseerde ondersteuningsdiensten voor vrouwen en dat herhaalde doorverwijzingen worden voorkomen. Zij dringt er ook bij de Nederlandse autoriteiten op aan erop toe te zien dat maatschappelijke diensten geweld tegen vrouwen kunnen herkennen als gendergerelateerd geweld en beschermende en ondersteunende dienstverlening bieden die rekening houdt met de onderliggende thema's van macht en controle en die de nadruk legt op de mensenrechten en veiligheid van vrouwelijke slachtoffers en daarbij de betrokkenheid en de eigen kracht van het slachtoffer bevorderen.

185.

GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan te onderzoeken of de hoge drempel ("ernstig risico") die moet worden gehaald, voordat een risico op geweld aan Veilig Thuis op grond van de meldcode kan worden gemeld zonder toestemming van de betrokkene inderdaad door professionals in de praktijk wordt toegepast en of het feit dat een melding die door professionals aan Veilig Thuis zou kunnen worden gedaan, het gedrag van vrouwen om hulp te zoeken negatief beïnvloedt.

\* Motie-Van der Staaij-Buitenweg

De regering is verzocht om bij het bieden van bescherming tegen stalking en bedreiging, uitdrukkelijk rekening te houden met het verhoogde risico van vrouwen op geweld na het verbreken van een relatie. Hier moet in de richtlijnen aandacht aan worden besteedt.

### 3.1 Wat moet precies onder de aanbevelingen van GREVIO worden verstaan?

Dit cluster aanbevelingen gaat over de mate waarin de hulpverlening voor alle (vrouwelijke) slachtoffers van GTV&HG in Nederland geborgd is binnen de huidige systeemgerichte en (deels) gedecentraliseerde aanpak. Kunnen alle slachtoffers zonder drempels of andere belemmeringen gebruikmaken van hulp, ondersteuning en bescherming? GREVIO uit in deze set aanbevelingen concreet zorgen over:

#### 1. De toegankelijkheid van de hulp en ondersteuning

GREVIO is van mening dat er een spanning bestaat tussen de systeemgerichte aanpak in Nederland en gendersensitiviteit. Hoe voorkom je dat in een systeemgerichte aanpak de behoeftes van individuen, en met name het volwassen vrouwelijke slachtoffer, niet buiten beeld raken en daardoor geen of onvoldoende ondersteuning krijgen? Hierbij benoemt GREVIO twee concrete zorgen:

- Vorming van Veilig Thuis (aanbeveling 79): GREVIO heeft signalen ontvangen dat met de vorming van VT (door de samenvoeging van AMK's en SHG's) de gerichtheid op de veiligheid van het kind en feitenonderzoek de overhand heeft gekregen, en dat dit heeft geresulteerd in het verlies van aandacht

voor vrouwen als volwassenen of als partner met een eigen hulpvraag. De zorg van GREVIO is dat de bescherming en ondersteuning van het volwassen slachtoffer buiten beeld raakt en dat de fusie daarmee verhindert dat vrouwen toegang krijgen tot hulp, en dat het volwassen vrouwelijk slachtofferchap onvoldoende (h)erkend wordt. Want: als zij alleen als moeder, en niet als een slachtoffer in zichzelf gezien worden, bestaat er een reëel risico dat zij niet de juiste hulp krijgen of hun zelfs schade wordt aangedaan. Tevens kan hulp aan kinderen zonder hulp aan de volwassenen ook schadelijk zijn voor de kinderen omdat zij kwetsbaarder/zich bewuster worden van de geweldssituatie, maar daar dan onvoldoende aan verandert en de negatieve impact van het geweld toeneemt.

- Toepassing van de Meldcode HGKM (aanbeveling 185): deze aanbeveling betreft de werking van de Meldcode en de professionele norm voor bepaalde beroepsgroepen om te melden bij VT in het geval van acuut en structureel geweld en disclosure. Het beeld dat GREVIO heeft is dat de toepassing van de Meldcode HGKM drempels opwerpt voor de hulp, ondersteuning en bescherming van slachtoffers. GREVIO vraagt zich af of de toepassing van de Meldcode, mede bedoeld om geweldssituaties eerder en beter in beeld te krijgen, er juist toe leidt dat professionals een hoge drempel ervaren om te melden bij VT. Tevens stelt GREVIO de vraag of de toepassing van de Meldcode, met de kans op melden bij VT, maakt dat slachtoffers minder snel hulp zoeken.

## 2. De beschikbaarheid van de hulp en ondersteuning (aanbeveling 145)

Onder aanbeveling 145 moet verstaan worden dat de gespecialiseerde hulp en ondersteuning voor alle slachtoffers van GTV&HG direct beschikbaar moet zijn. Dus zonder wachtlijsten of herhaalde doorverwijzingen. Slachtoffers HGKM die om hulp vragen en gespecialiseerde hulp nodig hebben, moeten die direct kunnen krijgen.

## 3. De kwaliteit van de hulp en ondersteuning (aanbeveling 125 en 145)

De erkenning dat deze vormen van geweld samenhangen met gender moet niet alleen in het beleid (zie analysekader en cluster 1) liggen, maar ook in de uitvoering. Om slachtoffers adequate en effectieve hulp, ondersteuning en bescherming te kunnen bieden moet je de onderliggende oorzaken (die samenhangen met gender) (h)erkennen en wegnemen. Professionals moeten in staat zijn die vormen van geweld te (h)erkennen die gendergerelateerd zijn. De interventies die ingezet worden moeten niet uitgaan van eigen kracht, vrije keuze en economische zelfstandigheid, maar de rol van macht, controle, afhankelijkheid en uit gender voortvloeiende verwachtingen erkennen. De hulpverlening, bescherming en ondersteuning moeten dus specialistisch en laagdrempelig toegankelijk zijn en gericht zijn op het wegnemen van de onderliggende oorzaken van het geweld. Dat draagt bij aan het voorkomen van revictimisatie en intergenerationele overdracht van geweld.

### \* De motie-Van der Staaij-Buitenweg

Deze motie betreft het insluiten van een genderperspectief in de Richtlijn Stalking bij het bieden van bescherming tegen stalking en bedreiging. Hierbij gaat het om:

- Te erkennen dat vrouwen veel vaker slachtoffer worden van stalking door ex-partners.
- Dat professionals (in het brede spectrum van preventie, repressie, bescherming en nazorg) weten wat het veiligheidsrisico is dat daarmee gepaard gaat, in staat zijn om tijdig ex-partner-stalking te signaleren en dat er adequate (en dus gendersensitieve) hulp, bescherming en ondersteuning toegankelijk en beschikbaar zijn en geboden worden.
- Dat in de richtlijn gebruikgemaakt wordt van gendersensitieve instrumenten (in het brede spectrum van preventie, repressie, bescherming en nazorg).

Dit betreft dus een gendersensitief beleid en uitvoering op de gehele aanpak: preventie, repressie, bescherming en nazorg.

## 3.2 Waar staan we op dit moment in Nederland, ten opzichte van de norm die het Verdrag van Istanbul stelt?

GREVIO erkent de inspanningen van de Nederlandse overheid om op verschillende deelterreinen beleid te ontwikkelen ten aanzien van o.a. de hulp en ondersteuning aan slachtoffers, en dat hier een brede aanpak van zowel preventie, bescherming als vervolging in is meegenomen. GREVIO constateert echter

dat de genderneutrale benadering van het beleid (zie cluster 1) doorwerkt in de uitvoering van hulp en ondersteuning en de systeemgerichte benadering die daarin centraal staat. GREVIO merkt op dat in de uitvoering de systeemgerichte benadering de relatie tussen gender, ongelijkheden, macht en geweld onvoldoende benoemt als oorzaak van het ontstaan en voortbestaan van geweld. Als gevolg hiervan, zo stelt GREVIO, bestaan er hiaten (in de *toegankelijkheid, beschikbaarheid en kwaliteit*) in de bescherming en ondersteuning van vrouwelijke slachtoffers zoals Nederland die op dit moment heeft ingericht.

### De toegankelijkheid van de hulp en ondersteuning

*Is er sprake van structurele drempels voor de toegang van hulp en ondersteuning?*

De uitgevoerde deskstudy geeft onvoldoende houvast om te bepalen of dit incidentele signalen zijn of dat dit leidt tot structurele belemmeringen voor vrouwen om hulp en ondersteuning te vragen en te ontvangen. De zorgen van GREVIO rond VT en de Meldcode herkennen wij echter en zijn ook in de werksessie die over dit cluster is gehouden, bevestigd. Met name over Veilig Thuis is er een duidelijk gedeeld beeld bij betrokken uitvoerders dat de huidige structuur een drempel voor slachtoffers opwerpt om hulp te zoeken, om de volgende redenen:

- Veilig Thuis combineert de functie van meldpunt (voor signalen van GTV&HG door professionals, naasten en directbetrokkenen) met de functie van toegang tot hulp (als directe toegang voor slachtoffers die hulp zoeken). De functie van meldpunt in combinatie met het tweede punt hieronder, verhoogt de drempel voor slachtoffers.
- Door het opgaan van het AMK in Veilig Thuis, ligt daar (ook) een sterke focus op de veiligheid en ontwikkeling van betrokken kinderen. Er zijn signalen dat deze focus ertoe leidt dat onvoldoende gekeken wordt naar de relatiedynamiek tussen ouders op zichzelf en de dreiging die daaruit voortvloeit van de ene richting de andere partner (dus los van de bedreiging die daaruit voortvloeit voor het welzijn van de kinderen). Dat kan vervolgens leiden tot een verkeerde benadering van volwassen slachtoffers. GREVIO verwijst ook zelf naar voorbeelden daarvan.

### De beschikbaarheid van de hulp en ondersteuning

*Hebben alle vrouwen directe toegang tot opvang en hulpverlening?*

Individuele gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inkoop van hulp en ondersteuning aan slachtoffers van GTV&HG. Hierdoor bestaan er regionale verschillen in het aanbod en de mate waarin slachtoffers gebruik kunnen maken van gespecialiseerde ondersteuning. Zo komt uit onderzoek naar voren dat niet elke gemeente voldoende gespecialiseerde hulp aanbiedt aan specifieke doelgroepen (o.a. vrouwen met een beperking, vrouwen zonder zelfstandige verblijfsstatus, lhbt-vrouwen, etc.).<sup>10</sup> In de werksessie is dit bevestigd en ook geproblematiseerd in relatie tot het stelsel: de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor hulp werpt een drempel op voor het bovengemeentelijk of zelfs landelijk organiseren van specialistische hulp, terwijl GTV&HG wel deels een hoogspecialistisch niveau van hulp vraagt. De uitdaging die er voor Nederland ligt is om in de gedecentraliseerde aanpak de ruimte voor regionaal maatwerk te combineren met het sturen op een landelijk dekkend stelsel opdat alle slachtoffers van GTV&HG toegang hebben tot adequate en beschikbare hulpverlening.

Tevens is er sprake van wachtlijsten, met name bij volwassen ggz, die er voor zorgen dat de hulp en ondersteuning niet altijd direct beschikbaar is voor slachtoffers GTV&HG.

Ten aanzien van de opvangcapaciteit werken gemeenten momenteel met de instellingen aan het verbeteren van de in-, door- en uitstroom. Het ministerie van VWS heeft hiervoor vanaf 2020 jaarlijks structureel 14 miljoen beschikbaar gesteld aan gemeenten.<sup>11</sup> Gemeenten, opvanginstellingen en VWS hebben gezamenlijk geconcludeerd dat ze de minimumnorm aan opvangplaatsen (van 1 op 10.000) zoals gesteld in de Istanbul-conventie niet leidend willen laten zijn. Vormen van hulpverlening waarbij de vrouw haar omgeving niet hoeft te verlaten<sup>12</sup> hebben volgens de drie partijen de voorkeur, mits de veiligheidssituatie dat toelaat.

<sup>10</sup> <https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/38660>

<sup>11</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/24/1voorjaarsnota>

<sup>12</sup> Voorbeelden hiervan zijn ambulante hulpverlening, het gebruik van Aware (een draagbaar alarm voor het slachtoffer) en time-out plekken voor de pleger.

