GENDERSCAN
AANPAK HUISELIJK GEWELD

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

GENDERSCAN
AANPAK HUISELIJK GEWELD

- eindrapport -

Auteurs:
K.B.M. de Vaan
M.M. de Boer
M.C. Vanoni

Regioplan
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Amsterdam, december 2013
Publicatienr. 2435

© 2013 Regioplan, in opdracht van het ministerie van OCW
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.

REGIOPLAN

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding 1
1.1 Aanleiding en context 1
1.2 Gendersensitiviteit: uitgangspunten voor het onderzoek 2
1.3 Genderscan: doel en onderzoeksvragen 4
1.4 Onderzoeksverantwoording 7
1.5 Leeswijzer 9

2 De maatschappelijke werkelijkheid 11
2.1 Prevalentie van partnergeweld 11
2.2 Relevante sekseverschillen in de uitvoeringspraktijk 13

3 Het landelijk en regionaal beleid 17
3.1 Het actuele beleid ten aanzien van partnergeweld 17
3.2 De aanpak van partnergeweld en de rol van gender 19
3.3 Beleid en internationale normen 27

4 Het landelijk en regionaal instrumentarium 31
4.1 Het beschikbare instrumentarium 31
4.2 Het instrumentarium en gender 35
4.3 Instrumentarium en internationale normen 42

5 De uitvoering van de aanpak van partnergeweld 45
5.1 Gelijkheid in de uitvoeringspraktijk 45
5.2 De uitvoering en gender 46

6 Effecten van de aanpak van partnergeweld 53
6.1 Effecten op het individu 53
6.2 Effect aanpak op machtsverschillen, rollen en verwachtingen 55

7 Conclusies en aanbevelingen 57
7.1 Ter inleiding: de noodzaak van een gendersensitieve aanpak 57
7.2 Conclusies 59
7.3 Aanbevelingen 64

Bijlagen 71
Bijlage 1 Onderzoeksvragen, toetsnormen en literatuur 73
Bijlage 2 Respondenten en deelnemers 91
Bijlage 3 Begrippenlijst 93

1 INLEIDING

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap deed Regioplan samen met Margreet de Boer (Projects on Women's Rights) onderzoek naar de gendersensitiviteit van de aanpak van huiselijk geweld. Dit hoofdstuk beschrijft kort de aanleiding en context voor het onderzoek (paragraaf 1.1). Vervolgens wordt ingegaan op het begrip 'gendersensitiviteit' (paragraaf 1.2). Het onderzoeksdoel en de onderzoeksvragen zijn opgenomen in paragraaf 1.3. Daarna zijn nog een onderzoeksverantwoording (paragraaf 1.4) en leeswijzer (paragraaf 1.5) opgenomen.

Terminologie
In dit rapport wordt op verschillende manieren gerefereerd aan de begrippen sekse en gender. Dat kan verwarring wekken bij het lezen, daarom hier een korte toelichting. Een begrippenlijst is opgenomen in bijlage 3.

'Sekse' wordt gebruikt om te verwijzen naar het biologische verschil tussen mannen en vrouwen. Zo wordt het Nederlandse beleid ten aanzien van huiselijk geweld *sekseneutraal* genoemd, als tegenhanger van seksespecifiek (beleid dat is gericht op geweld tegen vrouwen). Het uitgangspunt voor dit onderzoek is echter gebaseerd op het begrip 'gender', wat betrekking heeft op de sociaal-culturele rollen die aan de twee seksen gekoppeld zijn, en de verschillen in macht die daaruit voortvloeien. In termen van beleid gaat het dan niet om de vraag of dit seksespecifiek of sekseneutraal is, maar of het gendersensitief is: rekening houdt met de verschillende rollen en machtsverhoudingen.

1.1 Aanleiding en context

Aanleiding
De Nederlandse aanpak van huiselijk geweld is sekseneutraal geformuleerd. Dit is een bewuste keuze, omdat zowel vrouwen als mannen slachtoffer worden van huiselijk geweld. Sekse, en met name gender (de sociaal-culturele aspecten van het man- en vrouwzijn) speelt echter wel degelijk een rol bij huiselijk geweld, en in internationaal verband is Nederland meerdere malen door het CEDAW-comité van de Verenigde Naties[1] bekritiseerd, omdat het beleid onvoldoende rekening zou houden met gendergerelateerde aspecten. Maar betekent de sekseneutrale formulering ook dat het beleid onvoldoende gendersensitief is? Dit onderzoek moet daar inzicht in geven. Daarbij staat niet voorop dat een sekseneutrale formulering van het beleid onmogelijk is; wel voorop staat dat gender een belangrijke factor is in het ontstaan en voortbestaan van huiselijk geweld, en dat de aanpak van huiselijk geweld daar rekening mee moet houden om effectief te kunnen zijn.

[1] United Nations Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW).

Context: beleid en uitvoering
Nederland kent op landelijk niveau sinds 2002 beleid op het gebied van huiselijk geweld. In de nota *Privé geweld, Publieke zaak* werd de aanpak van huiselijk geweld voor het eerst benoemd als een verantwoordelijkheid voor de landelijke overheid. Nadat onderzoek in 1997 uitwees dat huiselijk geweld slachtoffers onder een groot deel van de Nederlandse bevolking maakt (al naar gelang de gehanteerde definitie uiteenlopend van 11 tot 45%) kreeg het geweld steeds meer de status van een maatschappelijk (veiligheids)probleem, in plaats van een privéaangelegenheid. Dat vormde de basis voor landelijk beleid, dat tussen 2002 en 2011 werd doorontwikkeld.

Het nu geldende beleid dateert van 2011. Het betreft de aanpak 'Geweld in afhankelijkheidsrelaties', waarin de ministeries van Veiligheid en Justitie (VenJ), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), OCW en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) samenwerken. De aanpak richt zich op alle vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties.[2] Dit betreft enerzijds geweld in instellingen/door professionals en anderzijds geweld in huiselijke kring.

Bij de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties staat de *ketenaanpak* centraal. Deze kent grofweg vijf stappen: voorkomen – signaleren – stoppen – schade beperken – opsporen en sanctioneren. Gemeenten zijn vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) verantwoordelijk voor de inrichting van deze aanpak. Er zijn 35 zogenoemde 'Centrumgemeenten Vrouwen-opvang' benoemd waar zich de voorzieningen op het gebied van vrouwenopvang, crisisinterventie en huiselijk geweld concentreren. Dit heeft geleid tot regionale samenwerking.

Bij de uitvoering van de aanpak van huiselijk geweld zijn veel partijen betrokken. De belangrijkste partijen zijn:
- vanuit het strafrechtelijk kader de politie, de reclassering en het OM;
- op de scheidslijn van veiligheid en zorg vervullen gemeenten en Veiligheidshuizen een rol;
- de Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG) coördineren, maar verlenen vaak ook zelf bepaalde vormen van hulp;
- hulp wordt verleend door allerhande hulpverleningsinstellingen, zoals opvanginstellingen, jeugdhulpverlening, ambulante forensische psychiatrie en algemeen maatschappelijk werk.

1.2 Gendersensitiviteit: uitgangspunten voor het onderzoek

Onder de term *gendersensitief* verstaan we in dit onderzoek dat er in het beleid en in de uitvoering voldoende rekening wordt gehouden met de

[2] Partnergeweld, kindermishandeling, ouderenmishandeling, eergerelateerd geweld, seksueel misbruik, vrouwelijke genitale verminking en huwelijksdwang.

gendergerelateerde factoren van huiselijk geweld. Belangrijke redenen om te kiezen voor een gendersensitieve aanpak zijn de volgende:

- Een aanpak die rekening houdt met de oorzaken en de context van het geweld (zowel op samenlevingsniveau als op gezinsniveau) is effectiever dan een aanpak die hieraan voorbij gaat. Dit impliceert dat waar gendergerelateerde factoren een rol spelen bij het ontstaan of het in stand houden van geweld, daar aandacht aan besteed moet worden. Een gendersensitieve aanpak is dus een effectieve aanpak, die rekening houdt met oorzaken en context, ook wanneer die gendergerelateerd zijn. Omgekeerd leidt het ontbreken van gendersensitiviteit tot een gebrekkige effectiviteit van het beleid, omdat relevante oorzaken dan onvoldoende worden herkend, erkend, aangepakt en weggenomen. Het realiseren van veiligheid is het doel van de aanpak van huiselijk geweld, maar kan niet of alleen tijdelijk worden bereikt als onderliggende oorzaken van onveiligheid niet worden weggenomen.
- Een gendersensitieve aanpak van huiselijk geweld/partnergeweld past binnen de emancipatiedoelstellingen van de overheid. De overheid streeft gelijkwaardigheid tussen mannen en vrouwen na, en zet zich in om obstakels die vrouwen belemmeren om deze gelijkwaardigheid te bereiken weg te nemen. Ook streeft de overheid naar het doorbreken van stereotype rolpatronen. Daar waar partnergeweld zijn oorzaak vindt in ongelijke machtsverhoudingen en stereotype rolverwachtingen, en vrouwen bovendien belemmert in hun ontwikkeling, is het vanuit emancipatie-perspectief niet meer dan logisch dat de aanpak dus mede gericht is op het doorbreken van de machtsongelijkheid en stereotypen, en slachtoffers ondersteunt bij het (her)krijgen van zeggenschap over hun eigen lichaam en leven.

