



Gendersensitieve aanpak van levensbelang om partnergeweld te bestrijden

Checklist en acties voor lokale beleidsmakers

COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

Colofon

Dit is een uitgave van het College
voor de Rechten van de Mens

College voor de Rechten van de Mens
Kleinesingel 1-3
Postbus 16001
3500 DA Utrecht
030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Voor vragen kunt u een mail sturen of bellen.

Ontwerp
Ontwerpwerk, Den Haag

Publicatiedatum: juni 2021

Inhoudsopgave

Waarom gendersensitief beleid?	4
Checklist gendersensitief beleid voor gemeenten	6
6 actiepunten	7
1 Durf het gendersverschil te benoemen en te erkennen	8
2 Verzamel genderspecifieke data voor een betere probleemanalyse, beleidsevaluatie en publiekscommunicatie	9
3 Breng verschillende domeinen binnen de gemeente samen in een gecoördineerde en integrale aanpak om genderongelijkheid en partnergeweld tegen vrouwen te bestrijden	10
4 Richt preventie op de oorzaken van geweld tegen vrouwen	11
5 Zorg voor voldoende bescherming zodat vrouwen partnergeweld veilig kunnen melden	12
6 Toets als opdrachtgever, toezichthouder en gemeentelijk dienstverlener of de hulpverlening die aan slachtoffers en plegers geboden wordt voldoende gendersensitief is	13
Bijlagen	15
Wat staat er eigenlijk in het Verdrag van Istanbul?	15
Verantwoording & Dank	16
Officiële documenten	16
Nawoord	17

Gemeenten zetten zich al jaren in om geweld in de privésfeer terug te dringen, en daar is het College uiteraard blij mee. Toch blijkt dat de huidige aanpak helaas nog niet voldoende resultaat oplevert. Met andere woorden, het aantal incidenten neemt niet of nauwelijks af.

Meer gendersensitiviteit in beleid en uitvoering zou eraan kunnen bijdragen dat het aantal geweldsincidenten wel vermindert en dat deze bovendien minder ernstige schade doen. Dit stuk legt uit wat gendersensitief beleid inhoudt, waarom het zo belangrijk is, hoe het de effectiviteit van beleid ten goede komt en wat een beleidsmaker kan doen.

PARTNERGEWELD EN MENSENRECHTEN: VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE OVERHEID

Partnergeweld schendt fundamentele mensenrechten van de slachtoffers, zoals de geestelijke en lichamelijke integriteit, het recht op gezondheid en soms zelfs het recht op leven. De overheid heeft de taak om deze rechten te beschermen. Dat vloeit onder meer voort uit het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, kortweg het 'Verdrag van Istanbul'. De [bijlage](#) bevat een korte uitleg van de inhoud van het Verdrag.

De overheid heeft de verplichting om partnergeweld te voorkomen, slachtoffers te beschermen en te ondersteunen, plegers te straffen en gecoördineerd beleid te voeren. Deze verplichting ligt bij de Rijksoverheid, bij politie, OM, de rechterlijke macht én bij gemeenten. Op basis van de Wmo hebben gemeenten een belangrijk aandeel in het voorkomen en bestrijden van partnergeweld.

Waarom gendersensitief beleid?

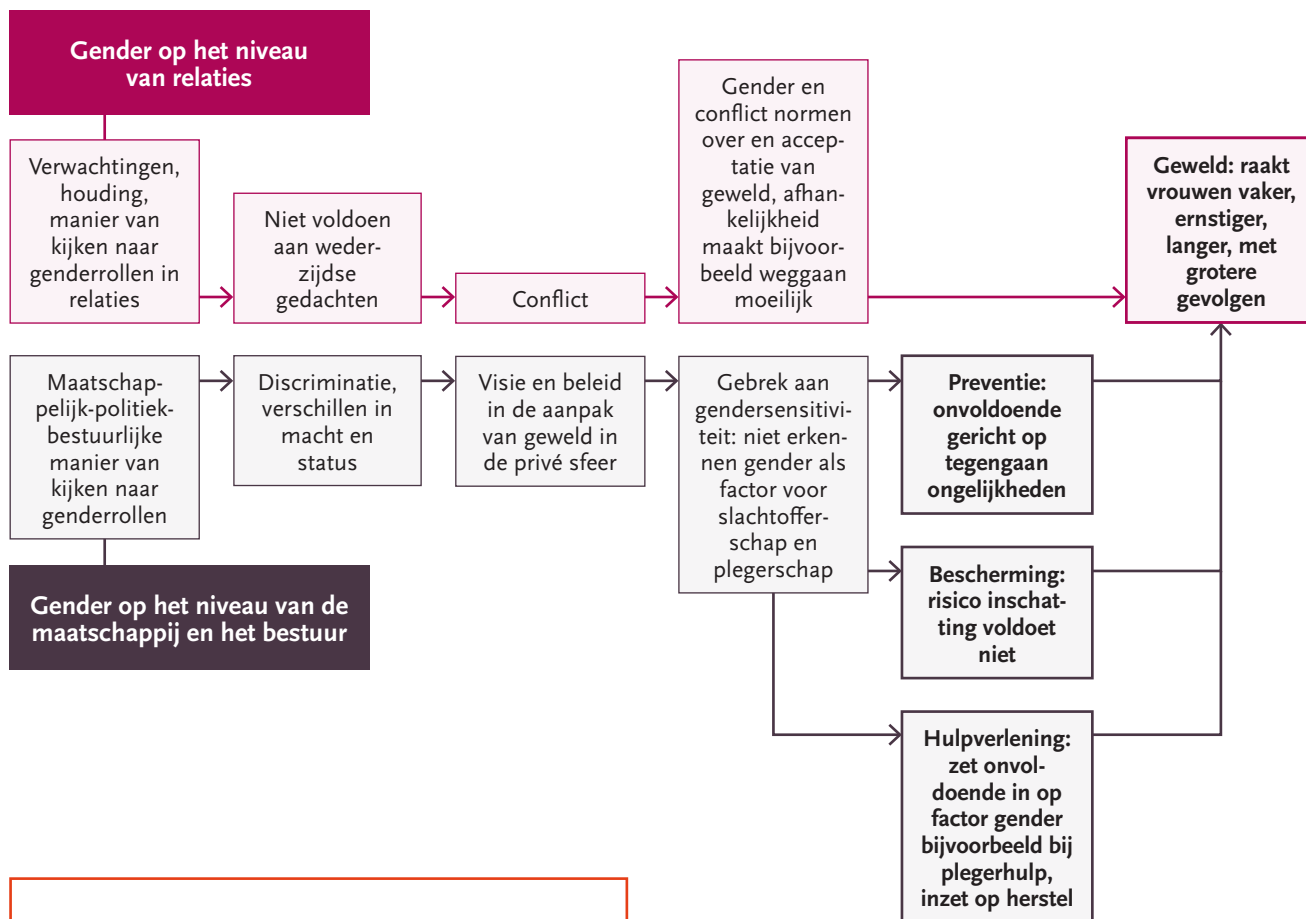
Partnergeweld is de meest voorkomende vorm van geweld tegen vrouwen. Hoewel iedereen te maken kan krijgen met partnergeweld, zijn vrouwen veel vaker slachtoffer dan mannen en mannen veel vaker pleger in heteroseksuele relaties. Ook blijken de gevolgen van partnergeweld ernstiger voor vrouwen dan voor mannen: het geweld is vaker structureel van aard, vrouwen ondervinden ernstigere fysieke gevolgen en de psychosociale gevolgen voor vrouwen zijn veel ernstiger; vrouwen rapporteren bijvoorbeeld vaker verzuim van werk, raken vaker werkloos als gevolg van mishandeling. En bijna 60 procent van de vrouwen die door geweld om het leven komt, wordt vermoord door een partner of ex-partner.¹