## De kwaliteit van de hulp en ondersteuning

*Is de hulpverlening toegerust om gender te (h)erkennen en adequaat op in te zetten?*

Binnen de huidige kaders is het zeker mogelijk om de hulp en ondersteuning gendersensitief te laten zijn. Maar:

- Er is geen garantie voor gendersensitiviteit omdat er niet op wordt gestuurd (noch vanuit landelijke kaders noch vanuit regionale kaders). Hierdoor ontstaan er regionale verschillen in de mate van gendersensitiviteit in de uitvoering.
- De combinatie van een verkeerd begrip van wat een systeemgerichte aanpak inhoudt en van wat gendersensitiviteit behelst kan gendersensitieve hulp in de weg staan (terwijl gendersensitiviteit juist heel goed past in een systeemgerichte aanpak<sup>13</sup>). Zo wordt vaak gedacht dat gendersensitiviteit een eenzijdige focus op de vrouw als slachtoffer betekent, terwijl gendersensitiviteit juist ook een goed begrip van mannelijk plegerschap oplevert (zie analysekader). Daarnaast zien we dat de sterke focus op de veiligheid van kinderen een daadwerkelijke systeemgerichte (en daarmee gendersensitieve) invulling van de hulpverlening in de weg kan staan.

We zien wel projectmatige voorbeelden waarin de relatie tussen geweld, gender, macht en afhankelijkheden een plek heeft gekregen in de aanpak:

- Oranje Huis Aanpak van de BlijfGroep: veiligheid van alle gezinsleden staat centraal en binnen deze aanpak is er in de ondersteuning aandacht voor onderliggende gezinspatronen, maar wordt er ook ingezet op het versterken van de eigen regie van cliënten en het vergroten van de veerkracht van individu en systeem door te werken aan de overtuigingen, organisatiepatronen en communicatiepatronen in het gezin, er wordt een onderscheid gemaakt tussen de ouder- en de partnerrol.<sup>14</sup>
- Project De Nieuwe Toekomst van de Nederlandse Vrouwen Raad: in dit trainings- en coachingstraject, gericht op vrouwen die huiselijk geweld hebben meegemaakt, staan activering en het toekomstperspectief centraal. Het uiteindelijke doel van De Nieuwe Toekomst is controle over eigen leven en perspectief op economische zelfstandigheid. Het is de eerste methodiek voor deze doelgroep gericht op het bevorderen van economische zelfstandigheid ter voorkoming van herhaling van geweld.<sup>15</sup>
- Aanpak van oplopende schulden in de vrouwenopvang: een groot deel van de slachtoffers in de opvang heeft te maken met schulden. Gedurende de periode in de opvang liepen die schulden vaak op en het hebben van schulden maakte uitstroom uit de opvang erg moeizaam, omdat er dan geen rechten op een huurwoning waren. Middels verschillende projecten (onderzoeksrapport Nationale Ombudsman, Grip op Geld en project Versterken Financiële Zelfredzaamheid Cliënten) is er ingezet op het al in de opvang aanpakken van die schulden om zo de zelfredzaamheid van cliënten te versterken en professionals instrumenten te geven om financiële hulp te geven.<sup>16</sup>

### \* De motie-Van der Staaij-Buitenweg

Mede naar aanleiding van twee dodelijke stalkingszaken (Linda van der Giesen (2015), Hümeýra Erginçanlı (2018)) zijn er landelijke en regionale maatregelen binnen de strafrechtketen alsook in de hulpverlening ingezet om de aanpak van stalking in Nederland te verbeteren. Hierbij wordt ingezet op betere herkenning en inschatting van de risico's, één zaakverantwoordelijke en regie en een verscherpte strafrechtelijke aanpak, zo blijkt uit de Beleidsreactie op het Inspectieonderzoek naar de aanpak van de stalking (kenmerk 22).<sup>17</sup> In deze beleidsreactie wordt echter de verbinding niet gelegd met het feit dat vrouwen veel vaker slachtoffer worden van stalking door ex-partners, de relatie met gender, macht en afhankelijkheden. Tevens is er geen sprake van expliciete sturing op een gendersensitieve uitvoering (dus in het brede spectrum van preventie, repressie, bescherming en nazorg).

Uit de beleidsbrief is tevens op te maken dat gestuurd wordt op het gebruik van de SASH (Screening Assessment for Stalking and Harassment) door de politie. De SASH is een instrument om een risico-inschat-

<sup>13</sup> <https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/data/file/2014/Voorbij-vooroordelen-en-stereotypes-MOV-10271741-1.0.pdf>

<sup>14</sup> <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2018-03/Methodebeschrijving-de-oranje-huis-aanpak.pdf>

<sup>15</sup> [https://www.nederlandsevroutenraad.nl/docs/Factsheet\\_DNT\\_def.pdf](https://www.nederlandsevroutenraad.nl/docs/Factsheet_DNT_def.pdf)

<sup>16</sup> Reactie op de brief van de Nationale ombudsman over terugvorderingen huurtoeslag bij begeleid wonen (Kenmerk 2019-0000247520); <https://www.blijfgroep.nl/grip-op-geld-in-de-opvang>; <https://www.kennisbundel.nl/rapport/versterking-financiele-zelfredzaamheid-van-mensen-de-opvang>

ting te maken, in stalkingszaken het begin van het handelen van de politie. In de SASH wordt er op bepaalde punten aandacht besteed aan gender. Het is op basis van de deskstudy niet te zeggen of er in het vervolghandelen van de stalkingszaken en bij de bescherming en ondersteuning aan slachtoffers van stalking in voldoende mate sprake is van een gendersensitieve benadering.

### 3.3 Wat is de meerwaarde van het opvolgen van de aanbeveling?

De meerwaarde in het opvolgen van de aanbevelingen zit met name in het verbeteren van de effectiviteit van de hulpverlening en ondersteuning. Gender speelt nu eenmaal een rol als oorzaak, en door ook die oorzaak mee te nemen in risicotaxatie en hulp lukt het om beter aan te sluiten bij de specifieke situatie van een slachtoffer en meer passende hulp te verlenen. Gendersensitieve hulp versterkt de positie van vrouwen gedurende de hulpverlening om zo ook bij te dragen aan het voorkomen van revictimisatie (en de intergenerationele overdracht van geweld). Daarnaast leidt het opvolgen van de aanbevelingen tot het versterken van de deskundigheid van hulpverleners zodat geweld tegen vrouwen beter (h)erkend wordt en er adequate hulpverlening wordt geboden aan slachtoffers én aan plegers; en tot het voorkomen dat systeemdrempels maken dat (een deel) van de vrouwen geen of niet direct toegang hebben tot de hulp en ondersteuning.

Onvoldoende opvolgen van de aanbevelingen kan ertoe leiden dat slachtofferschap niet of onvoldoende herkend wordt. Een deel van de slachtoffers komt dan niet terecht bij de juiste hulpverlening. Het kan ervoor zorgen dat slachtoffers in geweldssituaties blijven of leiden tot revictimisatie, of dat de hulpverlening gewelddadige patronen of veiligheidsrisico's versterkt.

### 3.4 Hoe kunnen we dat praktisch invulling geven, ook kijkend naar ervaringen in andere landen?

Onderliggend aan dit cluster aanbevelingen ligt het uitgangspunt van GREVIO om te sturen op een gendersensitieve uitvoering van hulp, bescherming en ondersteuning. Het slachtoffer dient centraal te staan, wat in de Nederlandse context ook betekent: het slachtoffer dat niet binnen de genderstereotiepe rollen valt, zoals mannelijke slachtoffers; maar wel steeds binnen een benadering die oog heeft voor de rol die gender speelt in het geweld en op basis daarvan maatwerk levert.

*Praktische invulling ten aanzien van de toegankelijkheid van de hulp en ondersteuning:*

- Onderzoek of in de risicobeoordeling en bij de doorverwijzing naar hulp en ondersteuning door VT het perspectief op volwassen slachtoffers voldoende in beeld is in situaties waarin ook kinderen betrokken zijn. En onderzoek daarbij ook hoe het perspectief op kinderen samen kan gaan met het perspectief op volwassen slachtoffers, en of en hoe de functie van VT als meldpunt kan/moet worden losgekoppeld van de functie als toegang tot hulp voor slachtoffers zelf. Hierbij kan er naar Spanje worden gekeken, dat in de gespecialiseerde hulp beide perspectieven combineert.

Land	Toelichting
Spanje	Spanje biedt hulp die ruimte biedt voor de veiligheid van een volwassen slachtoffer én de veiligheid van het kind. Naast reguliere hulp is er gespecialiseerde hulp met betrekking tot zorg, crisis-hulp, opvang en re-integratie op psychologisch, sociaal en werkgebied, met educatie op het gebied van gelijkheid. Verder heeft Spanje een aantal interventie- en hulpprogramma's gericht op plegers. Voorbeelden hiervan zijn programma's voor plegers van huiselijk geweld (mannen en vrouwen) die daarvoor strafrechtelijk zijn veroordeeld, educatiemateriaal over gendergerelateerd geweld voor jongeren en een interventieprogramma voor mannelijke plegers van (ex-) partnergeweld die een gevangenisstraf uitzitten. Deze programma's hebben aandacht voor gender door thema's te behandelen die gaan over genderrollen, (on)gelijkheid en de effecten daarvan op gedrag en relaties.

- Onderzoek of de Meldcode HGKM belemmerend werkt voor professionals om melding te doen van geweldssituaties die niet vallen onder de ‘hoogrisico’-situaties en welke onveiligheidsrisico’s dat voor vrouwelijke slachtoffers meebrengt.
- Onderzoek of slachtoffers van GTV&HG drempels ervaren om hulp te zoeken door de meldcode en het melden van situaties bij VT. Voor leerpunten van andere laagdrempelige meldpunten zou gekeken kunnen worden naar Zweden, waar de nationale hulplijn breed bekend is en de groep bellers voor de helft uit vrouwelijke slachtoffers bestaat, maar ook naar voorbeelden binnen Nederland.

Land	Toelichting
<b>Zweden</b>	Zweden heeft een nationale hulplijn voor geweld tegen vrouwen. Andere hulplijnen zoals die van de politie en gezondheidszorg verwijzen slachtoffers van geweld naar deze specifieke hulplijn. Deze is 24/7 open, gratis en bemand door gespecialiseerde en ervaren professionals, die kunnen doorverwijzen naar lokale professionals voor (fysieke) hulpvoorzieningen. Een groot deel van de bellers is zelf vrouwelijk slachtoffer, en meer dan 50 procent van de vrouwen in Zweden is bekend met deze hulplijn, mogelijk ook doordat nationaal breed geadverteerd wordt.

Bij deze onderzoeken is het belangrijk om niet alleen te kijken of deze punten ook daadwerkelijk belemmerend werken, maar ook te kijken hoe deze punten zijn op te lossen in de huidige structuur met VT als beoogd laagdrempelig advies- en meldpunt en een systeemgerichte aanpak van geweld.

De volgende afwegingen zijn voorbeelden van de manier waarop de toegankelijkheid van hulp en ondersteuning beter in beeld kan worden gebracht.

*Afwegingskader in relatie tot de toegankelijkheid van hulp en ondersteuning voor alle slachtoffers*

- Wordt in de onderzoeksfase dader- en slachtofferschap van alle betrokkenen in een systeem goed onderzocht (aard, frequentie en duur van het geweld) en is er daarbij expliciet aandacht voor verschillen in motieven voor en gevolgen (bijv. fysiek, psychisch, angst, sociale contacten en relationele impact) van het geweld en voor afhankelijkheden, macht en controle in de relatie?
- Ga ik bij onderzoek naar de aanpak, ingezette maatregelen en instrumenten na of die aan gender gerelateerde effecten hebben? Pakken ze anders uit voor mannen en vrouwen in de zin van bijvoorbeeld afhankelijkheden, financiën, hulpverlening?

*Praktische invulling ten aanzien van de beschikbaarheid van de hulp en ondersteuning*

- Zorg voor voldoende capaciteit, die 24/7 beschikbaar is binnen een landelijk dekkend stelsel van gespecialiseerde ondersteuning, zodat alle slachtoffers direct, zonder herhaalde doorverwijzingen, terecht kunnen voor passende ondersteuning, ongeacht in welke gemeente een slachtoffer ingeschreven staat. Dit betreft zowel de crisisplaatsen als de niet-crisis hulp en ondersteuning. In dit kader is het belangrijk om na te gaan hoe binnen het bestaande stelsel van gedecentraliseerde verantwoordelijkheden een landelijke dekking van noodzakelijke specialistische hulp gerealiseerd kan worden.
- Hierbij willen we in Nederland ook aandacht voor de plegers in de aanpak. Dat kan op verschillende manieren. Een interessante manier om de verschillende perspectieven binnen één casus te combineren is de aanpak onder-één-dak die in Tilburg en Rotterdam wordt ontwikkeld en waarbij wordt voortgeborduurd op de ervaringen met FJC’s in het buitenland.