Operatio-nalisatie

Een gendersensitieve aanpak betekent niet dat alle interventies seksespecifiek moeten zijn. Het betekent wel:

1) Dat er in beleid en uitvoering aandacht is voor gendergerelateerde factoren, en dat waar nodig rekening gehouden wordt met deze aspecten. Gendergerelateerde factoren moeten dus in beeld zijn, zowel in de maatschappelijke werkelijkheid (verschillen in de positie van mannen en vrouwen, relevante stereotype rolpatronen en rolverwachtingen), als in beleid en uitvoering (de effecten van beleid en uitvoering voor de positie en rolverwachtingen van mannen en vrouwen).
2) Dat beleid en uitvoering waar nodig aangepast worden, waarbij nadelige effecten (minder toegankelijkheid voor bepaalde groepen, versterken machtsongelijkheid en stereotypen) worden tegengegaan en positieve effecten (positieverbetering achtergestelde groep, doorbreken stereotypen) worden gestimuleerd.

Een gendersensitieve aanpak staat of valt bovendien met de gender-sensitiviteit van beleidsmakers en uitvoerders: onderkennen zij dat er gendergerelateerde oorzaken van partnergeweld zijn en dat de aanpak hier rekening mee moet houden, en kunnen en willen zij op basis hiervan kritisch kijken naar hun eigen handelen?

Toegepast op partnergeweld[3] betekent een gendersensitieve aanpak:

1) Beleidsmakers en uitvoerenden onderkennen dat machtsverschillen tussen mannen en vrouwen en verwachtingen over de rol van mannen en vrouwen in de samenleving en het gezin vaak een rol spelen bij partnergeweld, en hebben deze gendergerelateerde factoren in beeld.
2) Beleidsmakers en uitvoerenden onderkennen dat in de reactie op en de aanpak van partnergeweld bewust of onbewust ideeën en verwachtingen over de rol van mannen en vrouwen in de samenleving en het gezin een rol kunnen spelen en zijn bereid deze ideeën en verwachtingen kritisch te beschouwen.
3) Daar waar ongelijke machtsverhoudingen en/of stereotype rol-verwachtingen een rol spelen bij het ontstaan of blijven voortbestaan van partnergeweld, adresseren beleidsmakers en uitvoerenden deze in hun aanpak.
4) Beleidsmakers en uitvoerenden houden in hun aanpak rekening met de verschillende posities van mannen en vrouwen ten gevolge van gender-gerelateerde machtsverschillen en rolverwachtingen, zowel op het niveau van de samenleving als binnen de eigen sociale omgeving.
5) Interventies dragen waar mogelijk bij aan het verkleinen van machts-verschillen en het doorbreken van stereotype rollen en verwachtingen, zowel in het gezin, de sociale omgeving van het gezin als de samenleving.
6) Voorkomen wordt dat interventies bijdragen aan het vergroten van machtsverschillen en versterking van stereotype rollen en verwachtingen.

Gendersensitiviteit betekent overigens dat er niet alleen aandacht is voor de mogelijk achtergestelde positie van vrouwen en de dominante maat-schappelijke constructies van man- en vrouw-zijn die vrouwen belemmeren, maar ook voor mensen en situaties die juist niet in het stereotype patroon passen, zoals mannelijke slachtoffers van partnergeweld en huiselijk geweld in homoseksuele relaties.

1.3 Genderscan: doel en onderzoeksvragen

Doel

Het doel van dit onderzoek is om vast te stellen in hoeverre het beleid ten aanzien van de aanpak van huiselijk geweld en de uitvoering van dat beleid gendersensitief zijn. Het onderzoek heeft mede als doel vast te stellen of, en zo ja op welke punten het beleid en de uitvoering meer gendersensitief gemaakt moeten worden, en wat daarvoor de mogelijkheden zijn. De overheid moet het onderzoek kunnen gebruiken om:

- gendersensitiviteit (beter) te verankeren in de landelijke en regionale aanpak van partnergeweld; en in het beleid ten aanzien van geweld in afhankelijkheidsrelaties duidelijk te maken dat en hoe dit gebeurt;
- en daarmee tegemoet te komen aan de zorgen van het CEDAW en het College voor de Rechten van de Mens over de gendersensitiviteit van de Nederlandse aanpak van huiselijk geweld.

[3] Deze genderscan concentreert zich op partnergeweld, zie voor een toelichting hierop par. 1.4, ‘afbakening’.

Onderzoeks-vragen

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre houdt de Nederlandse aanpak van partnergeweld, zowel in het beleid als de uitvoering, rekening met de relevante gendergerelateerde factoren en de effecten van beleid en uitvoering hierop, en op welke wijze zou dit verbeterd kunnen worden?

Deze hoofdvraag valt uiteen in onderzoeksvragen op zes onderdelen van de genderscan, en verdeeld over de drie niveaus binnen de aanpak van huiselijk geweld (beleid, instrumentarium en uitvoering). Tabel 1.1 bevat een overzicht van de onderzoeksvragen.

Tabel 1.1 Onderzoeksvragen

Genderscan onderdeel 1: in kaart brengen positie mannen en vrouwen in de maatschappelijke werkelijkheid; en de relevante gendergerelateerde factoren
1. Zijn er wat betreft de prevalentie van partnergeweld verschillen tussen (bepaalde groepen) mannen en vrouwen (zowel daderschap als slacht-offerschap, aard en omvang)?
2. Met welke relevante sekse-/gendergerelateerde factoren worden uitvoerenden in de praktijk geconfronteerd?
Genderscan onderdeel 2: onderzoeken (mogelijke) effecten van beleid en uitvoering op mannen en vrouwen en de verhouding tussen hen beiden
3. Wat is het actuele landelijke en regionale **beleid** ten aanzien van partner-geweld?
4. Wat zijn de belangrijkste **instrumenten** die kunnen worden ingezet bij de aanpak van partnergeweld? a. Welke hiervan zijn qua opzet genderneutraal, welke bevatten gendersensitieve elementen en welke zijn geheel gendersensitief?
5. Worden beleid en instrumentarium in de **uitvoering** gelijk toegepast ten aanzien van (bepaalde groepen) mannen en vrouwen?
6. Wat zijn (mogelijke) bedoelde en onbedoelde effecten van **het landelijke en regionale beleid, het instrumentarium en de uitvoering** voor (bepaalde groepen) mannen en vrouwen en hun onderlinge verhouding? a. op het gebied van het geweld zelf? b. m.b.t. autonomie, economische situatie, woonsituatie? c. m.b.t. toegang tot voorzieningen zoals rechtshulp en psychosociale hulp? d. m.b.t. de relatie tot eventuele kinderen? e. m.b.t. de relatie tot de sociale omgeving?
7. Zijn deze effecten (voor zover bedoeld) gelijk voor mannen en vrouwen?
Genderscan onderdeel 3: opsporen van mogelijke stereotype denkbeelden over genderrollen in beleid en uitvoering
8. Kennen **het landelijke en regionale beleid en het instrumentarium** expliciete of impliciete vooronderstellingen over (de positie of rol van) mannen en vrouwen? a. Zijn beleidsmakers in staat en bereid deze vooronderstellingen kritisch te beschouwen?
9. Worden in de **uitvoering** stereotype denkbeelden gehanteerd over genderrollen? a. Zijn uitvoerenden in staat en bereid deze denkbeelden kritisch te beschouwen?