Een belangrijke oorzaak van het feit dat partnergeweld tegen vrouwen vaker voorkomt en ernstiger is, ligt in de genderongelijkheid die nog steeds bestaat in onze samenleving. Deze ongelijkheid uit zich onder andere in maatschappelijke denkbeelden over mannelijkheid en vrouwelijkheid. Een voorbeeld van zo'n 'genderrol' is het idee dat vrouwen zorgzaam en empathisch zijn en snel zeuren, terwijl over mannen het beeld bestaat dat zij sterk zijn en goede leiderschapskwaliteiten bezitten, maar minder goed in staat zijn om hun gevoelens in woorden uit te drukken.

Deze stereotiepe denkbeelden kunnen leiden tot verschillen in macht, afhankelijkheid en verwachtingen ten aanzien van gedrag van mannen en vrouwen. En die verschillen kunnen een rol spelen in relaties. Bijvoorbeeld: als de ander niet aan verwachtingen voldoet kan dit leiden tot een conflict, en dit conflict kan onder bepaalde omstandigheden uitmonden in geweld. En wanneer bepaalde afhankelijkheden het moeilijk maken om afstand te nemen, kan dit leiden tot het langer duren van het geweld.² Dit geweld houdt de machtsverschillen weer in stand.

¹ In de periode 2015-2019 kwamen in totaal 210 vrouwen door geweld om het leven. In 56% van de gevallen was de (ex)partner in beeld als dader. CBS, 16 oktober 2020, [Helpt minder slachtoffers moord en doodslag in 20 jaar](#).

² Katrien de Vaan, Hanna Harthoorn en Kristen Martina, [Gendersensitiviteit in de Nederlandse aanpak van huiselijk geweld, concretisering van de GREVIO aanbevelingen](#), Amsterdam: Regioplan, 2021.



WAT IS GENDER EN WAT IS GENDER-SENSITIEF BELEID?

De term gender verwijst naar de eigenschappen, gedragingen en rolpatronen die een maatschappij aan elk geslacht toebedeelt. Gender is dus niet hetzelfde als 'seks'. Sekse verwijst naar de biologische kenmerken van een persoon. Gendersensitief werken betekent rekening houden met gender en met genderongelijkheid als oorzaak van het ontstaan van geweld. Gendersensitief werken is dus het bewust zijn van en rekening houden met de verschillen in macht, afhankelijkheid en wederzijdse verwachtingen die uit genderrollen voortvloeien. Ook is het belangrijk om oog te hebben voor de druk die de maatschappij en sociale netwerken kunnen leggen op partnerrelaties.³

3 Saskia Daru, Jamila Mejdoubi, Katrien de Vaan, Anouk Visser, Aandacht voor gender maakt de aanpak van huiselijk geweld effectiever. Wat doet de gemeente, Utrecht: Movisie, Atria, Regioplan, 2016

PARTNERGEWELD

Deze publicatie gaat over partnergeweld. In Nederland is het gewoonte geworden om de term huiselijk geweld te hanteren om alle verschillende vormen van geweld in relaties aan te duiden. Of soms ook wel geweld in afhankelijkheidsrelaties. Hieronder valt dan partnergeweld, maar ook oudermishandeling, ouderenmishandeling, en kindermishandeling. Hierdoor raken de kenmerken en oorzaken van deze verschillende vormen soms buiten beeld. Om de oorzaken aan te pakken is het wel belangrijk juist wel naar de verschillen te kijken. Het College hanteert liever de term geweld in de privésfeer, omdat dit soort geweld allesbehalve huiselijk is. Hoewel gender in het leven van alle mensen en dus bij alle vormen van geweld een rol speelt, zien we wereldwijd dat dit een bijzonder prominente rol speelt bij partnergeweld.