Land	Toelichting
<b>België</b>	<i>Family Justice Centers</i> zijn multidisciplinaire centra waar de gehele keten die betrokken is bij de aanpak van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, fysiek samen is op één plek. Het doel is om diensten te bieden aan slachtoffers en hun families vanuit één plek en dat ze beschikking hebben tot alle nodige diensten, verzorgen van veiligheid, en de verantwoordingsplicht van plegers te vergroten. Hier komen aandacht en hulp voor de volwassen slachtoffer en pleger en de veiligheid van de kinderen samen. Niet alle <i>Family Justice Centers</i> bieden hulp voor de plegers, maar enkele <i>Family Justice Centers</i> in Europa doen dit wel. België is een land met enkele centra waar er ook hulpprogramma’s zijn voor plegers.



Land	Toelichting
<b>Nederland</b>	In enkele regio's in Nederland (waaronder Amsterdam, Almere, Haarlem, Zaanstreek-Waterland en Flevoland) is er de Oranje-Huisaanpak. Hier kunnen slachtoffers van huiselijk geweld terecht voor nood-en crisisopvang, begeleid wonen en ambulante hulpondersteuning. Er wordt hulp en opvang geboden aan slachtoffers en kinderen, en indien de veiligheid het toelaat en de slachtoffer ermee instemt, wordt de pleger, als die instemt, ook betrokken als cliënt bij het hulptraject. De hulp bestaat uit fysieke, psychische en psychosociale ondersteuning, waarbij er gebruik wordt gemaakt van een intake (en risicotaxatie) crisisopvang, vervolgoopvang en afronding, waarna een gezinstaxatie en veiligheidsplannen worden gemaakt ter voorkoming van meer geweld.

De volgende afwegingen zijn voorbeelden van de manier waarop de beschikbaarheid van hulp en ondersteuning in beeld kan worden gebracht.

*Afwegingskader in relatie tot beschikbaarheid van hulp en ondersteuning voor alle slachtoffers*

- Zijn er voldoende voorzieningen voor slachtoffers en plegers van GTV&HG?
- Is er voldoende gespecialiseerde ondersteuning direct beschikbaar?
- Zijn er voldoende plaatsen voor vrouwelijke slachtoffers waar ze terechtkunnen voor hulp en ondersteuning om direct uit geweldssituaties te kunnen stappen?
- Zijn er voldoende voorzieningen voor slachtoffers en plegers die niet aan de stereotiepe verwachtingen en rolpatronen voldoen?
- Is er in de uitvoering voldoende ruimte voor situaties die niet aan de norm voldoen en de risico's op geweld die daaruit voortkomen?

*Praktische invulling ten aanzien van de kwaliteit van de hulp en ondersteuning*

- Stuur op de structurele inzet van hulp en ondersteuning die de onderliggende oorzaken (die samenhangen met gender) (h)erkennen en wegnemen, zodat alle slachtoffers deze gendersensitieve ondersteuning krijgen ongeacht in welke gemeente een slachtoffer inschreven staat.
  - Dit begint al bij de uitvoering door Veilig Thuis, door aandacht voor patronen, ongelijkheden en afhankelijkheden die samenhangen met gender en daaruit voortvloeiende risico's op geweld een plek te geven in de risicotaxatie, registratie, het onderzoek en het bij het werk van VT gehanteerd instrumentarium. Op die manier wordt het risico dat gepaard gaat met een te smalle focus op de veiligheid en ontwikkeling van kinderen (zie boven) beperkt en wordt meteen een analyse gemaakt die ook de gendersensitiviteit in het vervolgtraject bevordert.
  - Daarnaast is sturing op de kwaliteit van de hulp die na VT wordt ingezet nodig en ook mogelijk. In de werksessie over dit cluster is bijvoorbeeld genoemd dat aandacht voor gender een vereiste zou kunnen zijn voor kwaliteitskeurmerken en via die weg een plek kan krijgen in contracten met uitvoerders.
  - Het is belangrijk dat gendersensitiviteit van hulp structureel geborgd wordt. We zien in de afgelopen jaren tijdelijke projecten die tot een tijdelijke opleving in aandacht leiden en die leiden tot tools die wel bruikbaar zijn, maar niet worden ingebed in de uitvoeringspraktijk. Ook zien we dat gendersensitiviteit bemoeilijkt wordt door dezelfde reden als waardoor echt systeemgericht werken wordt bemoeilijkt: door het stelsel veroorzaakte fragmentatie in hulp, sturing en financiering. Een deel van deze belemmeringen is relatief eenvoudig weg te nemen, een ander deel (zoals financiering) vraagt sturing op landelijk niveau. Door gendersensitiviteit te koppelen aan ontwikkelingen die er op dat vlak al zijn, wordt voorkomen dat het apart komt te staan.
- Bevorder dat alle professionals in gespecialiseerde ondersteuning zich bewust zijn van de rol die gender speelt in GTV&HG, in staat zijn daaruit voortvloeiende verschillen in macht en afhankelijkheid te herkennen en adequaat te handelen in de hulp en ondersteuning aan slachtoffers. Wat hierboven voor VT is aangegeven geldt voor de hele keten: het helpt om dit zo concreet mogelijk te maken, door aspecten die samenhangen met gender en risico's op geweld een plek te geven in het instrumentarium dat professionals hanteren. Daarnaast is het belangrijk om hulpverleners bewust te maken van hun eigen *bias* als het gaat om gender, die bijvoorbeeld kan leiden tot het niet adequaat beoordelen van signalen (bijvoorbeeld bij hoogopgeleide vrouwen, van wie al snel wordt gedacht dat ze zichzelf wel redden) of tot *victim blaming* (het leggen van de

verantwoordelijkheid bij het slachtoffer). Hiervoor is structureel aandacht voor zowel GTV&HG als de rol van gender daarbij nodig in de opleidingen van professionals.

De volgende afwegingen kunnen helpen om de uitgangspunten van een gendersensitieve uitvoering te formuleren en hierop te sturen.

*Afwegingskader in relatie tot toegankelijke, beschikbare en adequate hulp & ondersteuning voor alle slachtoffers*

- Stuurt het beleid actief aan op een uitvoering waarin rekening wordt gehouden met gender? Is er specifiek aandacht voor de relatie tussen macht, afhankelijkheid en de relatie met geweld?
  - De wijze van onderzoek naar casussen: wordt dader- en slachtofferschap van alle betrokkenen in een systeem goed onderzocht (aard, frequentie en duur van het geweld) en is er daarbij expliciet aandacht voor verschillen in motieven voor en gevolgen (bijv. fysiek, psychisch, angst, sociale contacten en relationele impact) van het geweld en voor afhankelijkheden, macht en controle in de relatie?
- Stuurt het beleid aan op de inzet van instrumenten die rekening houden met gender? Is er specifiek aandacht voor de relatie tussen macht, afhankelijkheid en de relatie met geweld?
- Is het instrumentarium gestoeld op de erkenning van de relatie tussen gender, macht, ongelijkheden en geweld?
- Dragen de instrumenten bij aan het terugdringen van de relevante ongelijkheden? Of worden er instrumenten ingezet die (onbewust) bestaande ongelijkheden bevestigen of versterken?
- Maakt de uitvoering gebruik van methodieken en tools die aandacht aan de relatie tussen gender, macht en afhankelijkheden met geweld?
- Is er in de uitvoering voldoende ruimte voor situaties die niet aan de norm voldoen en de risico's op geweld die daaruit voort komen?
- Is er in de hulpverlening en ondersteuning aan slachtoffers en plegers voldoende aandacht voor m/v verschillen in alcoholmisbruik, psychiatrische of persoonlijkheidsproblematiek en de risico's voor geweld die daaruit voort kunnen komen?
- Beschikken de uitvoerend professionals over voldoende basisvaardigheden voor hulpverlening bij huiselijk geweld om de relatie tussen gender, macht en afhankelijkheden met geweld te erkennen en te herkennen en er adequaat op te handelen?
- Worden professionals gestuurd op deskundigheidsbevordering omtrent de relatie tussen gender, macht, ongelijkheden en de relatie met geweld?
- Herkennen en benoemen professionals patronen van intergenerationele overdracht van geweld, worden ze in hulpverleningstrajecten meegenomen?
- Herken ik het risico voor kinderen in een gezin met sterk traditionele rolpatronen en stereotiepe verwachtingen die niet aan die normen of verwachtingen willen of kunnen voldoen?
- Ben ik me bewust van de relatie tussen gender, macht, ongelijkheden in de relatie tussen kinderen in een gezin en de risico's voor geweld die daaruit voortkomen?
- Ga ik bij de evaluatie en monitoring van de aanpak, ingezette maatregelen en instrumenten na of die aan gender gerelateerde effecten hebben?
  - Pakken ze anders uit voor mannen en vrouwen in de zin van bijvoorbeeld afhankelijkheden, financiën, hulpverlening?
- Heb ik indicatoren opgenomen die inzicht bieden in de rol van risicofactoren die samenhangen met gender, macht en ongelijkheden.
  - Voorbeelden daarvan zijn de relatie tussen pleger en slachtoffer, de aanwezigheid/betrokkenheid van kinderen, echtscheiding, werkloosheid en sociaal isolement.

*Praktische invulling ten aanzien de motie-Van der Staaij-Buitenweg*

- Besteed in de Richtlijn Stalking aandacht aan gender als onderliggende oorzaak. Leg daarbij duidelijk de verbinding tussen gendergerelateerde patronen en afhankelijkheden enerzijds en onveiligheid anderzijds. Stel de norm dat gender als oorzaak wordt (h)erkend, alsmede de specifieke gevolgen en veiligheidsrisico's voor slachtoffers die daaruit voortvloeien.
- Bevorder dat alle professionals die volgens deze richtlijnen en aanwijzingen handelen zich bewust zijn van de rol die gender speelt in geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, in staat zijn daaruit voortvloeiende verschillen in macht en afhankelijkheid te herkennen en adequaat te handelen ter bescherming van slachtoffers van stalking door ex-partners.



- Stuur op het gebruik van gendersensitieve instrumenten en op het (h)erkennen en wegnemen van de onderliggende oorzaken (die samenhangen met gender) in de hulp en ondersteuning.

Land	Toelichting
<b>Denemarken</b>	Denemarken heeft een speciaal centrum, de Danish Stalking Centre, dat gericht is op het verlenen van fysieke hulp aan slachtoffers van stalking. Tevens heeft dit centrum een hulplijn voor slachtoffers en wordt er psychologische hulp geboden aan kinderen die getuige zijn geweest van stalking en het effect daarvan op hun ouder(s). Eerder onderzoek wees uit dat ongeveer 70 procent van al het contact met het Stalking Centre gevallen van ex-partnerstalking betrof, waarbij 89 procent vrouwelijke slachtoffers en 80 procent mannelijke daders. De politie gebruikt een risicotaxatie-instrument voor stalking, Stalking Assessment and Management (SAM), met betrekking tot de risicofactoren van de dader en kwetsbaarheidsfactoren voor het slachtoffer. De politie heeft nationale richtlijnen voor omgang met stalking, gericht op eenduidige registratie en documentatie en het bieden van de juiste hulp en bescherming aan en doorverwijzing van slachtoffers. Er zijn hulpdiensten vanuit de overheid die counseling en therapie aanbieden voor vrouwen en kinderen, maar deze diensten zijn niet overal landelijk beschikbaar.
<b>Canada</b>	In Canada heeft het ministerie van Justitie een document online beschikbaar gesteld met uitgebreide hulpadviezen en veiligheidstips voor slachtoffers van stalking, waarin er onder andere wordt ingegaan op welke hulpdiensten er zijn, wat te doen bij stalking, wat te doen in noodgevallen en de rechten van het slachtoffer. Er zijn geen hulporganisaties uitsluitend gericht op stalking, maar wel hulporganisaties die slachtoffers van stalking ondersteunen, zoals organisaties voor slachtofferhulp, crisishulplijnen en interventies, transitiehuizen die opvang bieden en geestelijke gezondheidsorganisaties.

De volgende afwegingen kunnen helpen om de gendersensitiviteit bij de aanpak van stalking te versterken.