Vervolg tabel 1.1

Genderscan onderdeel 4: onderzoeken of en in hoeverre beleid en uitvoering rekening houden met de relevante gendergerelateerde factoren en de (mogelijke) effecten van het beleid hierop
10. Onderkennen **beleidsmakers en uitvoerenden** dat machtsverschillen tussen mannen en vrouwen en verwachtingen over de rol van mannen en vrouwen in de samenleving en het gezin vaak een rol spelen bij partnergeweld, en hebben zij deze gendergerelateerde factoren in beeld? 11. Adresseren **het landelijke en regionale beleid, het instrumentarium en de uitvoerenden** ongelijke machtsverhoudingen en/of stereotype rolverwachtingen daar waar deze een rol spelen bij het ontstaan of blijven voortbestaan van partnergeweld, zowel bij de vormen van geweld waarbij deze aspecten evident zijn (intimate partner terrorism, stalking, seksueel geweld) als daar waar ze mogelijk meer onder de oppervlakte aanwezig zijn? a. Wordt hier zowel vanuit de landelijke overheid als de centrumgemeenten op gestuurd?
Genderscan onderdeel 4: onderzoeken of en in hoeverre beleid en uitvoering rekening houden met de relevante gendergerelateerde factoren en de (mogelijke) effecten van het beleid hierop
12. Houden **het landelijke en regionale beleid, het instrumentarium en de uitvoerenden** rekening met de verschillende posities van mannen en vrouwen ten gevolge van gendergerelateerde machtsverschillen en rolverwachtingen, zowel op het niveau van de samenleving als binnen de eigen sociale omgeving? a. Wordt hier zowel vanuit de landelijke overheid als de centrumgemeenten op gestuurd? 13. Dragen **het landelijke en regionale beleid, het instrumentarium en uitvoering van de aanpak** bij aan het verkleinen van machtsverschillen en het doorbreken van stereotype rollen en verwachtingen, zowel in het gezin, de sociale omgeving van het gezin als de samenleving? Dragen **het landelijke en regionale beleid, het instrumentarium en uitvoering van de aanpak** (onbedoeld) bij aan het vergroten van machtsverschillen en versterking van stereotype rollen en verwachtingen?
Genderscan onderdeel 5: onderzoeken of regelgeving en beleid voldoen aan (verdragsrechtelijke) verplichtingen op het terrein van gendersensitiviteit
14. Voldoen **beleid en instrumentarium** aan de verplichtingen van het VN-Vrouwenverdrag en het Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld van de Raad van Europa?
Genderscan onderdeel 6: doen van aanbevelingen hoe de gendersensitiviteit van beleid en uitvoering verbeterd kan worden
15. Op welke punten is verbetering van de gendersensitiviteit van het landelijk en regionaal beleid, en instrumentarium en de uitvoering nodig? a. Hoe kan deze verbetering worden gerealiseerd?

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van een toetsingskader (zie bijlage 1) dat de normen voor gendersensitiviteit in beleid, instrumentarium en uitvoering die in het onderzoek zijn gehanteerd bevat.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek kende zes onderdelen. Tabel 1.2 geeft een beeld van deze fasen op hoofdlijnen.

Tabel 1.2 Onderzoeksopzet op hoofdlijnen

1. Expertmeeting
• Verzamelen input voor definitief vaststellen onderzoeksinstrumentarium. • Verzamelen informatie voor deel 2 genderscan.
2. Literatuuronderzoek/documentstudie
• In kaart brengen bestaande kennis over positie van mannen en vrouwen en relevante sekseverschillen met betrekking tot het vraagstuk van huiselijk geweld. • In kaart brengen landelijk en regionaal beleid en instrumentarium ten aanzien van partnergeweld en kennis over effecten daarvan. • Beoordelen gendersensitiviteit van beleid en instrumentarium. • Onderzoeken of landelijk en regionaal beleid en instrumentarium voldoen aan verdragsrechtelijke verplichtingen.
3. Interviews regionaal en landelijk
• Aanvulling op documentstudie met betrekking tot regionaal beleid. • Achterhalen overwegingen achter landelijk en regionaal beleid. • Onderzoeken attitude beleidsmakers.
4. Regionale focusgroepen
• Nagaan welke sekseverschillen zich in de praktijk voordoen. • In kaart brengen werkwijze uitvoerenden bij het in de praktijk toepassen van beleid en instrumenten. • Onderzoeken mate waarin attitude uitvoerenden gendersensitief is.
5. Analyse
De verzamelde informatie is getoetst aan de normen voor gendersensitiviteit zoals opgenomen in het toetsingskader. Er is een conceptrapportage met een voorlopig antwoord op de onderzoeksvragen opgesteld.
6. Terugkoppeling, discussie en rapportage
Terugkoppeling van de bevindingen over de uitvoering door middel van gesprekken met een selectie van de deelnemers aan de focusgroepen; een expertmeeting over de voorlopige uitkomsten van het onderzoek. Doel: toetsen conclusies, komen tot aanbevelingen.

Beleidsanalyse, interviews en focusgroepen zijn de belangrijkste methodieken die in dit onderzoek zijn gehanteerd. In het onderzoek is gekeken naar het landelijk beleid en landelijke beschikbare instrumentarium, als ook naar de regionale invulling van het landelijke beleid, regionale instrumenten en de uitvoering op regionaal niveau.

Het onderzoek op landelijk niveau is uitgevoerd door middel van document- en literatuurstudie en het voeren van twee interviews met beleidsmakers.
Om goed grip te krijgen op de gendersensitiviteit van beleid en met name van de uitvoering is er vervolgens voor gekozen om de diepte in te gaan in zes

centrumgemeenten, in plaats van de breedte op te zoeken, bijvoorbeeld door middel van een landelijke enquête. Veel meer dan om wat op papier staat en in werkprocessen is vastgelegd, draait het bij een gendersensitieve aanpak van huiselijk geweld om 'awareness' en adequaat handelen van professionals. Het beleid moet dat stimuleren en er richting aan geven, maar als betrokkenen zich onvoldoende bewust zijn van de relevantie van gender of een gendersensitieve aanpak niet ondersteunen, verandert beleid op zich daar niets aan. In de geselecteerde centrumgemeenten is daarom niet alleen met beleidsmedewerkers gesproken, maar zijn ook focusgroepen met uitvoerders gehouden waarin wij hen in interactie met elkaar na hebben laten denken over de materie en hun attitude hebben onderzocht. Deze centrumgemeenten zijn geselecteerd op basis van een spreiding naar omvang (G4 versus niet-G4), landelijke spreiding over Nederland en een spreiding naar stedelijk versus plattelandsgebied. In alle zes deze gemeenten is gesproken met de verantwoordelijke beleidsmedewerker. In vijf van de zes gemeenten is daarnaast een focusgroep met uitvoerders gehouden.[4]

Op basis van alle verzamelde informatie is een conceptrapportage opgesteld en besproken met de begeleidingscommissie. Vervolgens is een landelijke bijeenkomst gehouden met deskundigen (focus: beleid en instrumentarium). De voorlopige bevindingen ten aanzien van de uitvoering zijn besproken met vertegenwoordigers van de geselecteerde regio's. Op deze manier zijn de conclusies getoetst en is gekomen tot aanbevelingen. Vervolgens is het eindrapport opgesteld.

De bijlage bevat een lijst van deelnemers aan de twee expertmeetings, respondenten op landelijk niveau en de achtergrond van de respondenten in de centrumgemeenten.

Afbakening

Het onderzoek is beperkt tot partnergeweld, omdat dit de voornaamste geweldsvorm binnen het containerbegrip huiselijk geweld is. Ruim twee derde van het evident huiselijk geweld vindt plaats door/tussen (ex-)partners. Dit betreft zowel eenzijdig geweld als wat in het discours 'wederzijds geweld' is gaan heten. Algemeen wordt aangenomen dat genderaspecten vaak een rol spelen bij partnergeweld, en evident aanwezig zijn bij seksueel geweld, 'intimate partner terrorism'[5] en stalking. Andere geweldsvormen waarin gendergerelateerde factoren een rol kunnen spelen (eergerelateerd geweld, huwelijksdwang en vrouwelijke genitale verminking, maar ook kindermishandeling en ouderenmishandeling), blijven buiten de scope van het onderzoek voor zover het niet om partnergeweld gaat.