Checklist gendersensitief beleid voor gemeenten

Beleid voor het voorkomen en bestrijden van partnergeweld tegen vrouwen is alleen effectief indien dit beleid gendersensitief is. Als gemeente kunt u dus hieraan bijdragen door zelf gendersensitief beleid te ontwikkelen. Met behulp van onderstaande checklist kunt u het huidige beleid evalueren, het gesprek aangaan met bestuurders en collega's en vervolgens acties formuleren.

Interne visievorming

- Wij onderkennen in onze gemeente **het belang van mensenrechten** zoals gegarandeerd in internationale verdragen, waaronder het Verdrag van Istanbul en het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen. Wij stellen de mensenrechten van slachtoffers centraal in onze aanpak van geweld tegen vrouwen.
- Wij erkennen als gemeente dat **genderongelijkheid een belangrijke oorzaak** van geweld tegen vrouwen is en dat gendergerelateerd geweld een schending van de mensenrechten van vrouwen is.
- Wij moedigen onze ambtenaren aan om te **reflecteren** op de eigen opvattingen rond gender en de manier waarop opvoeding, omgeving en ervaring hun handelen kleurt.
- Wij zijn **met collega's en met het maatschappelijk middenveld in gesprek** over de maatschappelijke verschillen die er zijn tussen mannen en vrouwen en de gevolgen binnen gezinnen en relaties.

Beleid opstellen

- Wij verzamelen **genderspecifieke data** die nodig zijn om een goede probleemanalyse te maken van genderongelijkheid en partnergeweld tegen vrouwen in onze gemeente.
- Wij hebben een **integrale aanpak** om genderongelijkheid en partnergeweld tegen vrouwen in onze gemeente te voorkomen en te bestrijden.

- Wij **werken binnen onze gemeente effectief samen** tussen de verschillende domeinen, waaronder emancipatie, werk en inkomen, zorg en onderwijs, en veiligheid, om deze aanpak uit te voeren.
- Wij richten onze **preventieactiviteiten** op de oorzaken die ten grondslag liggen aan geweld tegen vrouwen, waaronder genderongelijkheid.

Uitvoering

- Wij **werken samen met de uitvoerende afdelingen en organisaties** uit verschillende domeinen, waaronder inkomen, wonen, welzijn, jeugd, zorg en veiligheid.
- Wij zijn ons bewust van de obstakels die onze burgers ervaren bij het doen van **een melding** van partnergeweld, als slachtoffer, als pleger en als omstander of anderszins betrokkene. We werken met o.a. Veilig Thuis om die drempels te verlagen.
- Wij spreken met Politie en Veilig Thuis af dat zij rekening houden met gender in de risicoanalyse en geboden bescherming wanneer burgers **melding** maken van partnergeweld.
- Wij toetsen goed of **de uitvoerders van hulpverlening** aantoonbare expertise hebben over gendergerelateerd geweld en of de geboden hulpverlening aan slachtoffers en plegers in onze gemeente voldoende gendersensitief is. Wij doen dit vanuit onze rol als opdrachtgever, als toezichhouder en als gemeentelijk dienstverlener.

Evaluatie

- Wij gaan in de **evaluatie van ons beleid en hulpverlening** voldoende na of de door ons genomen maatregelen gendergerelateerde effecten hebben. We kijken hier in ieder geval goed naar het beleid ter voorkoming van geweld in de privésfeer, bescherming van slachtoffers van partnergeweld en ondersteuning bij herstel. Bijvoorbeeld: pakken maatregelen anders uit voor mannen en vrouwen, hebben ze verschillende gevolgen voor afhankelijkheden, financiën, hulpverlening?

Op de volgende pagina's van dit document lichten we een aantal acties verder toe aan de hand van voorbeelden. Door met deze actiepunten aan de slag te gaan, kunt u de punten uit de checklist stap voor stap realiseren.

6 actiepunten

- 1 Durf het gendersverschil te benoemen en te erkennen.
- 2 Verzamel genderspecifieke data voor een betere probleemanalyse, beleids-evaluatie en publiekscommunicatie.
- 3 Breng verschillende domeinen binnen de gemeente samen in een gecoördineerde en integrale aanpak om genderongelijkheid en partnergeweld tegen vrouwen te bestrijden.
- 4 Richt preventie op de oorzaken van geweld tegen vrouwen.
- 5 Zorg voor voldoende bescherming zodat vrouwen partnergeweld veilig kunnen melden.
- 6 Toets als opdrachtgever, toezicht-houder en gemeentelijk dienst-verlener of de hulpverlening die aan slachtoffers en plegers geboden wordt voldoende gendersensitief is.



1

Durf het genderverschil te benoemen en te erkennen

Het erkennen en benoemen van genderverschillen is een belangrijke eerste stap om partnergeweld tegen vrouwen aan te pakken. Sommigen menen dat het expliciet benoemen van genderverschillen niet goed samengaat met het streven naar gendergelijkheid. Soms kan genderneutraliteit inderdaad wenselijk zijn, omdat het inclusiever is, bijvoorbeeld in omgangsvormen en in taalgebruik ('beste reizigers').

Genderongelijkheid benoemen stuit vaak op weerstand. Dat geldt ook voor het benoemen dat vooral mannen geweld plegen tegen vrouwen, en dat vrouwen het vaakst slachtoffer zijn. Beleidsmakers kunnen stuiten op een gebrek aan politieke wil. We willen met elkaar niet altijd onderkennen dat Nederland misschien toch niet zo geëmancipeerd is als we denken. Het overheersende beeld van een samenleving waarin mannen en vrouwen gelijkwaardig zijn, maakt een conclusie als 'vrouwen maken vaker en ernstiger geweld in de privé-sfeer mee dan mannen' lastig bespreekbaar. Door dit wel expliciet te benoemen en maatregelen te nemen om de positie van vrouwen te versterken, kunnen mannen én vrouwen afwijzend reageren of zich tekort gedaan voelen.