#### *Afwegingskader in relatie tot de richtlijnen Stalking*

- **Wordt de relatie tussen gender en geweld expliciet gelegd in het beleid en de richtlijn Stalking?**
- **Is de probleemanalyse gestoeld op de erkenning van de relatie tussen gender en geweld?**
  - Heb ik gekeken naar verschillen in dader- en slachtofferschap tussen mannen en vrouwen in de aard, omvang en plaats van het geweld?
  - Heb ik deze verschillen meegenomen in de probleemanalyse en de formulering van de richtlijn?
  - Is het denkbaar dat het beleid – zonder rechtvaardiging – bovenmatig in het nadeel van vrouwen of mannen uitpakt?
- **Stuurt de Richtlijn Stalking actief aan op een uitvoering waarin rekening wordt gehouden met gender? Is er specifiek aandacht voor de relatie tussen macht, afhankelijkheid en de relatie met geweld?**
  - De wijze van onderzoek naar stalkingszaken: wordt dader- en slachtofferschap van alle betrokkenen in een systeem goed onderzocht (aard, frequentie en duur van het geweld) en is er daarbij expliciet aandacht voor verschillen in motieven voor en gevolgen (bijv. fysiek, psychisch, angst, sociale contacten en relationele impact) van het geweld en voor afhankelijkheden, macht en controle in de relatie?
- Is er in de uitvoering voldoende ruimte voor situaties die niet aan de norm voldoen en de risico's op geweld die daaruit voortkomen?
- Is er in de hulpverlening en ondersteuning aan slachtoffers en plegers voldoende aandacht voor m/v-verschillen in alcoholmisbruik, psychiatrische of persoonlijkheidsproblematiek en de risico's voor geweld die daaruit voort kunnen komen?
- Beschikken de uitvoerend professionals over voldoende basisvaardigheden voor hulpverlening bij huiselijk geweld om de relatie tussen gender, macht en afhankelijkheden met geweld te erkennen en te herkennen en er adequaat op te handelen?

### 3.5 Welke partijen zijn dan de belangrijkste stakeholders?

Net als bij het cluster beleid zijn ook binnen dit cluster het Rijk en de gemeenten belangrijke stakeholders. Op gemeenteniveau betreft dit zowel de centrumgemeenten vrouwenopvang (opvang en centrumfunctie voor onderdelen van de aanpak) als alle gemeenten (eigen verantwoordelijkheid, aanpak in

het lokaal veld). Daarnaast gaat het om uitvoeringsorganisaties zoals onder meer de 26 Veilig Thuis-organisaties, Centra Seksueel Geweld, de verschillende organisaties die vrouwen- en mannenopvang bieden, en kleinere hulpverleningsorganisaties. Tot slot hebben de verschillende veiligheidspartners (politie, Veiligheidshuizen en meer) een rol in de aanpak van stalking. Wat zijn hun rollen en verantwoordelijkheden in dit kader?

- Het Rijk is stelselverantwoordelijk. In de werksessie over hulpverlening is door stakeholders het belang van landelijke sturing op de toegankelijkheid, beschikbaarheid en kwaliteit van hulp onderstreept. Hoewel gemeenten deze rol zeker ook zouden kunnen pakken, stelden de aanwezigen bij de werksessie dat landelijke coördinatie en sturing nodig is. Er wordt naar het Rijk gekeken voor het stellen van landelijke kaders over wat systeemgericht en gendersensitieve hulp en ondersteuning betekent voor de regionale invulling, voor het stellen van de norm dat aandacht voor gender nodig is voor een effectieve aanpak van HGKM en voor het faciliteren van de uitvoering van die norm. Gebeurt dat niet, dan is de aanpak onvoldoende effectief en voldoet Nederland niet aan het Verdrag van Istanbul.
- Iets vergelijkbaars geldt binnen het huidige stelsel ook voor gemeenten. Zij zijn verantwoordelijk voor een goede organisatie van de aanpak van HG en ook opdrachtgever voor de uitvoering daarvan door een deel van de daarin betrokken partijen, zoals VT, crisishulpverlening, opvang, ambulante begeleiding en de Jeugdhulp. Vanuit de Wmo ligt er een verantwoordelijkheid bij de gemeenten ook als de hulp en ondersteuning op regionaal of landelijk niveau uitgevoerd wordt. In de aansturing van de uitvoering kunnen gemeenten de norm stellen dat aandacht voor gender in de uitvoering nodig is voor een effectieve aanpak van HGKM. Ze kunnen die norm faciliteren en sturing geven op hoe de uitvoering meer moet inzetten op effectieve hulpverlening als die niet aan de (landelijke) voorwaarden voldoet. Dat is belangrijk, omdat als het misgaat de gemeente de eerst verantwoordelijke partij is waarnaar gekeken wordt.
- Op het gemeenteniveau wordt gewerkt met 35 centrumgemeenten Vrouwenopvang die een regierol hebben en financiële middelen (via de decentralisatie-uitkering vrouwenopvang) ontvangen van het Rijk. Centrumgemeenten hebben samen met hun regiogemeenten een zogenoemde regiovisie opgesteld, een beleidsplan op het terrein van geweld in huiselijke kring.
- Gemeenten en het Rijk zijn er met elkaar verantwoordelijk voor dat Nederland een adequaat en dekend stelsel heeft voor de hulpverlening en ondersteuning aan slachtoffers. Samen moeten zij het gesprek voeren over hoe zij die verantwoordelijkheid invullen.
- Veilig Thuis: advies en onderzoek inzake vermoedens van GTV&HG. Veilig Thuis beoordeelt de veiligheid, en daarbij is het belangrijk signalen van onveiligheid goed op waarde te schatten door ze in context te bezien. Gender is onderdeel van die context. Daarnaast is het belangrijk dat, als er kinderen in het spel zijn, Veilig Thuis niet alleen naar de veiligheidsrisico's voor de kinderen kijkt, maar ook voor het volwassen slachtoffer.
- De uitvoeringsorganisaties bieden hulpverlening en ondersteuning aan slachtoffers en zijn verantwoordelijk voor het (h)erkennen van slachtofferschap en een effectieve uitvoering.
- Veiligheidspartners in de aanpak van stalking (o.a. de politie, Veilig Thuis, Openbaar Ministerie, Re-classering, Veiligheidshuizen) zijn verantwoordelijk voor het maken van een gendersensitieve veiligheidstaxatie, bescherming en repressie in stalkingszaken. Daarnaast hebben veiligheidspartners een bredere rol bij het verlenen van hulp bij GTV&HG, in het realiseren van de directe veiligheid die nodig is om vervolgens in de hulpverlening te kunnen gaan werken aan stabiele veiligheid en herstel.



# Gendersensitief juridisch kader

# 4

## 4 Gendersensitief juridisch kader

Dit hoofdstuk gaat in op de GREVIO-aanbevelingen die betrekking hebben op de gendersensitiviteit van het juridisch kader dat betrekking heeft op de aanpak van GTV&HG. Hieronder zijn deze aanbevelingen opgenomen.

### *GREVIO-aanbevelingen*

205.

GREVIO dringt er bij Nederland op aan de noodzakelijke maatregelen te nemen, met inbegrip van benodigde wetswijzigingen om te waarborgen dat rechters verplicht zijn:

- i) bij het vaststellen van het gezag en de omgangsregeling rekening te houden met alle aspecten van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld;
- ii) erop toe te zien dat het risico van een kind om in de toekomst getuige te zijn van geweld tegen een naaste wordt erkend als een situatie waarin de pleger het belang van het kind in gevaar brengt;
- iii) gendersensitieve richtlijnen aan te nemen om erop toe te zien dat de gendergerelateerde aard van het geweld en de invloed van een eventueel machtsverschil in de relatie op het kunnen voeren van onderhandelingen op een eerlijke manier worden erkend en dat er in procedures met betrekking tot kinderen de nodige ondersteuningsvereisten voor vrouwelijke slachtoffers van geweld zijn; en
- iv) de gezag- en omgangsregeling te beperken wanneer dit gerechtvaardigd is om de veiligheid en het belang van het kind te garanderen.

247.

GREVIO dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan de wetgeving en begeleiding inzake alternatieve geschillenregeling in alle strafzaken wegens geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld te herzien en aan te passen ten einde erop toe te zien dat dergelijke praktijken niet leiden tot de decriminalisering ervan en dat de rechten van de slachtoffers worden gehandhaafd. Tevens moedigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten sterk aan duidelijke protocollen en begeleiding in te voeren op alle rechtsgebieden waar gebruik wordt gemaakt van bemiddeling, om erop toe te zien dat ieder aanbod van bemiddeling volledig vrijwillig wordt aanvaard en dat er geen ongepaste druk wordt uitgeoefend op vrouwen om een vorm van bemiddeling of alternatieve geschillenregeling aan te vaarden.

269.

GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten aan erop toe te zien dat alle daden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld die vallen onder het Verdrag van Istanbul snel worden vervolgd en bestraft en dat effectieve maatregelen worden genomen om het aantal zaken waarin wordt afgezien van strafvervolgning terug te brengen, waaronder verdere verbetering in het verzamelen van bewijs en het gebruik van forensische documentatie en bewijs. GREVIO moedigt de Nederlandse autoriteiten verder sterk aan gegevens uitgesplitst naar gender te verzamelen om een adequate beoordeling en analyse van de vervolgings- en beschermingssystemen te kunnen maken en snel factoren te kunnen identificeren en aan te pakken die de deelname van vrouwen aan en hun toegang tot het rechtssysteem verminderen en wegnemen.

### 4.1 Wat moet precies onder de aanbeveling van GREVIO worden verstaan?

Deze aanbevelingen hebben betrekking op de wijze waarop binnen het juridisch kader wordt gehandeld in situaties waarin er sprake is of kan zijn van geweld tegen vrouwen/huiselijk geweld en begrip van onderlinge genderpatronen van belang is om passend te handelen. Daarvoor is het nodig om onderlinge patronen van afhankelijkheid en macht, die voortvloeien uit gender, te herkennen en de risico's voor geweld die daaruit voortkomen te herkennen en erkennen. Een gebrek daaraan kan ertoe leiden dat een beslissing wordt genomen die voortzetting of verergering van het geweld in de hand werkt en/of die onvoldoende duidelijk de norm stelt dat geweld niet wordt geaccepteerd.

We zien deze redentatie terug in alle drie aanbevelingen:

- Aanbeveling 205 betreft de totstandkoming van gezag- en omgangsregelingen bij gezinnen met een verleden van mishandeling. Als daarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met gendergerelateerde patronen die in het verleden het geweld veroorzaakten, bestaat de kans dat de gerealiseerde

gezag- of omgangsregeling het geweld in stand houdt of zelfs versterkt. Het is daarbij belangrijk om scheiding te onderkennen als risicofactor voor geweld:

Een scheiding<sup>18</sup> (of het dreigen om een relatie te verbreken) kan ertoe leiden dat partners geweld gebruiken of dat het geweld juist escaleert. Ook in relaties waarbij er nooit sprake was van geweld kan in deze periode geweld ontstaan. In de literatuur spreekt men van 'separation instigated violence'. Zowel mannen als vrouwen kunnen pleger zijn van separation instigated violence. Meestal is de pleger degene die verlaten wordt en die geschrokken is van de keuze van de partner om te scheiden en daarom gewelddadig reageert. Zo kan de pleger als reactie bezittingen van de partner vernielen of met objecten gooien. Deze vorm van geweld is vaak eenmalig. In relaties waarbij er al sprake was van 'common couple violence' kan het geweld zich na de scheiding voortzetten of escaleren. Bij 'intiem terrorisme' kan het geweld na de scheiding escaleren en zelfs fatale gevolgen hebben, vooral als de pleger het gevoel krijgt door de scheiding de controle over de partner te verliezen.<sup>19</sup> Ex-partnerstalking is een voorbeeld van de vorm die dit geweld aan kan nemen.