Uit onderzoek is bekend dat het getuige of slachtoffer zijn van huiselijk geweld als kind verband houdt met een hogere kans om als volwassene pleger of

[4] In de zesde gemeente was het helaas niet mogelijk om binnen het tijdsbestek van dit onderzoek een focusgroep te organiseren.

[5] Een geweldsvorm die gekenmerkt wordt door een hoge mate van controle (of behoefte aan controle) van de – veelal mannelijke – pleger over het slachtoffer.

slachtoffer van huiselijk geweld te worden. Aangezien een groot deel van het huiselijk geweld partnergeweld betreft, en partnergeweld mede voorkomt uit gendergerelateerde factoren, kan het tegengaan van intergenerationele overdracht niet los worden gezien van een gendersensitieve aanpak van kindermishandeling. Daarom is de hulpverlening aan kinderen die betrokken zijn geweest bij huiselijk geweld in het onderzoek meegenomen, waarbij we ons geconcentreerd hebben op de vraag in hoeverre deze hulpverlening is gericht op het doorbreken van stereotype rolpatronen (en/of niet (ongewild) bijdraagt aan het in stand houden daarvan).

1.5 Leeswijzer

In het rapport wordt allereerst ingegaan op relevante verschillen tussen mannen en vrouwen wat betreft de prevalentie van partnergeweld, zowel op basis van onderzoek als op basis van ervaringen van uitvoerders (hoofdstuk 2). De hoofdstukken daarna gaan achtereenvolgens in op het beleid, het instrumentarium en de uitvoering. Ze bevatten zowel een beschrijving daarvan als een analyse van de gendersensitiviteit. Hoofdstuk 6 gaat in op de effecten van het beleid. Het rapport eindigt met een conclusie, waarin de onderzoeks-vragen worden beantwoord en aanbevelingen worden gedaan voor verdere verbetering.

2 DE MAATSCHAPPELIJKE WERKELIJKHEID

Dit hoofdstuk gaat in op rollen van mannen en vrouwen bij huiselijk geweld, zoals zich dat in de praktijk voordoet. De eerste paragraaf beschrijft wat we hierover uit onderzoek en registraties weten; de tweede paragraaf geeft een beeld van de relevante sekse- en genderverschillen waar uitvoerenden in de praktijk mee te maken krijgen.

2.1 Prevalentie van partnergeweld

In deze paragraaf staat de vraag centraal of er wat betreft de prevalentie van partnergeweld verschillen zijn tussen mannen en vrouwen, zowel naar daderschap, slachtofferschap, aard als omvang. Ook wordt ingegaan op kennis over het bestaan van relevante achtergrond- en persoonskenmerken.

Teneinde deze vraag te beantwoorden, is gekeken naar een aantal registraties en onderzoeken. Van belang hierbij is allereerst of partnergeweld als afzonderlijke vorm van huiselijk geweld wordt geregistreerd of onderzocht, of daarbij wordt gekeken naar de sekse van zowel de pleger als het slachtoffer, wat er bekend is over de aard van het gebruikte geweld en of andere achtergrondkenmerken (zoals status of herkomst) daarbij worden vermeld. De belangrijkste bevindingen zijn in het onderstaande kort weergegeven:[1]

- Politiegegevens vormen een belangrijke bron van registraties over huiselijk geweld. Hierin wordt onderscheid gemaakt naar een aantal relevante kenmerken, in het bijzonder: het geslacht van de betrokkenen, het type geweld dat is gebruikt en het type slachtoffer (partner of andere leden van het huishouden). Ook worden gegevens over de nationaliteit van de daders geregistreerd. Uit de registraties van gegevens over huiselijk geweld valt op te maken dat het in de meerderheid van de gevallen om partnergeweld gaat.
- Diverse studies geven echter aan dat deze registraties kampen met een hoge mate van onderrapportage. Schattingsmethoden zijn dan ook nodig om een betrouwbaarder beeld van de aard en omvang van partner-geweld te krijgen. Daarnaast bestaat er onderzoek op basis van alternatieve bronnen (waaronder surveys, online panels en reclasseringsdata). De uitkomsten ten aanzien van de prevalentie van partnergeweld kunnen enigszins verschillen (afhankelijk van de gekozen methode).

[1] We hebben ons hierbij gebaseerd op: H.C.J. van der Veen en S. Bogaerts (2011). *Huiselijk geweld in Nederland. Overkoepelend syntheserapport van het vangst-hervangst-, slachtoffer- en daderonderzoek 2007-2010;* P.G.M. van der Heijden, M.J.L.F. Cruyff en G.H.C. van Gils (2009). *Omvang van huiselijk geweld in Nederland;* T. van Dijk, M. van Veen en E. Cox (2010). *Slachtofferschap van huiselijk geweld. Aard, omvang, omstandigheden en hulpzoekgedrag;* L.M. van der Knaap, F. el Idrissi en S. Bogaerts (2010). *Daders van huiselijk geweld*; WODC, factsheet 2011-3, *Secundaire analyses slachtofferdata landelijk onderzoek huiselijk geweld*; R. Verwijs en K. Lünnemann (2012). *Partnergeweld. Achtergrond en risicofactoren*; W. Jongebreur, R. Lindenberg en J. Plaisier (2011). *Landelijk beleid huiselijk geweld. Theoriegestuurde evaluatie periode 2002-2011.*

- Registratiegegevens van de Steunpunten Huiselijk Geweld worden niet nationaal verzameld.
- Uit alle studies wordt niettemin duidelijk dat vrouwen (veel) vaker slachtoffer zijn van huiselijk geweld dan mannen. Mishandeling en bedreiging van vrouwen vinden vaker plaats in de privésfeer dan die van mannen. In de meeste gevallen gaat het daarbij om partnergeweld. Wat opvalt, is het belangrijke aandeel van ex-partners in de prevalentie van deze vorm van huiselijk geweld. Van de vrouwen wordt 60 procent slachtoffer van (ex-) partnergeweld, tegenover 40 procent van de mannen.
- Wordt alleen gekeken naar *evident* huiselijk geweld (herhaalde en zware Incidenten en sterk controlerend en dwingend intiem geweld) dan zijn vrouwen significant vaker slachtoffer van geweld door een (ex-)partner dan mannen (78% versus 59%), terwijl mannen vaker slachtoffer zijn van geweld door andere familieleden en huisvrienden (40% versus 28%).
- In vergelijking met mannen blijken vrouwen vooral slachtoffer van ernstig fysiek geweld en seksueel geweld. Ook lijkt de problematiek van 'verborgen vrouwen' (sterk geïsoleerd levende vrouwen) samen te hangen met het vóórkomen van huiselijk geweld.[2]
- Enkele studies besteden aandacht aan het bestaan van risicofactoren, zowel op meso- als microniveau.[3] Op mesoniveau gaat het om de kenmerken van de relatie tussen dader en slachtoffer. Kernbegrippen hierbinnen vormen manipulatie, controle en respectloosheid. Op het niveau van individuele factoren spelen zowel kenmerken van de dader als van het slachtoffer een rol. Ten aanzien van de dader gaat het daarbij vooral om economisch welbevinden, psychisch functioneren en verslavingskenmerken. Ten aanzien van het slachtoffer spelen leeftijd, psychiatrische problemen, schuldenproblematiek en etnische herkomst een prominente rol. In dit verband zijn de slachtofferprofielen zoals opgesteld door Lünnemann en Pels (2013) zeer verhelderend.
- Daarnaast is aangetoond dat intergenerationele overdracht een factor van belang is bij het ontstaan en voortduren van huiselijk geweld. Plegers zijn op een andere manier vaak ook slachtoffer. Mannen die in een gewelddadig gezin opgroeien, hebben meer kans om pleger te worden en vrouwen hebben meer kans om slachtoffer te worden.[4] Ook is er een verband tussen slachtofferschap van kindermishandeling en geweldsdelicten op latere leeftijd.[5]

---

[2] S. Musa en E. Diepenbrock (2013). *Verborgen vrouwen: een vergeten groep. Een verkennend onderzoek naar aard, omvang en aanpak van de problematiek van verborgen vrouwen in de deelgemeente Delfshaven (Rotterdam)* (Femmes for Freedom).