Het niet benoemen van een genderverschil is evenwel een probleem, omdat partnergeweld een vorm van gendergerelateerd geweld is. Het is geweld dat vrouwen onevenredig vaak treft en ernstiger gevolgen heeft. Anders gezegd: vrouwen worden slachtoffer van partnergeweld *omdat ze vrouw zijn*. Om iets te doen aan de oorzaak van het probleem, is het dus toch onvermijdelijk de invloed van genderverschillen onder de loep te nemen. Het is van belang om dit te onderkennen en het gesprek hierover aan te gaan met de bestuurder en binnen de gemeente. De checklist op pagina 6 kan als gespreksstarter worden gebruikt.

Hoe kan het ook?

Zweden heeft een nationaal actieplan gendergelijkheid dat het stoppen van geweld gepleegd door mannen tegen vrouwen expliciet benoemt. Als onderdeel van dit plan is een strategie ontwikkeld, zijn er adviseurs 'geweld van mannen tegen vrouwen' aangesteld en spreken politici zich in de media regelmatig uit over partnergeweld door mannen.

Feiten, stellingen en praktijken:

In het kader van het landelijke programma *Geweld hoort nergens thuis* zijn overal in Nederland regio-visies en regioplannen opgesteld. Slechts 5 van de regioplannen die actueel zijn in 2021 benoemen dat gender een rol speelt, meestal zonder dit verder uit te werken.



2

Verzamel genderspecifieke data voor een betere probleemanalyse, beleidsevaluatie en publiekscommunicatie

Om partnergeweld effectief te bestrijden is het van belang data te hebben die zijn uitgesplitst naar sekse. Gebrek aan genderspecifieke data zorgt voor verschillende problemen. Ten eerste zou beleid gebaseerd moeten zijn op een goed inzicht in de problematiek en een probleemanalyse. Als er onvoldoende data zijn, is dat niet mogelijk. Ten tweede spelen data een rol bij het evalueren van beleid; zonder data is niet na te gaan hoe effectief de genomen maatregelen zijn, hoe het beleid uitpakt voor specifieke groepen of op bepaalde onderdelen. Ten derde spelen data een belangrijke rol in publieksvoorlichting. Als data laten zien dat vrouwen veel vaker slachtoffer worden van geweld in de privé-sfeer dan mannen, dan kan dat draagvlak creëren om het probleem expliciet te bespreken en aan te pakken.

Op dit moment registreert Veilig Thuis 'betrokkenen', geen plegers of slachtoffers. Veilig Thuis vermeldt bovendien noch bij pleger, noch bij slachtoffer of het een man of vrouw betreft. Hierdoor ontstaat een genderneutraal beeld van ruziënde gelijkwaardige partners, dat niet overeenkomt met de werkelijkheid. De verschillen in ernst van het geweld, structurele aard van het geweld, gevolgen van het geweld en de ongelijke machtsverhoudingen die een rol spelen komen niet aan het licht. Waar in individuele gevallen vrouwen meedogenloos geweld kunnen gebruiken tegen hun partner, is er op maatschappelijk niveau wel degelijk een verschil te zien. Juist daarom zijn (landelijk vergelijkbare) cijfers belangrijk.

Het is problematisch dat de registratie van partnergeweld op het niveau van een casus plaatsvindt. In een casus kan het gaan om vele incidenten, die in hetzelfde dossier worden toegevoegd en slechts één keer worden geregistreerd. Wel registreert Veilig Thuis of er uit de melding structureel geweld blijkt. Wanneer incidenten niet apart worden geregistreerd verliezen we een deel van het beeld over de situatie. Het aantal en de ernst van incidenten is een belangrijk gegeven. Deze manier van registreren is niet gendersensitief: het geweld dat vrouwen plegen als verdediging is vaker eenmalig, terwijl (dreigen met) opzettelijk, ernstig geweld gericht op controle over de partner vaker door mannen wordt gepleegd en meerdere incidenten per week betreft.

Zorg er dus voor het beleid te baseren op genderspecifieke data. Het kan hierbij gaan om data die iets zeggen over de gendergelijkheid in de gemeente (zoals economische gelijkheid, gelijkheid in macht en invloed, gelijkheid in de verdeling van huishoudelijk werk en zorgtaken), als specifieke data over partnergeweld. Dit helpt bij het opstellen van beleid en het creëren van draagvlak bij zowel bestuurders als inwoners. Denk bij het opstellen van de evaluatie van het beleid aan het aan te tonen effect, welke gegevens daarvoor nodig zijn, en wie daarvoor welke data moet verzamelen. Dat zal deels gaan om landelijke data, zoek en vraag steeds om genderspecifieke data.

Hoe kan het ook?

Om te onderzoeken of de ingezette maatregelen en instrumenten gendergerelateerde effecten hebben, ontwikkelt de regio Amsterdam-Amstelland een monitoringaanpak waarin zij nagaan of het gevoerde beleid anders uitpakt voor mannen en vrouwen in de zin van bijvoorbeeld afhankelijkheden, financiën, hulpverlening.⁴ Een goed begin, dat navolging verdient.

Feiten, stellingen en praktijken:

“Data kan heel waardevol zijn, maar je moet natuurlijk ook een verhaal over de achtergrond van de data hebben.”