Als er kinderen zijn, blijven de ouders via de kinderen aan elkaar verbonden. Dat biedt beide partners de mogelijkheid om de gezag-/omgangsregeling en het proces om daartoe te komen te gebruiken om macht uit te oefenen over de ander. Het feitelijke contact dat ouders hebben in het kader van hun ouderschap kan bovendien concrete veiligheidsrisico's opleveren. We weten dat vrouwen (veel) vaker slachtoffer worden van geweld door de (ex-)partner dan mannen<sup>20</sup> en dat maakt dat GREVIO op het belang wijst om bij de totstandkoming van dit soort regelingen voldoende rekening te houden met de gevolgen van het geweld voor de moeder/het slachtoffer. Het Verdrag van Istanbul verbiedt om die reden het verplicht stellen van bemiddeling in gevallen van mishandeling ook expliciet, omdat bemiddeling dan een manier kan zijn om het geweld via de uitoefening van controle en macht op een andere manier voort te zetten. Het uitgangspunt van gezamenlijke gezag, dat in Nederland wettelijk is geregeld, is daarbij een punt van zorg voor GREVIO, omdat huiselijk geweld wel degelijk een reden kan zijn om daarvan af te zien als dat onvoldoende tegemoetkomt aan de rechten en veiligheid van het slachtoffer (veelal de moeder); er moet rekening gehouden worden met dat aspect, om te voorkomen dat moeders gestraft worden als zij zich uit veiligheidsoverwegingen niet houden aan omgangsregelingen die in dat kader bezien niet in hun belang zijn.

- Aanbeveling 247 en 269: wordt bij geweld tegen vrouwen/huiselijk geweld te snel gegrepen naar manieren van alternatieve geschillenregeling en afzien van strafvervolging, dan gaat dit ten eerste ten koste van de normstelling dat geweld tegen vrouwen onacceptabel is. Specifiek bij alternatieve geschillenregeling kan dit er bovendien toe leiden dat slachtoffers zich gedwongen voelen in te stemmen met een bemiddelingstraject waarin de controle van de dader over het slachtoffer kan voortduren (zie de uitleg hierboven), of met een oplossing die niet in hun belang is.

## 4.2 Waar staan we op dit moment in Nederland, ten opzichte van de norm die het Verdrag van Istanbul stelt?

GREVIO stelt in de delen van haar rapport waar de bovenstaande aanbevelingen betrekking op hebben niet dat het juridisch kader in Nederland niet voldoet aan de eisen die het Verdrag van Istanbul stelt. Het wijst er echter op dat het kader ruimte laat om onvoldoende recht te doen aan de positie van volwassen, vrouwelijke slachtoffers en onvoldoende rekening te houden met ongelijkheden en afhankelijkheden die voortvloeien uit gender, met potentieel schadelijke gevolgen voor deze slachtoffers en een gebrekkige normstelling ten aanzien van GTV&HG. Anders gezegd: als Nederland er onvoldoende in slaagt om binnen de bestaande kaders gendersensitief te handelen en recht te doen aan slachtoffers van

<sup>18</sup> Onder 'scheiding' wordt in dit document verstaan het uit elkaar gaan van partners, los van de formele relatie (wel/niet getrouwd, samenwonend etc.).

<sup>19</sup> S. Daru, J. Mejdoubi, K. de Vaan en A. Visser (2016). *Huiselijk geweld verklaard vanuit genderperspectief. Literatuurstudie* (RegioPlan, Movisie en Atria).

<sup>20</sup> L. van Eijkern, R. Downes en R. Veenstra (2018). *Slachtofferschap van huiselijk geweld. Prevalentieonderzoek naar de omvang, aard, relaties en gevolgen van slachtoffer- en plegerschap* (Groningen: RUG).

GTV&HG, voldoet het niet aan het Verdrag van Istanbul, ook al bieden de kaders voldoende mogelijkheid om het wél goed te doen. De belangrijkste vraag bij dit cluster aan aanbevelingen is dan ook: hoe stuurt Nederland op een gendersensitieve toepassing van het juridisch kader bij GTV&HG?

Een instrument dat GREVIO in dat kader noemt en prijst, zijn de richtlijnen van het Openbaar Ministerie betreffende het handelen van politie en justitie bij onder andere huiselijk geweld, zeden en slachtofferrechten. GREVIO ziet dit als instrumenten waarmee richting gegeven wordt aan de norm bij GTV&HG. Tegelijkertijd constateert GREVIO dat de feitelijke vervolging en sanctionering achterblijft bij het aantal meldingen en aanhoudingen. Dit is een punt van aandacht in de wijziging van de OM-aanwijzingen die in 2021 gepland staat. Ook is de overheid van plan om cijfers over vervolging en sanctionering op te nemen in de Impactmonitor huiselijk geweld, zodat hier meer zicht op ontstaat.

Belangrijk in dit kader zijn de ontwikkelingen in de samenwerking tussen politie, Veilig Thuis en het Openbaar Ministerie in het kader van Veiligheid Voorop en op basis van de visie van Van Arum & Vogtländer<sup>21</sup>. Deze partijen zetten in op een veel betere analyse van de situatie door zo snel mogelijk na een incident hun expertise te bundelen. Die betere analyse stelt hen in staat betere afwegingen te maken ten aanzien van het opvolgen van incidenten en te zoeken naar de juiste balans tussen vervolging en hulpverlening. In die balans is ook aandacht voor normstelling, is in de werksessie over dit cluster aanbevelingen aangegeven, waarbij nadrukkelijk is gesteld dat normstelling niet alleen plaatsvindt (en plaats hoeft te vinden) via vervolging en veroordeling, maar ook vorm kan krijgen in de gesprekken die bijvoorbeeld de politie met plegers voert.

Een voorbeeld dat GREVIO niet noemt, maar wel relevant is in het kader van de eerste aanbeveling binnen dit cluster, is het programma Scheiden zonder Schade. Zoals ook wettelijk vastgelegd ligt de focus op het belang van het kind, staat gelijkwaardig ouderschap voorop en wordt ingezet op bemiddeling. Dat zijn op zichzelf helemaal geen verkeerde uitgangspunten, mits bij de toepassing wel rekening gehouden wordt met de rol die gender en gendergerelateerd geweld kunnen spelen. GREVIO waarschuwt – precies met betrekking tot deze drie punten – dat een gebrek aan gendersensitiviteit kan leiden tot schade aan het belang van het volwassen slachtoffer (veelal: de moeder) en daarnaast ook tot een blinde vlek voor de schade die voortdurende onveiligheid oplevert voor het kind. Het programma Scheiden zonder Schade legt de nadruk op de-escalatie bij conflictscheidingen. In de documentatie die beschikbaar is met betrekking tot het programma wordt echter geen of nauwelijks aandacht aan besteed aan de hierboven genoemde risico's. Er is in de stukken minimaal aandacht voor huiselijk geweld, en in het geheel geen aandacht voor de gevolgen daarvan voor het verloop van een echtscheiding waarbij kinderen betrokken zijn. Mogelijk gebeurt dat wel in de uitvoering, maar dat is op basis van de deskstudy en werksessie niet vast te stellen.

Uit de werksessie die is gehouden over dit cluster aanbevelingen kwam dat in de uitvoeringspraktijk de begeleiding bij echtscheidingen op dit moment nog onvoldoende in staat is om risico's voor veiligheid goed in te schatten en daar goed rekening mee te houden. Ook lukt het in geval van samenloop met huiselijk geweld niet altijd om de juiste balans te vinden tussen het recht van het kind op omgang met beide ouders, risico's voor de veiligheid en ontwikkeling van het kind die voortvloeien uit geweld in het verleden en de toekomst, en het recht van het volwassen slachtoffer op veiligheid. Hulp en begeleiding bij deze processen zijn volgens de deelnemers aan de werksessie vrijwel volledig gericht op het realiseren/behouden van contact tussen kinderen en beide ouders en communicatie tussen hen; er zou onvoldoende aandacht zijn voor de voorgeschiedenis en eventuele veiligheids- en ontwikkelingsbedreigingen die daaruit voortvloeien. Ook is hulp vaak te kort van duur om echt goed in dit soort complexe situaties te kunnen begeleiden. Daarnaast merkten aanwezigen bij de werksessie op dat er eigenlijk geen zicht is op het verloop van scheidingen, de rol van gender daarbij en veiligheidsrisico's buiten casuïstiek die via de rechter gaat.

<sup>21</sup> L. Vogtländer en S. van Arum (2016) *Eerst samenwerken voor veiligheid, dan samenwerken voor risicogestuurde zorg* (GGD GHOR Nederland).

Er zijn verschillende manieren denkbaar om op een gendersensitieve toepassing te sturen. We komen daar in paragraaf 4.4 op terug. Belangrijk hier is echter dat de constatering die GREVIO doet samenhangen met de specifieke context in Nederland, waar het juridisch kader en de toepassing daarvan product van zijn en waar bij de opvolging van deze aanbevelingen rekening mee gehouden zal moeten worden. Die vormen immers de situatie zoals die nu in Nederland is. Denk daarbij aan onder andere:

- De visie dat het in het belang van het kind is om na een scheiding contact met beide ouders te kunnen hebben en houden, waarin weinig ruimte bestaat voor de gevolgen van huiselijk geweld in de voorafgaande partnerrelatie.
- De weerstand die er bestaat tegen het erkennen van vrouwen als specifieke groep slachtoffers in het kader van de aanpak van GTV&HG (zie ook hoofdstuk 2).

### 4.3 Wat is de meerwaarde van het opvolgen van de aanbeveling?

Het opvolgen van de aanbevelingen betekent dat bij de toepassing van het juridisch kader rekening gehouden wordt met de onveiligheid waar gendergerelateerde patronen en afhankelijkheden toe kunnen leiden, ook (en soms juist na) het verbreken van de relatie tussen pleger en slachtoffer. Het draagt bij aan het voorkomen dat controle van pleger over slachtoffer voortduurt na scheiding; voorkomen dat schade voor kinderen voortduurt na scheiding omdat geweld niet stopt; voorkomen dat slachtoffers zich gedwongen voelen mee te werken aan iets wat niet in hun belang is; en een duidelijke normstelling ten aanzien van GTV&HG.

Onvoldoende opvolgen van deze aanbevelingen kan leiden tot het voortbestaan van veiligheidsrisico's voor slachtoffers én kinderen, bijvoorbeeld omdat een pleger na echtscheiding contact met de kinderen houdt en via de kinderen met het slachtoffer, terwijl de geweldsdreiging niet is verdwenen. Het kan ertoe leiden dat straftoepassing onvoldoende effectief is in termen van het voorkomen van recidive en bevorderen van herstel. Het kan ertoe leiden dat onvoldoende de norm wordt gesteld dat GTV&HG onacceptabel is, omdat een slachtoffer dat afhankelijk is van de pleger zich gedwongen voelt om mee te gaan in een bemiddelingstraject dat niet in haar belang is.

### 4.4 Hoe kunnen we dat praktisch invulling geven, ook kijkend naar ervaringen in andere landen?

De lijn van de aanbevelingen aanhoudend, vereist de invulling van deze aanbevelingen het nemen van de volgende stappen **op het gebied van gezag- en omgangsregelingen**:

1. Erken expliciet de risico's die uitgaan van geweld in de partnerrelatie voor het proces tijdens en na scheiding en de complexiteit van de beslissingen die daaromtrent genomen moeten worden, en rust professionals toe voor het handelen in deze processen.
2. Breng scherp(er) de veiligheidsrisico's bij scheiding in kaart en stem omgangs-/gezagregelingen daarop af.
3. Houd bij het begeleiden van de totstandkoming van omgangs- en gezagregelingen rekening met de gevolgen van geweld in de voorgaande relatie en met verschillen in macht en afhankelijkheid die worden veroorzaakt door gendergerelateerde patronen.

We nemen deze punten hieronder door.

#### 1 Erken expliciet de risico's die uitgaan van geweld in de partnerrelatie voor het proces tijdens en na scheiding en de complexiteit van de beslissingen die daaromtrent genomen moeten worden, en rust professionals toe voor het handelen in deze processen.

De impact van geweld op kinderen is enorm. Dat geldt zowel voor geweld dat zich tegen de kinderen richt als geweld dat tussen de ouders plaatsvindt. Partnergeweld gaat bovendien vaak samen met kindermishandeling. De belangen die in een scheidingssituatie, waarin sprake is van een verleden en/of een risico op huiselijk geweld en kindermishandeling, tegen elkaar moeten worden afgewogen, brengen een hoge mate van complexiteit met zich mee. Naar de toekomst kijken, in de vooronderstelling dat betrokkenen het verleden achter zich kunnen laten en dat wat in het verleden is gebeurd niet van invloed is op



de toekomst, is niet reëel. Alle professionals die bij deze processen betrokken zijn, van rechters en Openbaar Ministerie tot scheidingsbemiddelaars en andere hulpverleners, moeten zich bewust zijn van de trauma's en risico's in een dergelijke situatie die leiden tot een complexe belangenafweging. De overheid kan er niet van uitgaan dat zij hier zelfstandig de juiste weg in weten te vinden, dat vereist specialistische begeleiding van dit soort processen voor onder andere de rechters die betrokken zijn en de beschikbaarheid van langdurige omgangsbegeleiding voor ouders, iets wat er nu onvoldoende is.