[3] Zie Intomart/GFK (2010). Rapport Huiselijk Geweld; Lünnemann en Pels (2013). Van generatie op generatie; Verwijs en Lünnemann (2012). Partnersgeweld, achtergronden en risicofactoren.

[4] K. Lünnemann en T. Pels (2013). *Van generatie op generatie. Een literatuurstudie naar het doorbreken van geweld en de rol van opvoeding* (Utrecht: Verwey-Jonker Instituut).

[5] E. Lahlah (2013). *Invisible victims? Ethnic differences in the risk of juvenile violent delinquency of Dutch and Moroccan-Dutch adolescent boys* (Tilburg: Tilburg University).

- Specifiek over partnergeweld in homoseksuele relaties is uit de hier gebruikte bronnen weinig bekend. De voor dit onderzoek geraadpleegde deskundigen hebben aangegeven dat voor zover er iets over bekend is, het vaak gaat om seksueel en ernstig geweld. De mate van slachtofferschap van partnergeweld onder homoseksuele mannen is volgens hen vergelijkbaar met dat onder heteroseksuele vrouwen.

Het bovenstaande laat zien dat in algemene zin:

- Partnergeweld als geweldsvorm apart wordt onderzocht en geregistreerd. Wel is het zo dat partnergeweld niet eenvoudig op geaggregeerd niveau uit de bestaande registraties kan worden gehaald. In het landelijke prevalentie-onderzoek naar huiselijk geweld (WODC, 2011) is wel op geaggregeerd niveau gerapporteerd over de relatie tussen slachtoffers en daders, waardoor inzicht ontstaat in de (relatieve) aard en omvang van partnergeweld. De representativiteit van dit onderzoek is echter omstreden.[6]
- Bij registratie, monitoring en onderzoek gesegregeerd wordt naar sekse van pleger en slachtoffer (ook in relatie tot elkaar), de aard en de ernst van het geweld. Ook hier geldt echter dat registraties deze informatie wel bevatten, maar deze niet eenvoudig te aggregeren is; in onderzoek is dat wel mogelijk.
- Bij prevalentie-onderzoek wordt ook gekeken naar andere relevante persoons-/groepskenmerken. Er zijn echter aanwijzingen dat het prevalentie-onderzoek in Nederland onvolledig is als het gaat om het meenemen en op een juiste manier combineren en rapporteren van gendergerelateerde factoren.[7]

2.2 Relevante sekseverschillen in de uitvoeringspraktijk

In de praktijk maken uitvoerders over het algemeen een onderscheid tussen ‘wederzijds’ partnergeweld enerzijds, en ‘controlerend partnergeweld’ of ‘intiem terrorisme’ anderzijds. Sommige uitvoerders noemen dit spontaan als belangrijk onderscheid; anderen bevestigen het desgevraagd.

[6] Brief van wetenschappers op het gebied van huiselijk geweld aan de minister van Veiligheid en Justitie n.a.v. het prevalentie-onderzoek uit 2011, 28-03-2011.

[7] Ibidem. Zij wijzen op de kanttekeningen die geplaatst kunnen worden bij twee van de drie gebruikte methoden (de vangst-hervangstmethode en het gebruik van een online panel); op afwijkingen van gangbare definities en indicatoren; en een ‘tendens tot problematische sekseneutraliteit’, met name in de rapportage.

Wederzijds geweld	Controlerend geweld/intiem terrorisme
• Veelal lichte vormen van geweld (hoewel ernstig geweld ook voorkomt). • Beide partners gebruiken geweld. Mannen vaker fysiek geweld, vrouwen vaker verbaal en psychisch geweld. • De oorzaak ligt in verschillen in communicatiestijlen, maar ook in rolopvattingen en verwachtingen. Gender speelt daarbij een rol. • Macht en afhankelijkheid spelen een rol, met name in het in stand houden van het geweld/de relatie. • Controle en angst spelen veel minder een rol.	• Ernstig, escalerend geweld. • Het geweld vindt plaats van de ene partner (meestal de man) richting de andere partner (de vrouw). • Het is gericht op het uitoefenen van controle/macht over de ander. Het slachtoffer is bang voor de pleger. • Het geweld hangt vaak samen met persoonlijkheidsstoornissen/ psychiatrische problematiek. • Maar het kan ook samenhangen met (cultureel bepaalde) opvattingen over genderrollen.

Wat uitvoerders ‘wederzijds geweld’ noemen, wordt in de literatuur wel ‘situationeel geweld’ of ‘common couple violence’ genoemd. Het belangrijkste onderscheid ligt in controle en angst: bij situationeel geweld spelen deze aspecten geen rol (conflicten ontstaan in stressvolle situaties en escaleren ongewild in licht geweld) bij intiem terrorisme wel (geweld is een bewuste strategie). Omdat dit de twee vormen zijn waar uitvoerders over spreken, worden deze hier toegelicht. Er moet echter voor gewaakt worden partnergeweld altijd in één van deze categorieën te willen indelen. Er kunnen nog andere vormen van partnergeweld onderscheiden worden, zoals geweld dat een reactie is op geweld van de ander zonder de wens de ander te willen beheersen; en wederzijds geweld waarbij beide partners gewelddadig zijn vanuit het motief de ander te willen controleren en beheersen.[8]

Wederzijds geweld

Bij wederzijds geweld zien uitvoerders vooral een verschil in de soort en ernst van het geweld dat mannen en vrouwen plegen. De vrouwenopvang wordt daarnaast geconfronteerd met duidelijke verschillen in zelfredzaamheid tussen mannen en vrouwen: de vrouwen die in de opvang terechtkomen, zijn vaak financieel afhankelijk van hun partner en kampen op allerlei terreinen met problematiek die deze afhankelijkheid versterkt (bijvoorbeeld lvb-problematiek (lichte verstandelijke beperking), schulden, onvoldoende opleiding et cetera).

De termen ‘pleger’ en ‘slachtoffer’ zijn bij uitvoerders omstreden. Ze benadrukken dat ze bij wederzijds geweld zien dat slachtoffers van fysiek geweld tegelijkertijd plegers van verbaal en psychisch geweld zijn. ‘Zuigen’ en ‘het bloed onder de nagels vandaan halen’ zijn dan veel gebezigde termen, maar ook manipulatie, vernederen en het uiten van dreigementen, bijvoorbeeld om weg te gaan en de kinderen mee te nemen. Soms gebruiken vrouwen bij ruzies ook fysiek geweld. De mannen reageren daarop met (ernstiger) fysiek geweld, is hun indruk, omdat ze geen alternatief weten. Dan komt een zaak vaak pas aan het rollen en ontdekt de hulpverlening dat er aan

[8] Lünnemann en Pels, 2013.

het fysieke geweld van de man van alles vooraf is gegaan. Daarmee praten ze het geweld niet goed. Maar ze relativeren wel de eenzijdige verantwoordelijkheid van de – veelal – mannelijke plegers van fysiek geweld voor het geweld. Een van de respondenten benoemde het aldus: een pleger kan ook slachtoffer zijn, en een slachtoffer kan de veroorzaker van het conflict zijn. Daarnaast benadrukken uitvoerders dat de pleger van vandaag het slachtoffer van gisteren kan zijn, in de zin van kinderen die in hun jeugd mishandeld zijn en later zelf overgaan tot het gebruik van geweld, omdat ze geen andere manier hebben geleerd om in relaties met elkaar om te gaan.