– Beleidsambtenaar huiselijk geweld

4 Veiligheid voor elkaar. [Regioaanpak 2020-2024 Huiselijk Geweld en Kinder mishandeling](#) Amsterdam-Amstelland, 2020.

3

Breng verschillende domeinen binnen de gemeente samen in een gecoördineerde en integrale aanpak om genderongelijkheid en partnergeweld tegen vrouwen te bestrijden

De gemeente is bij uitstek een partij die alle relevante personen uit verschillende beleidsterreinen kan samenbrengen om een gecoördineerde en integrale aanpak te ontwikkelen. Denk hierbij aan emancipatie en inclusie, huisvesting, werk en inkomen, zorg en onderwijs, en veiligheid.

Het voorkomen en aanpakken van partnergeweld vergt activiteiten vanuit verschillende domeinen, daarom is samenhang van belang. Zo is het niet wenselijk als partners vanuit werk en inkomen lang gezien blijven worden als een gezinseenheid, wanneer het vanuit veiligheids oogpunt beter is om als twee huishoudens verder te gaan. Het is bijvoorbeeld risicovol wanneer vanuit strafrecht een maatregel afloopt en de pleger onderweg naar huis is, zonder dat het slachtoffer en hulpverleners op de hoogte zijn.

Hoe kan het ook?

Zweden heeft een Actieplan Gendergelijkheid dat de verschillende beleidsterreinen die samenhangen met gendergelijkheid en geweld tegen vrouwen aan elkaar verbindt. Dit kan ook het lokale niveau inspireren. Het actieplan bestaat uit zes subdoelen:

1. Gendergelijkheid van macht en invloed. Vrouwen en mannen moeten dezelfde rechten en kansen hebben om actieve burgers te zijn en mee te doen aan besluitvorming.

2. Economische gendergelijkheid. Vrouwen en mannen moeten dezelfde kansen en uitgangsposities hebben op het gebied van betaald werk, met als resultaat gelijke mogelijkheden om economisch zelfstandig te zijn.

3. Gendergelijkheid in het onderwijs. Vrouwen en mannen, meisjes en jongens moeten dezelfde kansen hebben met betrekking tot onderwijs, studiemogelijkheden en persoonlijke ontwikkeling.

4. Gendergelijkheid in onbetaald huishoudelijk werk en zorgverlening. Vrouwen en mannen moeten dezelfde verantwoordelijkheid voor huishoudelijk werk hebben en de mogelijkheid hebben om onder gelijke voorwaarden zorg te geven en te ontvangen.

5. Gendergelijkheid in gezondheid. Vrouwen en mannen, meisjes en jongens moeten dezelfde kans hebben op een goede gezondheid en onder gelijkwaardige voorwaarden zorg kunnen krijgen.

6. Het geweld van mannen tegen vrouwen moet stoppen. Vrouwen en mannen, meisjes en jongens, moeten hetzelfde recht op lichamelijke integriteit hebben.

Feiten, stellingen en praktijken:

“Het wordt voorgesteld als ‘één poppetje werkt op een afdeling aan één thema’, maar dat is niet hoe het werkt in het echte leven. Het gaat om gezinnen die allerlei dingen tegelijkertijd meemaken. Als regionaal projectleider val ik met mijn functie bijvoorbeeld onder de afdeling jeugd, terwijl het programma ‘Veiligheid Voorop’ valt onder veiligheid. Er zit een verkokering in het werkveld, en die is al afkomstig van de ministeries.”

- Regionaal Projectleider
‘Geweld hoort nergens thuis’



4

Richt preventie op de oorzaken van geweld tegen vrouwen

Preventie is een middel om genderrollen, ongelijke machtsverhoudingen en afhankelijkheid tussen mannen en vrouwen te veranderen. In het landelijk programma 'Geweld hoort nergens thuis' is preventie niet opgenomen, maar preventie hoort wel bij de aanpak van geweld in de privésfeer. Gemeenten zijn sinds 2015 volledig en integraal verantwoordelijk voor het voorkómen en aanpakken van 'huiselijk geweld en kindermishandeling'. De huidige plannen op het gebied van partnergeweld zijn vaak gericht op situaties waarin geweld al aan de orde is. Door meer nadruk te leggen op het veranderen van de onderliggende oorzaken van geweld en daarmee het voorkómen van partnergeweld, ontstaan er meer mogelijkheden om geweld uit te bannen. Onderzoek laat zien dat effectieve preventie zich richt op de volgende vijf pijlers:⁵

1. Het tegengaan van het vergoelijken van (partner)geweld tegen vrouwen
2. Het bevorderen van onafhankelijkheid van en besluitvorming door vrouwen
3. Genderstereotypen en traditionele maatschappelijke genderrollen ter discussie stellen
4. Het versterken van positieve, gelijkwaardige en respectvolle relaties
5. Het bevorderen en normaliseren van gendergelijkheid in het publieke en private leven

Deze pijlers horen geadresseerd te worden in een integrale en gecoördineerde aanpak (zie actie 3). De gemeente kan algemene voorlichtingscampagnes opzetten en programma's aanbieden waar burgers aan kunnen deelnemen, in het bijzonder risicogroepen.

5 Our Watch, Australia's National Research Organisation for Women's Safety (ANROWS) and VicHealth, [Change the story: A shared framework for the primary prevention of violence against women and their children in Australia](#), Melbourne: Our Watch, 2015.

Denk hierbij bijvoorbeeld aan mensen die te maken hebben met verslavingsproblematiek, schulden of werkloosheid en andere problemen die stress veroorzaken in de relatie. Ook mensen die gaan scheiden of vrouwen die een kind gaan krijgen vormen een risicogroep.

Hoe kan het ook?