## 2 Breng scherp(er) de veiligheidsrisico's bij scheiding in kaart en stem omgangs-/gezagregelingen daarop af.

In dit kader verwijst GREVIO naar de MASIC (Mediator's Assessment of Safety Issues and Concerns), een risicotaxatie-instrument dat het mogelijk maakt om feitenonderzoek te doen in scheidingszaken en te inventariseren of er sprake is van partnergeweld (Holtzworth-Munroe, Beck & Applegate, 2010;2014). Het is in Brabant gebruikt in het kader van het ZonMw-project Verbetering Ketenaanpak Conflictscheidingen (2015-2107) door Veilig Thuis, de RvdK en Kompaan & De Bocht. De ervaringen in de pilot waren positief. De onderliggende problemen werden voor professionals beter zichtbaar. Dat stelde betrokkenen beter in staat te bepalen welke maatregelen nodig zijn voor het vergroten van de veiligheid en te beoordelen of mediation een geschikte stap is (website Movisie, 2019). De MASIC is betrouwbaar en valide (Pokman et al., 2014) en verschillende andere landen, waaronder Canada, Australië, en enkele delen van de VS, gebruiken MASIC als verplicht onderdeel bij echtscheidingstrajecten.

Hieronder worden nog twee andere voorbeelden van instrumenten in dit kader uitgelicht.

Instrument	Toelichting
Domestic Violence Evaluation (DOVE; VS en Canada)	Dit instrument wordt gebruikt voor risicotaxatie en risicomanagement van het vóórkomen van geweld gedurende en na scheiding en bemiddelingsprocedures. Deze tool behandelt verschillende factoren bij het gebruik van geweld, zoals middelengebruik, verslaving, woede en geestelijke gezondheidsproblemen. Verschillende ervaringen met en vormen van geweld en de dynamieken die hierbij een rol spelen in de relatie. Dit instrument is effectief bevonden (Ellis, Stuckless, & Wight, 2006; Ellis & Stuckless, 2006; Sharps et al., 2016).
Detection Of Overall Risk Screen (DOORS; o.a. Australië, Singapore, Zweden en Noorwegen)	Deze tool is driedelig en gericht op het ondersteunen van professionals bij screening, evaluatie en acties bij gevallen waarbij de veiligheid en welzijn van families in het geding zijn. Dit instrument is gericht op de ondersteuning van enerzijdscheidende ouders en anderzijds betrokken professionals om veiligheid en welzijnsrisico's te identificeren en aan te pakken. DOORS is evidence based, de focus ligt op alle leden van het gezin, het is daarmee ook gericht op de ontwikkelings- en veiligheidsrisico's die kinderen raken. Relevante factoren voor geweldpleging worden meegewogen in de risicotaxatie, zoals conflictfactoren en stress- en communicatie factoren met het oog op het nemen van de juiste stappen voor het gezin (McIntosh et al., 2016).

## 3 Houd bij het begeleiden van de totstandkoming van omgangs- en gezagregelingen rekening met de gevolgen van geweld in de voorgaande relatie en met verschillen in macht en afhankelijkheid die worden veroorzaakt door gendergerelateerde patronen.

Bijvoorbeeld door binnen het programma Scheiden zonder Schade meer nadrukkelijk en navolgbaar dan nu het geval is in de programmadocumentatie aandacht te besteden aan:

- gendersensitiviteit bij verdere invulling van rol van gezinsvertegenwoordiger/casushouder;
- de rechten van volwassen slachtoffers van huiselijk geweld in de partnerrelatie die uitmondt in een complexe scheiding, aanvullend op de schade die dergelijke scheidingen kunnen opleveren voor de betrokken kinderen;
- de mogelijkheid om beargumenteerd af te zien gezamenlijkheid in trajecten waar een geschiedenis is van huiselijk geweld (en daarover af te stemmen met de rechterlijke macht, die het uitgangspunt van gezamenlijkheid heeft opgenomen in het visiedocument Rechtspraak);
- veiligheid als factor in de analyse van de situatie (en daarbij te kiezen voor een instrument dat daarvoor geschikt is, zie ook het onderzoek naar triage-instrumenten<sup>22</sup>).

<sup>22</sup> A. Ogink, H. Gijzel en V. van Dijk (2020) *Onderzoek triage (complexe) scheidingsproblematiek: de huidige praktijk onder de loep.* (KPMG Advisory).



Maar ook door (zoals hierboven al beschreven) rechters en andere betrokken professionals te begeleiden bij het maken van de complexe afwegingen waar het in deze processen om gaat. Hieronder wordt een voorbeeld uit Spanje in dit kader uitgelicht.

Land	Toelichting
Spanje	Spanje heeft enkele wettelijke regelingen die slachtoffers, die in een afhankelijke positie zitten ten opzichte van hun pleger, beschermen tegen meegaan in alternatieve geschillenregelingen of bemiddelingstrajecten die niet in hun belang zijn dan wel de ernst van het misdrijf onvoldoende erkennen. Enkele van die regelingen springen in het oog als interessant voor Nederland. Er wordt geen gezamenlijke gezag of omgang gegeven als een van beide ouders strafrechtelijk moet worden vervolgd als gevolg van een poging tegen het leven, fysieke of morele integriteit, vrijheid of seksuele vrijheid van de andere partner of van de kinderen die bij beiden wonen. Dit geldt ook voor gevallen waar er op basis van aantijgingen van de partijen en geleverd bewijs gegronde aanwijzingen zijn van huiselijk geweld. Rechters zijn hierbij genooddaakt om geen gezamenlijke gezag of omgang in te zetten wanneer strafrechtelijke procedures eraan komen, of wanneer er geen strafrechtelijke procedures aankomen, maar wel aanwijzingen zijn van huiselijk geweld (art 92.7 civiel recht). Verder zijn er ook strafrechtelijke wetten (artikel 544 ter, 544 quinquies en 55) waar de rechter, zelfs uit eigen beweging of zonder dat een beschermingsbevel nodig is, beslissingen mag nemen in verband met de gezag- en omgangsregelingen die passend worden geacht voor de veiligheid van de slachtoffers als er geweldsincidenten zijn geweest.

De volgende afwegingen kunnen helpen om de gendersensitiviteit bij de totstandkoming van gezag- en omgangsregelingen te versterken.

Afwegingskader gendersensitiviteit in relatie tot gezag- en omgangsregelingen in geval van partnergeweld voorafgaand aan een scheiding:

- Wie is het slachtoffer, wie is de pleger, en is sprake van ongelijkheid in macht en afhankelijkheden tussen hen?
- Wat is op dit moment het risico op geweld?
- Welke risico's voor veiligheid en ontwikkeling van betrokken kinderen zijn er bij voortdurende van onveiligheid na de scheiding?
- Is de pleger na de scheiding in staat tot het voortzetten van de macht/control over het slachtoffer?  
*Bijvoorbeeld via de omgangsregeling?*
- Worden beide ouders in gelijke mate verantwoordelijk gehouden voor de veiligheid in het gezin, ook na scheiding?

De invulling van de aanbevelingen van GREVIO betekent **op het gebied van alternatieve geschillenregeling, bemiddeling, vervolgen en bestraffen**:

1. Aandacht besteden aan gender als oorzaak voor GTV&HG.
  - a. Daarbij duidelijk de verbinding leggen tussen gendergerelateerde patronen en afhankelijkheden enerzijds en onveiligheid anderzijds. Dat betekent onder andere ook bij (ex-)partnergeweld, seksueel geweld, STP en stalking bevorderen dat gender als oorzaak wordt herkend, alsmede de specifieke gevolgen en veiligheidsrisico's voor slachtoffers die daaruit voortvloeien.
2. Bevorderen dat professionals die zich met het bovenstaande bezig houden, zich bewust zijn van de rol die gender speelt in GTV&HG, in staat zijn daaruit voortvloeiende verschillen in macht en afhankelijkheid te herkennen en daar in geval van alternatieve geschillenregeling, bemiddeling, vervolging en bestraffing rekening mee houden.
 

Dat betekent:

  - Onderscheid maken tussen dader en slachtoffer op basis van het motief voor en de gevolgen van het geweld en alertheid op het gebruik van stereotypen die dit onderscheid vertroebelen (zoals 'zij zuigt, hij slaat' en 'waar er twee vechten, hebben twee schuld').
  - Het begrip 'wederzijds geweld' alleen gebruiken in die situaties waarin machtsverschillen geen rol spelen en het over en weer gepleegde geweld gelijksoortig is.

- Protocolleren hoe in de praktijk wordt omgegaan met machtsverschillen bij (ex-)partnergeweld (zie buitenlandse voorbeelden).

In de werksessie over dit cluster aan aanbevelingen is aangegeven dat het daarbij belangrijk is om te zoeken naar een gedeelde taal om het over de rol van gender te hebben. Gezien de weerstand die begrippen als ongelijkheid, discriminatie, gender en mensenrechten op de werkvloer oproepen wordt daarnaast het belang onderstreept van een zo concreet mogelijke vertaling van de noodzaak om gendersensitief te handelen naar de instrumenten die in de opsporing en vervolging worden gebruikt. Bijvoorbeeld door het feit dat vrouwen een hoger risico lopen op ernstige gevolgen van gendergerelateerd geweld een plek te geven in de weging van veiligheidsrisico's en de waarheidsvinding.

3. Bij bemiddeling tussen daders en slachtoffers van vormen van GTV&HG mechanismen inbouwen die een mogelijk ongelijkwaardige positie compenseren en machtsmisbruik helpen voorkomen.
  - a. Voorbeelden van zaken die kunnen leiden tot een ongelijke onderhandelingspositie zijn onderhandelingsvaardigheden bij mediation; economische mogelijkheden; maar ook angst om tegen te spreken.
4. Zorgen voor de beschikbaarheid van voldoende forensisch-medische expertise voor het verzamelen van bewijs bij volwassen slachtoffers (in aanvulling op de actuele inspanningen, gericht op de beschikbaarheid van forensisch-medische expertise bij kindermishandeling en naar voorbeeld van de werkwijze in de Centra Seksueel Geweld; denk daarbij ook aan de huidige ontwikkeling van twee 'Centra onder 1 dak' voor de integrale aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling in Rotterdam en Tilburg).
5. Onderzoeken of bij de straftoepassing voldoende rekening wordt gehouden met de relatie tussen gender, macht, ongelijkheden en geweld en het feit dat deze vorm van geweld een uiting is van discriminatie van vrouwen.

Hieronder wordt een overzicht gegeven van mogelijk interessante voorbeelden uit het buitenland, waarvan verder verkend kan worden of en hoe ze lessen bevatten voor Nederland. Het betreft voorbeelden van manieren waarop meer recht gedaan kan worden aan het gendergerelateerde karakter van GTV&HG en daaruit voortvloeiende veiligheidsrisico's en waarop meer prioriteit kan worden gegeven aan opsporing en vervolging.