Uitvoerders benadrukken dat zij de indruk hebben dat de drempel om hulp te zoeken voor mannelijke slachtoffers veel hoger is dan voor vrouwelijke; maatschappelijk zou er om mannelijk slachtofferschap gelachen worden, vrouwen zouden veel meer slachtoffer 'mogen' zijn. Zij vermoeden dat mannelijk slachtofferschap onderbelicht blijft, maar geven ook aan dat het wel vrouwen zijn die veelal het slachtoffer worden van de meest ernstige vormen van huiselijk geweld (en in het ziekenhuis belanden).[9]

Als oorzaak voor wederzijds partnergeweld wordt wel genoemd dat mannen en vrouwen verschillende communicatiestijlen hebben, die met elkaar kunnen botsen. Mannen zouden oplossingsgericht en directer zijn, vrouwen eerder de verbinding zoeken en wat omslachtiger; mannen hebben de neiging zich bij een ruzie terug te trekken, vrouwen willen het direct uitpraten. Maar ook verschillen in rolopvattingen en verwachtingen van elkaar spelen een rol, des te sterker als er kinderen zijn.

Financiële afhankelijkheid kan vervolgens een reden zijn waarom vrouwen – ondanks het geweld – toch in de relatie blijven en het geweld voortduurt. Een vergelijkbare afhankelijkheid speelt wanneer één van de partners geen zelfstandige verblijfsvergunning heeft.

Als partners in een relatie waarin wederzijds geweld plaatsvindt en waarbij kinderen zijn, uit elkaar gaan, zien uitvoerders dat de rollen kunnen omdraaien; gebruikte eerst de man zijn fysieke kracht om zijn macht over de vrouw te laten gelden, in een scheiding ziet men wel dat vrouwen de kinderen gaan gebruiken om het omgekeerde te doen; via de kinderen kunnen ze de man kwetsen en verdriet doen, zeker aangezien vrouwen veelal degenen zijn die primair de zorg voor de kinderen krijgen. Maar, benadrukken gesprekspartners, ook mannen gebruiken kinderen in een 'vechtscheiding' als machtsmiddel.

Intiem terrorisme

Daar waar het over intiem terrorisme gaat, herkennen uitvoerders wel duidelijk de beelden van pleger en slachtoffer. Dit is ook de vorm van partnergeweld waar ze aan denken als het gaat om geweld dat samenhangt met machts-

[9] Dit is de mening van uitvoerenden met wie in het onderzoek is gesproken. De geraadpleegde deskundigen zetten vraagtekens bij het onderbelicht blijven van mannelijk slachtofferschap en de hogere drempel voor mannelijke slachtoffers.

verschillen tussen mannen en vrouwen en opvattingen over genderrollen (hoewel uit bovenstaande beschrijving duidelijk blijkt dat ook bij wederzijds geweld gender een belangrijke rol kan spelen). Die machtsverschillen en rolopvattingen ziet men veelal als cultureel bepaald, waarbij men dan met name aan niet-westerse culturen denkt. Ook neemt men bij intiem terrorisme waar dat vrouwen – door hun persoonlijkheidsstructuur en/of socialisatie – een zijn geworden met hun afhankelijke positie en slachtofferrol. Deze vrouwen lopen een groot risico in een volgende relatie weer geterroriseerd te worden. Ook ziet men intiem terrorisme zich voordoen wanneer er bij de plegers sprake is van ernstige persoonlijkheidsstoornissen en psychiatrische problematiek, zoals borderline en narcisme.

Seksueel geweld

Aan uitvoerders is expliciet gevraagd naar het vóórkomen van seksueel geweld. De antwoorden lopen sterk uiteen: de ene uitvoerder komt het vaak tegen en vraagt er ook expliciet naar (met name in de vrouwenopvang is het een onderwerp dat altijd aan bod komt en ook tijdens de risico-inventarisatie voor het huisverbod wordt er expliciet naar gevraagd), de ander lijkt het onderwerp liever uit de weg te gaan. De indruk bestaat dat seksueel geweld vaak niet uit zichzelf door slachtoffers wordt gemeld. Vrijwel alle uitvoerders zien seksueel partnergeweld iets dat gepleegd wordt door mannen; alleen de mannenopvang heeft de ervaring dat een man slachtoffer kan zijn van seksueel geweld door een vrouw.

3 HET LANDELIJK EN REGIONAAL BELEID

Dit hoofdstuk gaat in op het beleid ten aanzien van partnergeweld op zowel landelijk als regionaal niveau. Allereerst wordt dit beleid beschreven (par. 3.1). Vervolgens wordt ingegaan op de vraag hoe in het landelijke en regionale beleid wordt omgegaan met gender; is er sprake van beleid dat gender-sensitief is, waar nodig seksespecifiek, en in hoeverre maakt het beleid gebruik van stereotypering (par. 3.2)? Vervolgens wordt beschreven in hoeverre het beleid voldoet aan internationale normen (par. 3.3).
Het onderzoek is gebaseerd op de schriftelijke weergave van het beleid; aanvullende informatie is verkregen uit interviews met beleidsambtenaren.

3.1 Het actuele beleid ten aanzien van partnergeweld

3.1.1 Landelijk beleid

De belangrijkste beleidsstukken met betrekking tot de aanpak van partner-geweld in Nederland zijn:

- een aantal kamerbrieven over de aanpak van geweld in afhankelijkheids-relaties die door de minister van VenJ en de staatssecretaris van VWS sinds oktober 2011 aan de kamer zijn gestuurd;[1]
- de voortgangsrapportages over de aanpak van geweld in afhankelijkheids-relaties, d.d. 30 oktober 2012 en 15 juli 2013;
- de functiebeschrijving van de SHG's (2011);
- Het actieplan Kinderen veilig thuis (2011).

In het kader van het terugdringen van huiselijk geweld onderscheidt de overheid diverse vormen van geweld. Eén daarvan is (ex)partnergeweld. Het beleid is opgedeeld in drie pijlers:

- Pijler 1 betreft de daderaanpak: centraal hierin staan normstelling (geweld in huiselijke kring wordt niet getolereerd en dus gesanctioneerd), gedragsverandering (sanctionering alleen is niet voldoende) en 'het kind voorop' (als er kinderen betrokken zijn, is verscherpte aandacht en gerichte actie noodzakelijk).
- Pijler 2 richt zich op het versterken van de positie van het slachtoffer: de ketenaanpak staat hierin centraal. Uitgaande daarvan wordt ingezet op een algemene aanpak waar mogelijk en specifieke acties waar nodig. Daarnaast is er aandacht voor het versterken van de rol van burgers, professionals en gemeenten en van de samenwerking binnen de ketenaanpak.

[1] Dossier 28 345, met name de nummers 115, 116, 117 en 124.

- Pijler 3 richt zich op het doorbreken van de intergenerationele overdracht van huiselijk geweld. Het gaat hierbij vooral om het vergroten van de veiligheid en weerbaarheid.

3.1.2 Regionale uitwerking en implementatie

Landelijk kader

Het landelijke beleid ten aanzien van partnergeweld (in casu: ten aanzien van huiselijk geweld) wordt op regionaal niveau uitgewerkt en geïmplementeerd. Dit is vastgelegd in de Wmo, waarin onder prestatieveld 7 gemeenten de verantwoordelijkheid hebben voor de opvang en begeleiding van slachtoffers van huiselijk geweld. In de huidige Wmo is dat als volgt geformuleerd: '*Het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en het voeren van beleid ter bestrijding van geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd*'. Daarmee is de bestrijding van huiselijk geweld vrij direct gekoppeld aan het bieden van vrouwenopvang. Dat is in het wetsvoorstel voor wijziging van de Wmo niet meer het geval. Gemeenten krijgen daarin de wettelijke opdracht tot het voorkómen en bestrijden van huiselijk geweld. De wetgever voorziet hierin een centrale rol voor de ketenaanpak, die gemeenten kunnen versterken door middel van bijvoorbeeld de regiovisies, de professionalisering van de opvang en door gebruik te maken van actuele ontwikkelingen als de decentralisatie van de jeugdzorg en de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (Wet meldcode). Daarnaast moeten gemeenten opvang bieden aan mensen die (tijdelijk) geen woning hebben of niet thuis kunnen wonen, waaronder slachtoffers van huiselijk geweld.

Ondersteuning

De versterking van de integrale ketenaanpak van huiselijk geweld op regionaal niveau wordt ondersteund door het project RegioAanpak Veilig Thuis, dat primair wordt uitgevoerd door de VNG en de Federatie Opvang. Specifiek ondersteunt het gemeenten bij het opstellen van regiovisies op de aanpak van huiselijk geweld.