In 2018 startte de gemeente Rotterdam met de werkgroep 'Stop geweld tegen vrouwen'. De werkgroep bestaat uit medewerkers van de politie, Veilig Thuis, gemeenteraadsleden, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en ervaringsdeskundigen: voormalige slachtoffers van geweld en nabestaanden. Gedurende een jaar verkende de werkgroep manieren om geweld tegen vrouwen aan te pakken. Mannen maakten ook onderdeel uit van dit initiatief: zij werden gekoppeld aan jongens om te praten over de positie van vrouwen. Op basis van alle bevindingen bevestigde de werkgroep haar commitment in een manifest.⁶

Preventie kan ook zitten in het vergroten van de zeggenschap van vrouwen. Het gemeentelijk initiatief 'Meer vrouwen in de politiek aan de Poel' van de gemeente Amstelveen is daar een voorbeeld van. Het doel van dit initiatief is om het aantal vrouwelijke gemeenteraadsleden te verhogen van 31% naar 51%. Om dit doel te bereiken lanceert de gemeente een niet partijpolitieke publiekscampagne, (online) informatie-avonden en biedt begeleiding door huidige raadsleden.

Feiten, stellingen en praktijken:

“Partnergeweld is geen orkaan of iets anders waar je simpelweg mee moet leven; het is te voorkomen. Het is uitermate belangrijk om partnergeweld aan te pakken, want de kosten voor met name vrouwen en kinderen en ook voor de samenleving als geheel zijn enorm.”

- Medewerker Swedish Gender Equality Agency.

6 Persbericht [Manifest Stop geweld tegen vrouwen](#), 2020 en terug te lezen bij [Emancipator](#)

5

Zorg voor voldoende bescherming zodat vrouwen partnergeweld veilig kunnen melden

Wanneer partnergeweld niet voorkomen kan worden, regelt een gemeente dat slachtoffers het geweld zo vroeg en veilig mogelijk kunnen melden. De meeste meldingen komen binnen bij de politie, meestal als incident waar de wijkagent of de noodhulp bij wordt gehaald. Politie en hulpverleners die betrokken zijn bij een huishouden kunnen – een melding doen bij Veilig Thuis en zijn daar in bepaalde situaties ook toe verplicht. Slachtoffers kunnen ook zelf bij Veilig Thuis een melding doen. Maar vrouwen ervaren een hoge drempel om zelf te melden. En wanneer vrouwen wel melden, zijn zij vaak niet tevreden over hoe de melding wordt afgehandeld.⁷ Zo lopen zij er tegenaan dat bij de behandeling van een melding te beperkt aandacht is voor machtsverschillen tussen mannen en vrouwen. Hier geen oog voor hebben kan bijdragen aan escalatie van het geweld of het uitblijven van passende hulpverlening.

De veiligheid van melders is een randvoorwaarde voor een tijdige en goede verwijzing naar passende hulp en bescherming. Vanuit de gemeente kan onderzoek worden gedaan naar welke belemmeringen slachtoffers, betrokkenen en omstanders ervaren om partnergeweld te melden in de gemeente. Ook kun je onderzoeken hoe tevreden slachtoffers en andere betrokkenen zijn met de afhandeling van hun melding bij de politie en Veilig Thuis in de regio. Een focusgroep van ervaringsdeskundigen kan meer vertellen over wat hen echt zou hebben geholpen.

Hoe kan het ook?

De barrière om te melden verlagen door meer en vaker uit te vragen. In Zweden worden overheidsmedewerkers die regelmatig contact hebben met burgers getraind in het uitvragen van geweldsituaties thuis. Als iemand bijvoorbeeld een uitkering wil aanvragen zijn de ambtenaren van deze instanties geïnstrueerd om naast standaardvragen als: ‘Waarom bent u werkloos?’ ook vragen te stellen als ‘Wordt u getroffen door geweld?’

Feiten, stellingen en praktijken:

“Er wordt gezegd “Veilig Thuis: kind uit huis”, met andere woorden, vrouwen durven niet altijd de hulp op te zoeken die ze nodig hebben, omdat ze bang zijn voor eventuele consequenties, zoals het uit huis plaatsen van de kinderen.”

- Beleidsmedewerker grote gemeente.

7 Majone Steketee et al., Kwestie van lange adem. Kan huiselijk geweld en kindermishandeling echt stoppen?, Utrecht: Verwey Jonker Instituut, 2020.

6

Toets als opdrachtgever, toezichthouder en gemeentelijk dienstverlener of de hulpverlening die aan slachtoffers en plegers geboden wordt voldoende anderszins is

Om geweld duurzaam te stoppen is het van belang om ook op individueel niveau de oorzaken aan te pakken. Een gespecialiseerd hulpverleningsaanbod voor zowel slachtoffers als plegers is nodig om te zorgen dat het geweld stopt en ze niet opnieuw slachtoffer of pleger worden. Dit vereist dat er voldoende oog is voor de onderliggende risicofactoren voor partnergeweld, zoals patronen, ongelijkheden en afhankelijkheden die samenhangen met gender.

In de handreiking van het College voor gemeenten over vrouwenopvang wordt ingegaan op drie rollen van gemeenten.⁸ Vanuit deze rollen kan de gemeente bijdragen aan effectieve anderszins hulpverlening.

- 1. Als opdrachtgever** faciliteer je het aanbod en de toegang tot effectieve hulpverlening door aandacht voor gender op te nemen als een financieringsvereiste en hierover in gesprek te gaan met uitvoerders. Een aandachtspunt hierbij is het aanbod voor plegers. Het huidige hulpverleningsaanbod voor plegers is beperkt. Dit maakt het voor hulpverleners moeilijk om deze doelgroep te bereiken. Het aanbod dat is er is, is vaak heel lokaal en kortdurend gefinancierd.
- 2. Als toezichthouder** op de Wmo ben je er als gemeente verantwoordelijk voor dat de uitvoering van hulpverlening voldoet aan de afspraken in de beschikking of inkoopcontract en aan de algemene eisen van de Wmo rond kwaliteit en veiligheid. Denk bijvoorbeeld aan de afspraken met de sociale wijkteams en de vrouwenopvang.