Land	Toelichting
<b>Italië</b>	<p>Italië heeft gespecialiseerde politiedepartementen op GTV&amp;HG. In geval van geweld tegen vrouwen wordt, in het kader van het verbeteren van de documentatie en bewijs, een gestandaardiseerde procedure gehanteerd (EVA-protocol). Hierbij wordt specifieke en belangrijke informatie geregistreerd met betrekking tot het slachtoffer en de dader; om na te gaan of er sprake is van gendergerelateerd geweld. Op deze manier kan ook bij enkelvoudige delicten, waarbij het slachtoffer geen klacht indient, toch een historie opgebouwd worden van forensische documentatie en bewijs voor opsporing en vervolging.</p> <p>De Hoge Raad voor Justitie hanteert richtlijnen ter bevordering van gerechtelijke procedures, waar gespecialiseerde units zich over de gendergerelateerde zaken kunnen buigen, met het doel om best practices te bevorderen voor omgang met gendergerelateerd geweld. Hiernaast is het wettelijk mogelijk om justitiële onderzoeken in geval van delicten die samenhangen met gendergerelateerd geweld (zoals mishandeling, stalking en seksueel geweld) prioriteit te geven. Alhoewel het overall cijfer van bestrafing niet zo hoog is, heeft dit geleid tot meer aangiftes, meer behandeling van deze zaken en een snellere vervolging en bestrafing.</p>

Land	Toelichting
<b>Denemarken</b>	In Denemarken gaat de richtlijn van het Openbaar Ministerie aldaar gepaard met een kennispakket, dat zowel informatie bevat over de bejegening van slachtoffers als instructies met betrekking tot sancties en andere maatregelen. Interessant is ook dat deze richtlijn de nadruk legt op het documenteren van de letsels van het slachtoffer met het oog op een succesvolle vervolging, ook in geval dat het slachtoffer haar aangifte, klacht of getuigenis terugtrekt. De politie, andere handhavers en openbaar aanklagers worden getraind in het toepassen van deze richtlijn.
<b>Spanje</b>	Spanje stelt GTV&HG expliciet strafbaar. In de wetgeving waarin dit geregeld wordt, wordt seks expliciet genoemd (hetzelfde geldt overigens voor geweld tegen kinderen, waarbij kinderen als slachtoffer expliciet genoemd worden), aandacht besteed aan intersectionaliteit (combinatie van factoren die zorgen voor extra kwetsbaarheid voor slachtofferschap) en macht. Seks, seksuele oriëntatie/identiteit en gender gelden (samen met andere factoren zoals religie en etniciteit) als strafverzwarende omstandigheden voor onder andere psychologisch geweld (waaronder bedreiging en dwang), stalking, fysiek en seksueel geweld. Voor het zekerstellen van aandacht voor gender bij de toepassing van deze wetgeving maakt Spanje gebruik van protocollen, instructies en instrumenten voor handhavingsorganisaties en gespecialiseerde units en rechtbanken bij zaken van GTV&HG. Hiernaast hebben handhavingsorganisaties een zero-tolerancebeleid in geval van geweld tegen vrouwen en kunnen plegers vastgehouden worden als er veiligheidsrisico's zijn voor slachtoffers totdat er rechterlijke beslissingen zijn genomen. Deze maatregelen kunnen vergezeld worden van politiebescherming en elektronisch toezicht voor monitoring in gewelds zaken.

De volgende afwegingen kunnen helpen om de gendersensitiviteit op dit vlak te versterken.

Afwegingskader gendersensitiviteit in relatie tot alternatieve geschillenregeling, bemiddeling, vervolgen en bestraffen:

- Wie is het slachtoffer, wie is de pleger, en is sprake van ongelijkheid in macht en afhankelijkheden tussen hen?
- Wat is het motief voor het geweld, en wat betekent dat motief voor de veiligheid van het slachtoffer?
  - Expliciet rekening houdend met gendergerelateerde opvattingen als motief. *Denk daarbij bijvoorbeeld aan controle als motief, waar een specifiek veiligheidsrisico van uitgaat.*
- Heb ik voldoende zicht op de gevolgen van ongelijkheid in macht tussen pleger en slachtoffer voor de veiligheid van het slachtoffer, en houdt de gekozen interventie/afdoening daar voldoende rekening mee?
  - Wordt de interventie/afdoening zo ingezet, dat deze de positie van het slachtoffer versterkt?
- Blijft bij de gekozen afdoening de norm, dat GTV&HG onacceptabel is, voldoende overeind?
- Wordt alles in het werk gesteld om bewijs van strafbaar gedrag te verzamelen, ook wanneer het slachtoffer geen aangifte doet?

#### 4.5 Welke partijen zijn dan de belangrijkste stakeholders?

Het ligt voor de hand om aan te sluiten bij de partijen die samenwerking in Veiligheid Voorop: Openbaar Ministerie, reclassering (3RO), Raad voor de Kinderbescherming, Veilig Thuis en Nationale Politie. De laatste twee partijen zijn slechts zijdelings bij deze drie aanbevelingen betrokken, maar hebben natuurlijk wel met hetzelfde kader te maken. De rechterlijke macht is niet in dit programma vertegenwoordigd maar is uiteraard een belangrijke partij in de opvolging van de GREVIO-aanbevelingen. Tot slot is het ook goed om te bezien of en hoe Slachtofferhulp Nederland betrokken kan worden.

Ook voor dit cluster van aanbevelingen geldt dat het belangrijk is dat de rijksoverheid aanstuurt op gendersensitiviteit in de uitvoering door het onderwerp te agenderen en te prioriteren. Dat is ook belangrijk gezien de weerstand die er op de werkvloer leeft tegen de taak en begrippen die centraal staan in het praten over de relatie tussen gender en GTV&HG. Die weerstand kan niet alleen worden weggenomen door op de werkvloer een heel concrete vertaling te maken naar het handelen van professionals; dat vereist ook acties die uiteindelijk leiden tot een andere discussie op maatschappelijk niveau.

#### 4.6 Wat zijn hun rollen en verantwoordelijkheden in dit kader?

- Nationale Politie: herkennen van GTV&HG, ingrijpen bij acute onveiligheid, aanhouding, opname van aangiften, onderzoek.
- Openbaar Ministerie en rechterlijke macht: (beslissen over) vervolging en straftoepassing, daarbij rekening houdend met de context waarin het geweld plaatsvindt (waaronder: gendergerelateerde aspecten en daaruit voortvloeiende verschillen in macht en afhankelijkheden), de gevolgen daarvan voor de veiligheid van het slachtoffer, de rechten en belangen van het slachtoffer. Daarbij waken zij er in het juridische traject voor dat de pleger na interventie/scheiding macht en controle over het slachtoffer kan blijven uitoefenen en onveiligheid voortduurt.
- Reclassering: inschatting van de kans op recidive en risicoscreening, toezicht op naleving van opgelegde voorwaarden, uitvoeren van gedragsinterventies en werkstraffen. Daarbij oog hebbend voor en handelend op gendergerelateerde factoren die het geweld veroorzaken/laten voortduren dan wel herhaling van het geweld in de hand werken.
- Raad voor de Kinderbescherming: onderzoek en advies aan de rechter bij ernstige bedreiging van de ontwikkeling van een kind. Daarbij is het belangrijk om bij GTV&HG niet alleen oog te hebben voor de gevolgen van het geweld voor het kind, maar ook voor de positie van het volwassen slachtoffer. Zij mag niet verantwoordelijk gehouden worden voor onveiligheid die haar (ex-)partner veroorzaakt en bij beslissingen rondom omgang en gezag moet ook rekening met haar belangen en veiligheid gehouden worden.
- Veilig Thuis: onderzoek en advies inzake vermoedens van GTV&HG. Veilig Thuis beoordeelt de veiligheid, en daarbij is het belangrijk signalen van onveiligheid goed op waarde te schatten door ze in context te bezien. Gender is onderdeel van die context. Daarnaast is het belangrijk dat, als er kinderen in het spel zijn, Veilig Thuis niet alleen naar de veiligheidsrisico's voor de kinderen kijkt, maar ook voor het volwassen slachtoffer.
- Slachtofferhulp Nederland: in het kader van de aanbevelingen die hier centraal staan is met name het begeleiden van slachtoffers bij het strafproces relevant als rol van Slachtofferhulp Nederland.
- Rijksoverheid: zie cluster 1.



# Samenvatting en advies

# 5

## 5 Samenvatting en advies

In de voorgaande hoofdstukken is een nadere concretisering opgenomen van de aanbevelingen die GRE-VIO aan Nederland heeft gedaan met het oog op de gendersensitiviteit van de Nederlandse aanpak van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (GTV&HG). Daarbij zijn we feitelijk al verder gegaan dan alleen een concretisering. Per cluster van aanbevelingen is uitgewerkt wat er precies onder verstaan kan worden, wat op dit moment de situatie in Nederland is, waar de Nederlandse overheid aan kan denken bij de opvolging van de aanbevelingen en welke partijen daar in welke hoedanigheid bij betrokken zijn. Dit hoofdstuk beperkt zich tot een samenvatting van deze uitwerkingen. Het bevat een overzicht van de belangrijkste verbeteracties per cluster van aanbevelingen die in de voorgaande hoofdstukken genoemd zijn. Vervolgens wordt een advies gedaan voor de stappen die doorlopen kunnen worden bij de opvolging van de aanbevelingen, de daarbij te betrekken partijen en hun rollen en verantwoordelijkheden.

### 5.1 Verbeteracties

Op de volgende pagina's wordt per cluster van aanbevelingen een overzicht gegeven van de in dit rapport opgenomen verbeteracties. In de hoofdstukken van de afzonderlijke clusters is hier een uitgebreidere uitwerking van opgenomen, inclusief verwijzing naar mogelijk interessante buitenlandse voorbeelden en afwegingskaders voor de concrete invulling.

#### Overzicht aanbevelingen en verbeteracties

Cluster 1: beleid	
Aanbevelingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beleid &amp; wetgeving moeten het begrip weerspiegelen dat GTV&amp;HG gendergerelateerd geweld is, dat tegen vrouwen is gericht omdat ze vrouw zijn en dat hen buitenproportioneel treft.</li> <li>• Erken GTV&amp;HG als discriminatie van vrouwen.</li> <li>• Verbind beleid gericht op gendergelijkheid aan beleid gericht op GTV&amp;HG.</li> <li>• Voer effectief, gecoördineerd, alomvattend beleid op dit vlak dat o.a. ook zorgt voor consistente dienstverlening in alle gemeenten.</li> </ul>
Verbeteracties	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erken dat er vormen van geweld zijn waar vrouwen onevenredig vaak slachtoffer van worden <i>omdat zij vrouw zijn</i> (zoals uitgewerkt in het analysekader).</li> <li>• Neem in beleid dat zich richt op deze vormen van geweld (zoals bij cluster 1 genoemd) gender als oorzaak op en stel doelen die gericht zijn op bewustwording, benoemen en aanpakken. Dit is goed mogelijk binnen de systeemgerichte aanpak en zonder af te doen aan andere oorzaken van GTV&amp;HG.</li> <li>• Leg daarbij de verbinding tussen alle verschillende stukjes beleid die zich nu op onderdelen van de problematiek richten, waaronder ook het emancipatiebeleid, door hierop te coördineren en toe te zien op de uitvoering.</li> <li>• Pas wet- en regelgeving waar nodig aan zodat in voldoende mate rekening gehouden kan worden met gender als oorzaak voor deze vormen van geweld. Daarbij gaat het zowel om wet- en regelgeving zelf als de toepassing daarvan.</li> </ul>
Cluster 2: hulpverlening	
Aanbevelingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evalueer de invloed van de fusie tussen AMK en SHG en van de genderneutrale aanpak op de toegankelijkheid voor vrouwen van preventie- en veiligheidsvoorzieningen.</li> <li>• Herzie de genderneutrale aanpak van de bescherming en ondersteuning van slachtoffers.</li> <li>• Zorg dat vrouwelijke slachtoffers van geweld direct worden doorverwezen naar gespecialiseerde ondersteuningsdiensten.</li> <li>• Zorg voor voldoende aandacht voor gender bij maatschappelijke diensten.</li> <li>• Onderzoek de invloed van de inrichting van de meldcode op de tijdigheid van melden van signalen van GTV&amp;HG en op het hulpzoekgedrag van vrouwen.</li> <li>• Houd bij het bieden van bescherming tegen stalking en bedreiging uitdrukkelijk rekening met het verhoogde risico van vrouwen op geweld na het verbreken van een relatie.</li> </ul>

## Vervolg overzicht aanbevelingen en verbeteracties

### Cluster 2: hulpverlening

- Verbeteracties**
- Ten aanzien van de toegankelijkheid van de hulp en ondersteuning:*
- Onderzoek of de huidige inrichting en werkwijze van VT en de Meldcode voldoende recht doen aan de positie van slachtoffers en leiden tot voldoende toegankelijkheid van hulp.
- Ten aanzien van de beschikbaarheid van de hulp en ondersteuning:*
- Zorg voor voldoende, laagdrempelige beschikbaarheid van gespecialiseerde ondersteuning voor alle slachtoffers van GTV&HG. Ga na hoe deze ondersteuning binnen het bestaande, gedecentraliseerde stelsel, landelijk dekkend gerealiseerd kan worden.
- Ten aanzien van de kwaliteit van de hulp en ondersteuning:*
- Stuur op de structurele inzet van hulp en ondersteuning die de onderliggende oorzaken (die samenhangen met gender) (h)erkennen en wegnemen. Kijk daarbij naar de werkwijze van Veilig Thuis, stuur op de kwaliteit van de hulp die na VT wordt ingezet en borg gendersensitiviteit van hulp structureel in bestaande structuren, aanbod en opleidingen.
  - Borg aandacht voor gender in de uitvoering door dit heel concreet uit te werken en die uitwerking een plek te geven in bestaand instrumentarium.