G4-visie

De eerste regiovisie die gereed is gekomen, is de visie van de G4: *Een veilig thuis. Gemeentelijke visie op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling*. De visie bevat tien elementen die samen de kern van de door de G4 beoogde aanpak vormen:

- veiligheid voorop;
- triage;
- duidelijkheid in de regie, uitgaande van één gezin, één plan, één regisseur;
- inzet van eigen kracht en het gebruik van het sociale netwerk;
- het intact houden van de sociale omgeving;
- visie op de hulpverlening;
- kinderen gaan voor;
- het zonder drempels kunnen bespreken van vermoedens;
- planmatige en gelaagde preventie.

De visie gaat niet inhoudelijk in op hoe deze punten in de praktijk moeten worden vormgegeven (en ook niet op de oorzaken van huiselijk geweld), maar licht vooral toe wat er onder deze elementen wordt verstaan en wat de belangrijkste randvoorwaarden zijn.

Andere regio's

In de genderscan is in zes vrouwenopvangregio's een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar beleid, instrumentarium en uitvoering. Eén van deze regio's betrof een G4-gemeente. Voor de meeste andere regio's geldt dat de beleidsmatige uitwerking van de landelijke kaders minimaal of verouderd is; de regio's werken aan het opstellen van een regiovisie, en vonden het in dat kader niet van belang dat de onderzoekers het 'oude' beleid nog onder de loep zouden nemen. De invulling van de landelijke beleidskaders krijgt op regionaal niveau met name vorm in de gekozen aanpak (instrumentarium) en de uitvoering.

In algemene zin zien we op regionaal niveau dat systeemgericht werken – veelal in samenspraak met de uitvoerende partijen – een centrale rol krijgt in het beleid ten aanzien van huiselijk geweld. Partnergeweld is een belangrijk onderdeel van huiselijk geweld (het meeste huiselijk geweld betreft partner-geweld). Er gaat echter nauwelijks aparte aandacht naar uit, waarschijnlijk ook juist daarom; aparte aandacht gaat uit naar geweldsvormen die minder op het netvlies staan en/of een eigen aanpak vragen (bijvoorbeeld eergerelateerd geweld, loverboy-problematiek, ouderenmishandeling). Eén gemeente heeft in het beleid opgenomen dat naast het systeemgericht werken wordt uitgegaan van een gendersensitieve analyse van huiselijk geweld. Deze gemeente besteedt in de beschrijving van huiselijk geweld ook aandacht aan machts-verschillen tussen plegers en slachtoffers.

3.2 De aanpak van partnergeweld en de rol van gender

In deze paragraaf gaan we voor het landelijke en regionale beleid na in hoeverre dat gendersensitief is; dat wil zeggen: in hoeverre in het beleid voldoende rekening wordt gehouden met relevante verschillen tussen mannen en vrouwen, zonder dat dit verwordt tot het gebruik van stereotypen over de positie of de rol van mannen en vrouwen ten aanzien van partnergeweld. Hieronder worden deze centrale begrippen kort uitgewerkt.

Tabel 3.1 Uitwerking onderscheid stereotypering-gendersensitief

Begrip	Nadere specificatie
Verschillen m/v	De *feitelijke* verschillen tussen mannen en vrouwen in de werkelijkheid, bijvoorbeeld ten aanzien van prevalentie/ soort geweld, eigenschappen (bijv. manier van communiceren, kracht, dominant, agressief, geneigd tot zorgen), rollen (bijvoorbeeld huishouden, zorg voor kinderen, kostwinner), en positie (afhankelijkheid).
Stereotypering	Gebruik van expliciete of impliciete *vooronderstellingen* over (de positie of rol van) mannen en vrouwen.
Gendersensi-tiviteit	• De erkenning dat machtsverschillen tussen mannen en vrouwen en verwachtingen over de rol van mannen en vrouwen in de samenleving en het gezin vaak een rol spelen bij partnergeweld. Deze aspecten zijn dan ook in beeld. • Rekening houden met de verschillende posities van mannen en vrouwen ten gevolge van gendergerelateerde machtsverschillen en rolverwachtingen. • De adressering van ongelijke machtsverhoudingen en/of stereotype rolverwachtingen in de aanpak van partnergeweld (waar relevant), zowel daar waar evident aanwezig (intimate partner terrorism, stalking, seksueel geweld, eergerelateerd geweld) als daar waar meer onder oppervlakte aanwezig.

Verschil, gendersensitiviteit en genderstereotypen

Zowel gendersensitiviteit als genderstereotypen zien verschillen tussen mannen en vrouwen, maar de manier waarop tegen die verschillen wordt aangekeken c.q. de manier waarop er gehandeld wordt, verschilt:

- Bij gendersensitiviteit:
  - is er bewustzijn en alertheid op dat situaties ook kunnen afwijken van het algemene beeld;
  - worden de verschillen in de context geplaatst van de positie van en de opvattingen over de verschillen tussen mannen en vrouwen in de samenleving, en worden deze positie/deze opvattingen geproblematiseerd;
  - zijn interventies (mede) gericht op het ter discussie stellen/doorbreken van de verschillen.
- Bij het gebruik van van stereotypen:
  - is de vooronderstelling dat alle mannen/vrouwen voldoen aan een algemeen beeld (generalisatie); weinig oog voor afwijkingen;
  - worden de verschillen/genderrollen als min of meer vaststaand gegeven beschouwd en niet geproblematiseerd als maatschappelijk probleem;
  - neemt de interventie de verschillen als uitgangspunt; niet als iets om te adresseren/veranderen.

3.2.1 Stereotypen

In algemene zin geldt dat expliciete vooronderstellingen over genderrollen in de landelijke en regionale beleidsstukken nauwelijks voorkomen. Verschillen tussen mannen en vrouwen worden – voor zover ze überhaupt worden benoemd – altijd onderbouwd met prevalentiecijfers. Daarnaast worden veel neutrale termen gebezigd in deze beleidsstukken.

Een vooronderstelling die in het beleid wel expliciet wordt gemaakt, is dat slachtoffers van huiselijk geweld onvoldoende zelfredzaam zijn: er kan sprake zijn van een *'uitzichtloze situatie', 'omdat de afhankelijkheid die zij voelen ten*

opzichte van de pleger van het geweld zo diep geworteld is dat zij zich daar moeilijk aan kunnen onttrekken'.[2] Dit wordt echter niet aan een sekse gekoppeld. Wel interessant is, dat als het over de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld gaat, als 'specifieke groepen' worden benoemd: jeugdige slachtoffers van eergerelateerd geweld en mannelijke slachtoffers van geweld in huiselijke kring.[3] De impliciete vooronderstelling hier is dat slachtoffers van huiselijk geweld, die opvang nodig hebben, in de regel vrouw zijn. Dat is echter een vooronderstelling die op feiten is gebaseerd: slachtoffers van huiselijk geweld die in de opvang terecht komen zijn overwegend vrouw; hoewel het vermoeden bestaat dat mannelijke slachtoffers zich minder snel zullen melden, is het niet aannemelijk dat een even groot aantal mannelijke slachtoffers dermate wordt bedreigd en/of zelf geen onderdak kan vinden dat ook zij opvang nodig hebben.
Daarnaast wordt, onder verwijzing naar het emancipatiebeleid, gesproken over vrouwen als slachtoffer van huiselijk geweld: *'vrouwen hebben vaak te weinig zelfvertrouwen en zijn niet assertief genoeg om uit de geweldsspiraal te komen en zich weerbaarder op te stellen…'*.[4]

In het beleid ten aanzien van de gerichte aanpak van daders staat expliciet de vooronderstelling dat sterk controlerend partnergeweld ('intimite terrorism') gericht is van man op vrouw.[5] Ook deze is echter gebaseerd op feiten (zie hoofdstuk 2).

3.2.2 Gendersensitiviteit

Landelijk

In het Nederlandse emancipatiebeleid wordt expliciet benoemd dat met name vrouwen slachtoffer worden van huiselijk geweld. In de Hoofdlijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016 gaat het expliciet over het versterken van de weerbaarheid van vrouwen die slachtoffer zijn (geweest) van huiselijk geweld. In de bijlage bij de brief schrijft de minister: *'Belangrijke oorzaken van huiselijk en seksueel geweld liggen in (economische) ongelijkheid en machtsverschillen tussen mannen en vrouwen en stereotype beelden over de rol van mannen en vrouwen. De oplossingen moeten daarom worden gezocht in een gezonde en gelijkwaardige verhouding tussen mannen en vrouwen'*.