- 3. Als dienstverlener** biedt de gemeente ook zelf diensten aan die cruciaal zijn in het dagelijks leven van plegers en slachtoffers zoals: inkomensondersteuning, schuld-hulpverlening, ondersteuning bij participatie, thuiszorg en hulpmiddelen, vervolghuisvesting en onafhankelijke cliëntondersteuning. Het is als gemeentelijk dienstverlener noodzakelijk om bewust te zijn van eigen opvattingen rond gender en de manier waarop deze het handelen van ambtenaren kunnen kleuren.

Hoe kan het ook?

De Carrouselgroep is een voorbeeld van een hulpaanbod aan plegers. Het is een groepstraining op vrijwillige basis voor mannen die partnergeweld hebben gepleegd. Het doel van de training is om mannen hun aandeel in het geweld in te laten zien, negatieve patronen te doorbreken en zo geweld in de toekomst te voorkomen. Deelnemers stromen zo snel mogelijk in na een geweldincident; direct en zonder wachttijd. Dit heeft als grote toegevoegde waarde dat een pleger die een huis- of contactverbod opgelegd gekregen heeft, gemotiveerd is om snel met zichzelf aan de slag te gaan. Tot 2021 is er alleen in de veiligheidsregio Eindhoven ervaring mee opgedaan.⁹

Pilots Centrum Huiselijk geweld en Kindermishandeling. Dit jaar openen Rotterdam en Tilburg een centrum waar zowel de professionele zorgverlening als de organisaties in de strafketen onder één dak samenwerken om hulpverlening te bieden aan gezinnen en/of (ex)-partners waar eerdere hulpverlening niet voldoende hielp. Deze aanpak is afgeleid van de Family Justice Centers in de VS.¹⁰

⁸ College voor de Rechten van de Mens, [Gids voor gemeenten: opvang voor slachtoffers van geweld in de privésfeer als mensenrecht](#), Utrecht: CRM, 2020.

⁹ Janine Jansen, Een groepstraining voor mannen betrokken bij huiselijk geweld, [Methodiekbeknopting Carrouselgroep](#), Reclassering Nederland, 2019.

¹⁰ [Magazine](#), uitgebracht door Centrum Huiselijk Geweld en Kindermishandeling Rotterdam Rijnmond (2020)

Kwaliteit in de vrouwenopvang. De uitvoerende organisaties van vrouwenopvang hebben recent een Keurmerk Veiligheid in de Vrouwenopvang ontwikkeld, waaraan de instellingen willen voldoen.¹¹ In het werken aan kwaliteit en veiligheid ligt de nadruk op preventie, triage, één integraal plan, systeemgericht werken, gendersensitiviteit en het bevorderen van eigen kracht. Het College heeft bovendien voor gemeenten een handreiking uitgegeven, met 10 actiepunten, waaronder het ontwikkelen van gendersensitief beleid door gemeenten.¹² Gemeenten kunnen als een financieringseis opnemen dat de opvang aan het keurmerk voldoet.

Feiten, stellingen en praktijken:

“Om geweld duurzaam te stoppen is het vaak nodig om specifieke, individuele, interventies in te zetten die gericht zijn op het bestrijden van de gendergerelateerde, onderliggende oorzaken van het geweld”

- Onderzoeker huiselijk geweld en kindermishandeling

¹¹ Sanne Lubbers et al., *Normenkader 'Veiligheid in de Vrouwenopvang' Een veilige toekomst voor mannen, vrouwen en kinderen*, en Sanne Lubbers et al., *Handleiding 'Veiligheid in de Vrouwenopvang' Een veilige toekomst voor mannen, vrouwen en kinderen*, Utrecht: Q-Consult Zorg, 2020. Te lezen op de site keurmerkfrauenopvang.nl.

¹² Zie voetnoot 12, [Gids voor gemeenten: opvang voor slachtoffers van geweld in de privésfeer als mensenrecht](#)

Bijlagen

Wat staat er eigenlijk in het Verdrag van Istanbul?

Op 11 mei 2011 bereikten de Lidstaten van de Raad van Europa in Istanbul overeenstemming over de tekst van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het uitbannen van huiselijk geweld en geweld tegen vrouwen. Voor Nederland is het Verdrag van Istanbul van kracht sinds 1 maart 2016, zij het dat de regering heeft verklaard het vooralsnog alleen uit te voeren in het Europees deel van het Koninkrijk.

Het overkoepelende doel van het verdrag is het voorkomen en uitbannen van alle vormen van geweld tegen vrouwen. Het gaat daarbij zowel om geweld in het openbaar, zoals seksuele intimidatie op straat, als geweld in de privésfeer, zoals partnergeweld. Het verdrag onderstreept dat geweld tegen vrouwen een vorm van discriminatie is en een schending van de mensenrechten van vrouwen. Het Verdrag van Istanbul rust op vier pijlers: preventie, bescherming, bestrafing/vervolgning en gecoördineerd beleid.

Preventie houdt onder meer in dat bedrijven, organisaties, leerlingen op school en professionals worden voorgelicht over gender-gerelateerd geweld en dat bewustwording wordt vergroot. De overheid moet werken aan een maatschappelijke verandering, waarin gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen werkelijkheid wordt. Het betekent dat ook mannen en jongens gevraagd worden om een actieve rol te spelen. Er moeten programma's zijn voor plegers om te voorkomen dat ze opnieuw geweld plegen. En professionals moeten getraind zijn om om te kunnen gaan met mensen die gender-gerelateerd geweld hebben meegemaakt of gepleegd en om zo nodig naar passende hulp te verwijzen.