### Cluster 3: juridisch kader

- Aanbevelingen**
- Gezag en omgangsregelingen:*
- Houd rekening met alle aspecten van GTV&HG.
  - Erken het risico voor het kind van toekomstig geweld.
  - Bewaak het belang van volwassen slachtoffers in deze procedures.
  - Beperk omgang/voogdij in belang van de veiligheid/ontwikkeling van het kind.
- Alternatieve geschillenregeling:*
- Laat dit niet leiden tot decriminalisering en ongepaste druk op slachtoffers.
  - Handhaaf de rechten van slachtoffers.
- Vervolging en bestrafing:*
- Breng %-zaken waarin wordt afgezien van strafvervolging terug.
  - Bewaak deelname aan en toegang tot het rechtssysteem van slachtoffers.
- 
- Verbeteracties**
- Voogdij en omgangsregelingen:*
- Erken expliciet de risico's die uitgaan van geweld in de partnerrelatie voor het proces tijdens en na scheiding en de complexiteit van de beslissingen die daaromtrent genomen moeten worden, en rust professionals toe voor het handelen in deze processen.
  - Breng scherp(er) veiligheidsrisico's bij scheiding in kaart en stem omgang/gezag daarop af.
  - Houd bij het begeleiden van de totstandkoming van gezag en omgangsregelingen rekening met de gevolgen van geweld in de voorgaande relatie en met verschillen in macht en afhankelijkheid die worden veroorzaakt door gendergerelateerde patronen. Zowel binnen gerechtelijke procedures als bij de uitvoering van programma's zoals Scheiden zonder Schade.
- Bemiddeling, vervolging en straftoepassing:*
- Besteed aandacht aan gender als oorzaak voor GTV&HG.
  - Bevorder dat professionals zich bewust zijn van de rol die gender speelt in GTV&HG, in staat zijn daaruit voortvloeiende verschillen in macht en afhankelijkheid te herkennen en daar in geval van alternatieve geschillenregeling, bemiddeling, vervolging en bestrafing rekening mee houden. Vertaal dit naar concrete handvatten voor de werkvloer.
  - Bouw bij bemiddeling tussen daders en slachtoffers van vormen van GTV&HG mechanismen in die een mogelijk ongelijkwaardige positie compenseren en machtsmisbruik helpen voorkomen.
  - Zorg voor de beschikbaarheid van voldoende forensisch-medische expertise voor het verzamelen van bewijs bij volwassen slachtoffers.
  - Houd bij de straftoepassing rekening met de relatie tussen gender, macht, ongelijkheden en geweld en het feit dat deze vorm van geweld een uiting is van discriminatie van vrouwen.

## 5.2 Advies en stappenplan

Uit het doorlopen traject komt duidelijk naar voren dat het opvolgen van de GREVIO-aanbevelingen acties vraagt op verschillende niveaus, maar bovenal ook vereist dat het onderwerp op rijksniveau stevig op de agenda wordt gezet en dat op rijksniveau duidelijke sturing plaatsvindt op gendersensitiviteit als structureel onderdeel van een effectieve aanpak van GTV&HG. De gemeentelijke verantwoordelijkheid op dit onderwerp doet daar niets aan af, maar maakt wel dat Rijk en gemeenten hierin steeds in samenwerking moeten handelen, terwijl zij elk op hun eigen niveau hun verantwoordelijkheid nemen.

Agendering en prioritering op rijksniveau is essentieel als eerste stap. Hier ligt een taak voor de ministeries van VWS, OCW, JenV en SZW: erken de noodzaak van gendersensitiviteit in het beleid op rijksniveau. Neem als Rijk het initiatief voor het gesprek met stakeholders, te beginnen met gemeenten, die een belangrijke rol hebben bij de verdere invulling van het beleid. Vervolgens kan vrijwel direct gestart worden met acties op het niveau van gemeenten en uitvoerders, omdat daar ook los van de agendering en prioriteitstelling op rijksniveau stappen gezet kunnen – en moeten – worden. Daarnaast zijn er op rijksniveau acties te nemen in het kader van de sturing op gendersensitiviteit in de keten.

Op de volgende pagina's wordt per niveau uitgewerkt wat het beoogde doel moet zijn, welke acties daaraan kunnen bijdragen en welke partijen daarbij betrokken moeten zijn. Daarbij wordt met name genoemd *wat* op de verschillende niveaus moet worden gedaan. *Hoe* dat precies vorm krijgt, is aan de ministeries om verder uit te werken in overleg met alle betrokken stakeholders.

Bij de verdere invulling van de hierna beschreven acties kan gebruikgemaakt worden van de kennis die in hoofdstuk 1 van dit rapport is gebundeld in het analysekader en van de afwegingskaders en buitenlandse voorbeelden die in de hoofdstukken 2 tot en met 4 zijn opgenomen.

### Stappenplan met verbeteracties

Doel	Acties	Betrokken partijen
<b>Rijksniveau</b>		
Agendering en prioritering	<p><b>Communiceren:</b> richting betrokken partijen uitdragen dat aandacht voor gender nodig is voor een effectieve aanpak van GTV&amp;HG en noodzakelijk om schade te voorkomen.</p> <p><b>Aanpassing beleidskaders:</b> noodzaak tot en meerwaarde van gendersensitiviteit een prominente plek geven in bestaand en nieuw beleid en programma's, ondersteund door kennisuitwisseling op landelijk niveau via bijeenkomsten, platforms en communicatie; verbinden van gendersensitiviteit in de aanpak van GTV&amp;HG aan beleid en debat op het vlak van gendergelijkheid.</p>	Ministeries van VWS, JenV, OCW en SZW: initiëren, coördineren en monitoren. Kennisorganisaties: inbrengen, uitwisselen en vermeerderen van kennis, onderzoek in het kader van de monitoring.
Kaderstelling & coördinatie	<p><b>Integratie van beleidskaders:</b> integreren van al het beleid dat raakt aan GTV&amp;HG tot één overkoepelend kader dat stuurt op gendersensitiviteit in de aanpak. Doorlopende coördinatie op de invulling en uitvoering daarvan.</p> <p><b>Aanscherping kaders:</b> kaders die richting geven aan de uitvoering, zoals actieprogramma's en het juridisch kader, aanpassen op de vereisten van gendersensitiviteit. Waar mogelijk het juridisch kader verder aanscherpen om nog meer tegemoet te komen aan de verplichtingen onder het Verdrag van Istanbul.</p>	Koepelorganisaties en belangenverenigingen: vertegenwoordigen belangen van de betrokken doelgroepen en professionals.



## Vervolg stappenplan met verbeteracties

Doel	Acties	Betrokken partijen
<b>Rijksniveau</b>		
Sturing op kwaliteit	<p><b>Kwaliteitseisen:</b> gender opnemen in landelijke kwaliteitskeurmerken en vast onderdeel maken van het gesprek met uitvoerende partijen op landelijk niveau over de effectiviteit van de aanpak (in samenhang met monitoring).</p> <p><b>Onderzoek:</b> landelijk onderzoek doen/faciliteren naar de gevolgen op de toegankelijkheid en gendersensitiviteit (en daarmee ook systeemgerichtheid) van hulp van:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de inrichting en werkwijze van Veilig Thuis,</li> <li>• het functioneren van de Meldcode, en</li> <li>• de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden en gescheiden financieringsstromen voor de noodzakelijke, specialistische hulp.</li> </ul> <p><b>Overleg:</b> met gemeenten en (landelijke koepels van) uitvoerders in gesprek zijn en blijven over gendersensitiviteit als onderdeel van een effectieve aanpak van GTV&amp;HG.</p>	
Zicht op uitvoering	<p><b>Monitoring:</b> uitwerking van de wijze waarop monitoring plaatsvindt en uitvoering van deze monitoring, gericht op de mate waarin en manier waarop gendersensitiviteit in de uitvoering vorm krijgt.</p>	
<b>Gemeentelijk niveau</b>		
Beleidsmatige sturing op de aanpak in de praktijk	<p><b>Kaderstelling:</b> gender als oorzaak voor GTV&amp;HG en de noodzaak van gendersensitiviteit in de aanpak opnemen in relevante beleidskaders.</p> <p><b>Aansturen uitvoering:</b> verbinding van gendersensitiviteit aan de systeemgerichte aanpak van HGKM door hier met uitvoerders over in gesprek te gaan en dit een plek te geven in concrete maatregelen, interventies en voorzieningen die op gemeentelijk niveau kunnen worden doorgevoerd; aandacht voor gender een plek geven in inkoop &amp; contractbeheer (ook via kwaliteitseisen/keurmerken), monitoring en evaluatie.</p> <p><b>(Gezamenlijke) inkoop:</b> voldoende beschikbaarheid van opvang, hulp en ondersteuning, zowel op lokaal niveau als op regionaal en bovenregionaal niveau en met daarin ook nadrukkelijk aandacht voor de realisatie van voldoende specialistische hulp op bovengemeentelijk niveau en een goed georganiseerde toegang tot deze opvang, hulp en ondersteuning.</p> <p><b>Facilitering:</b> stel voldoende middelen beschikbaar voor een effectieve, gendersensitieve uitvoering.</p>	Gemeenten en VNG in overleg met kennisorganisaties en koepels van uitvoerende partijen.
<b>Uitvoerend niveau</b>		
Gendersensitief handelen	<p>De verbinding leggen tussen de visie op gefaseerde ketenzorg, systeemgericht werken en aandacht voor gender.</p> <p>Op basis daarvan concrete handvatten opstellen voor signalering, risico-inschatting, waarheidsvinding, interventie, opvang, hulpverlening, begeleiding en bemiddeling.</p> <p>Deze handvatten zo veel mogelijk verwerken in werkwijzen door middel van aanpassing van bestaand instrumentarium of introductie van nieuwe instrumenten.</p>	Hulpverlening: opvang, sociaal werk, GGZ, jeugdhulp Juridische partners: rechterlijke macht, OM, reclassering, RvdK, Veilig Thuis, jeugdbescherming en politie
Bevorderen expertise	<p>Deskundigheidsbevordering van alle groepen professionals op een bij hen passende manier (al dan niet gekoppeld aan de concrete toepassing van gendersensitief instrumentarium in de praktijk); uitbreiden van aandacht voor GTV&amp;HG en de rol van gender daarbij in de opleidingen.</p>	



# Bijlagen

# B

## Bijlage 1 – Overzicht organisaties en werksessies

### Deelnemende organisaties aan de gehouden werksessies

#### Werksessie beleid

- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Ministerie van Justitie & Veiligheid
- Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid
- College voor de Rechten van de Mens
- Gemeente Den Helder
- Gemeente Arnhem
- Atria
- Movisie
- Vereniging voor Nederlandse Gemeenten
- Landelijk programma Geweld hoort nergens Thuis

#### Werksessie hulpverlening

- Stichting Valente
- Rutgers
- Radboud Universiteit
- De Nederlandse GGZ, vertegenwoordigd door Fier
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

#### Werksessie juridisch kader

- Landelijk netwerk Veilig Thuis
- Nationale Politie
- Openbaar Ministerie
- Raad voor de Kinderbescherming
- College voor de Rechten van de Mens
- Familierechtadvocaat/vertegenwoordiger van de Vereniging voor Vrouw & Recht
- Ministerie van Justitie & Veiligheid

### **Tweede Kamer der Staten-Generaal**

# 2

Vergaderjaar 2019–2020

**29 279**

**Rechtsstaat en Rechtsorde**

**Nr. 571**

**MOTIE VAN DE LEDEN VAN DER STAAIJ EN BUITENWEG**

Voorgesteld 30 januari 2020

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat Nederland verplichtingen is aangegaan in het Verdrag van Istanbul inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen;

overwegende dat een expertgroep die toeziet op de naleving van het verdrag Nederland heeft aangemoedigd om er meer rekenschap van te geven dat vrouwen onevenredig zwaar getroffen worden door geweld;

verzoekt de regering, bij het bieden van bescherming tegen stalking en bedreiging uitdrukkelijk rekening te houden met het verhoogde risico van vrouwen op geweld na het verbreken van een relatie en te bevorderen dat hieraan in richtlijnen aandacht wordt besteed,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van der Staaij  
Buitenweg





REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam  
T +31(0)20 531 53 15  
[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)