Bescherming houdt in dat de overheid zorgt dat slachtoffers hun rechten kennen, dat er gespecialiseerde ondersteuning en hulpverlening is, dat slachtoffers en omstanders kunnen klagen of melden, dat er veilige opvang is wanneer slachtoffers niet thuis kunnen blijven, dat er gespecialiseerde centra zijn waar slachtoffers van verkrachting en seksueel geweld terecht kunnen

voor hulp. Het betekent ook dat er effectieve beschermende maatregelen zoals contactverboden, straatverboden en huisverboden kunnen worden ingezet. Dat houdt ook in dat er een sanctie staat op overtreding van zo'n opgelegd verbod. En dat er hulp en ondersteuning is voor kinderen die getuige zijn van gender-gerelateerd geweld, en daarmee zelf ook slachtoffer zijn van geweld.

Vervolging en bestrafing betekent allereerst dat ernstige vormen van gender-gerelateerd geweld strafbaar zijn of dat tenminste een sanctie volgt. Het gaat om lichamelijke en psychologische mishandeling, seksuele handelingen tegen de wil, stalking, seksuele intimidatie en vrouwelijke genitale verminking. Het betekent dat vervolging van gendergeweld niet geheel mag afhangen van aangifte van het slachtoffer, dat maatregelen volgen op overtreding van contact-, straat- of huisverboden en dat bij vervolging rekening wordt gehouden met verzwarende omstandigheden zoals het in gevaar brengen van een kind. Het betekent ook dat er een adequate reactie is na een incident, dus dat de politie op een goede en tijdige manier onderzoek doet.

De overheid moet slachtofferrechten garanderen in alle fases van vervolging en berechting. Bijvoorbeeld door een goede risico-screening, door extra aandacht voor kinderen als getuige, de privacy van slachtoffers respecteren en hen ondersteuning bieden tijdens de rechtsgang. Het betekent ook dat ervoor wordt gewaakt dat het slachtoffer de schuld krijgt van het geweld.

Als laatste vereist het Verdrag dat er **gecoördineerd beleid** is. Daaronder wordt verstaan dat er wordt samengewerkt tussen verschillende instellingen, instituties en sectoren. Er wordt ook nadrukkelijk vereist dat non-gouvernementele organisaties en de organisaties van slachtoffers worden betrokken en ondersteund. Beleid moet de mensenrechten van slachtoffers centraal stellen. De overheid moet beleid coördineren, monitoren en evalueren. Dat beleid moet gericht zijn op de hele maatschappij en moet gefinancierd worden. En er moet onderzoek worden gedaan en data verzameld worden over het vóórkomen van gender-gerelateerd geweld en de effectiviteit van de aanpak.

Voor verdere informatie, vragen en antwoorden: [Het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld \(Verdrag van Istanbul\) Vragen en antwoorden, Raad van Europa \(2021\)](#)

En wat het College doet met het Verdrag en tegen geweld tegen vrouwen vind je op de website van het College, mensenrechten.nl/nl/geweld-tegen-vrouwen

Verantwoording & Dank

Wij bedanken **Rebecka Anderson** (secretary general Unizon, Zweden), **Aleid van den Brink** (lid GREVIO), **Wietske Dijkstra** (Landelijk programma Geweld hoort nergens thuis), **Janine Janssen** (lector, Avans Hogeschool, Den Bosch), **Berit Jernberg** (head of department, Swedish Gender Equality Agency), **Katinka Lünemann** (senior onderzoeker Verwey Jonker Instituut), **Debbie Maas** (voorzitter Landelijk Netwerk Veilig Thuis), **Emma Partridge** (manager Our Watch, Australië), **Renée Römkens** (emeritus hoogleraar Universiteit van Amsterdam) en **Katrien de Vaan** (adviseur en projectleider Regioplan) voor de goede gesprekken.

En we hebben heel veel gehad aan de contacten met beleidsadviseurs en regionale projectleiders van verschillende gemeenten.

Officiële documenten

Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (2011)

CEDAW (2017) General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating General Recommendation No. 19

GREVIO (2019) Baseline Evaluation Report: Netherlands

Raad van Europa (2021) De Istanbul Conventie: een krachtig instrument om een einde te maken aan gendergerelateerd geweld.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2016) Factsheet Verdrag van Istanbul

Nawoord

Onderzoek College voor de Rechten van de Mens

Begin 2020 bleek uit de rapportage van de Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) dat Nederland nog het één en ander te verbeteren had in de aanpak van geweld in de privésfeer om te voldoen aan het Verdrag van Istanbul. Een belangrijk punt was dat het Nederlandse beleid expliciet 'genderneutraal' is. Dit heeft als gevolg dat er in beleid en praktijk te beperkt aandacht is aan de dieperliggende gendergerelateerde oorzaken van geweld. De aanpak draagt daarom onvoldoende bij aan een goede bescherming van (potentiële) slachtoffers en aan een structurele uitbanning van geweld. Deze bevindingen waren aanleiding voor het College om nader onderzoek te doen naar de aanpak van partnergeweld. Het stelde daarin de volgende vragen centraal:

1. Wat zijn de effecten van de huidige genderneutrale beleidspraktijk in Nederland op de bescherming van mensenrechten? Op welke gebieden leidt dit niet tot de gewenste uitkomsten. Waarom niet?
2. Op welke manier kan effectief invulling worden gegeven aan gendersensitief beleid, zodat het bijdraagt aan de bescherming van de mensenrechten?

Het onderzoek vond plaats in de periode van december 2020 tot en maart 2021 en bestond uit een literatuurstudie en diepte-interviews met nationale en internationale experts en beleidsmakers. Deze publicatie is op dit onderzoek gebaseerd.

mensenrechten.nl