Dit staat in scherp contrast tot de belangrijkste beleidsbrieven met betrekking tot de aanpak van huiselijk geweld. Wat daar allereerst aan opvalt, is dat het geweld overwegend in sekseneutrale termen is geformuleerd. Huiselijk geweld of geweld in afhankelijkheidsrelaties is de overkoepelende term die wordt gebruikt. Dit wordt ook opgemerkt in het wetenschappelijke discours over het

[2] Kamerstukken II, vergaderjaar 2011-2012, 28 345 en 29 325, nr. 117.

[3] Kamerstukken II, vergaderjaar 2011-2012, 28 345 en 29 325, nr. 117.

[4] Kamerstukken II, vergaderjaar 2011-2012, 28 345 en 29 325, nr. 117, p. 5.

[5] Kamerstukken II, vergaderjaar 2011-2012, 28 345, nr. 116.

overheidsbeleid ten aanzien van partnergeweld.[6] Aangegeven wordt dat het seksegebonden karakter van geweld in de privésfeer in het dominante beleidsvertoog steeds meer geneutraliseerd is geraakt. Hiermee samenhangend zien we eveneens dat de aandacht voor onderliggende patronen van ongelijkheid tussen mannen en vrouwen vrijwel nergens meer in de officiële beleidsstukken terug te vinden is. Dit neemt niet weg dat in de officiële beleidsstukken gewezen wordt op een eenrichtingsverkeer van ernstig geweld van man op vrouw.[7]

Bij de verdere operationalisering van de aanpak huiselijk geweld wordt slechts incidenteel ingegaan op specifiek partnergeweld, laat staan op de gendergerelateerde aspecten daarvan. Dader en slachtoffer worden overwegend sekseneutraal aangeduid:

- In het kader van het beleid gericht op het aanpakken van de dader wordt niet of nauwelijks ingegaan op partnergeweld als specifieke vorm van huiselijk geweld. Daders worden niet nader gespecificeerd, waarmee ook niet altijd duidelijk wordt op wie het geweld betrekking heeft: vrouwen worden niet als slachtoffer van huiselijk geweld genoemd.
- Ten aanzien van het versterken van de positie van het slachtoffer worden weliswaar specifieke groepen slachtoffers benoemd, maar vrouwen nemen hierin allerminst een prominente rol in. In het bijzonder richt de aandacht zich op kinderen, verstandelijk gehandicapten, ouderen en slachtoffers van eergerelateerd geweld, huwelijksdwang en vrouwelijke genitale verminking. Vrouwen in algemene zin als slachtoffer van partnergeweld vormen geen aparte doelgroep voor het beleid, met uitzondering van het beleid ten aanzien van de opvang van slachtoffers. Deze vorm van ondersteuning wordt systematisch aan de positie van vrouwen gekoppeld.[8] Er wordt dan ook steevast van vrouwenopvang gesproken.
- In de derde pijler is, in tegenstelling tot de eerste twee pijlers – sprake van een *seksespecifieke en gendersensitieve* aanpak: bij het tegengaan van intergenerationele overdracht staan de positie van vrouwen en meisjes en de seksuele en relationele weerbaarheid van jongeren centraal.[9]

[6] Zie, o.a., R. Römkens (2010) Omstreden gelijkheid; Verwijs en K. Lünnemann (2012) *Partnergeweld. Achtergrond en risicofactoren*.

[7] Tweede Kamer der Staten-Generaal, 28 345, nr. 116, voetnoot 1.

[8] Uitgezonderd de mannenopvang in de G4. In 2008 startte de pilot voor mannenopvang en deze wordt tot 2015 voorgezet. http://www.amsterdam.nl/zorg-welzijn/nieuws/nieuws/2012-nieuws/mannenopvang-2015/

[9] Brief van de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer, 30 oktober 2012: Voortgangsrapportage najaar 2012 ‘geweld in afhankelijkheidsrelaties’.

Neutrale bewoording, maar machtsverschillen niet genegeerd
Hoewel vanuit overheidswege (overwegend) sekseneutrale beleidstermen bij de aanpak van huiselijk geweld worden gehanteerd, is men zich wel bewust van de verschillen tussen mannen en vrouwen bij partnergeweld. Zo schrijft de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer:
'*Er zijn grote verschillen tussen mannen en vrouwen ten aanzien van de aard van het huiselijk geweld. Ruim twee derde van het evident huiselijk geweld is gepleegd door partners of ex-partners. Vrouwen zijn in de meeste gevallen slachtoffer. Dit gaat vaak samen met een proces van intimidatie, dreiging en controle door de (ex)partner richting de vrouw. Vrouwen zijn ook veel vaker slachtoffer van seksueel geweld dan mannen. Machtsverschillen, ongelijkheid en stereotiepe opvattingen over de rol van mannen en vrouwen liggen hieraan ten grondslag*.'
(Tweede kamer, vergaderjaar 2011-2012, nr. 124)

Wmo

De definitie van (slachtoffers van) huiselijk geweld die in de gewijzigde Wmo zal worden opgenomen is breed en daarmee ook sekseneutraal geformuleerd: zowel vrouwen als mannen, minderjarigen en ouderen moeten door alle gemeenten worden beschermd en ondersteund.

Federatie Opvang pleit voor behoud term *vrouwenopvang* in Wmo
'Het verdwijnen van de term vrouwenopvang brengt verder het risico mee dat het genderspecifieke karakter van de vrouwenopvang en van huiselijk geweld uit beeld raakt, terwijl de overgrote meerderheid van de slachtoffers van huiselijk geweld vrouw is. Bovendien, het Raad van Europa-verdrag inzake geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld benadrukt dat huiselijk geweld een vorm van geweld is die vrouwen disproportioneel vaak treft en dat partijen specifieke aandacht moeten besteden aan de implementatie van voorzieningen die genoemd worden in de conventie. Kortom, deze genderspecifieke elementen van huiselijk geweld vragen aandacht in de wet.'
(reactie FO op concept wetsvoorstel Wmo versie 16 augustus 2013, d.d. 30/8/2013)

Preventie

Vanuit het emancipatiebeleid wordt ingezet op preventie van huiselijk geweld, in die zin dat wordt ingezet op het wegnemen van machtsverschillen tussen mannen en vrouwen en het doorbreken van traditionele rolopvattingen. De belangrijkste beleidsbrieven die de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties betreffen, besteden hier echter geen aandacht aan en laten het leggen van een daadwerkelijke beleidsmatige verbinding tussen emancipatie en huiselijk geweld daarmee achterwege. Buiten de aandacht die in deze beleidsbrieven besteed wordt aan het voorkomen van intergenerationele overdracht, wordt daarin geen aandacht besteed aan preventie in de zin van het wegnemen van oorzaken en risicofactoren (primaire preventie). Waar in deze stukken over preventie wordt gesproken, gaat het over signalering en melding, of over het voorkómen van recidive (secundaire en tertiaire preventie).

De beleidsinzet van het ministerie van OCW op het verkleinen van de machtsverschillen tussen mannen en vrouwen en het doorbreken van genderstereotype rolpatronen is in het kader van de aanpak van partnergeweld beperkt. Dit betreft vooral het ondersteunen van educatie en campagnes gericht op jongeren, waarin aandacht wordt besteed aan (seksuele)

weerbaarheid en gelijkwaardige relaties. In een breder kader besteedt het ministerie hier wel degelijk aandacht aan. Een voorbeeld is de aanpassing van de kerndoelen voor het primair onderwijs, het speciaal onderwijs en de onderbouw van het voortgezet speciaal onderwijs. Die verplichten scholen om vanaf 1 augustus 2013 aandacht te besteden aan seksualiteit en seksuele diversiteit. In het kader van 'respectvol omgaan met seksualiteit' vragen deze doelen ook om een gendersensitieve invulling.

Er wordt niet structureel gekeken naar de gendereffecten van beleids-maatregelen in de volle breedte van het overheidsbeleid of de effecten op de kwetsbaarheid voor partnergeweld. Een uitzondering hierop vormt de specifieke regeling voor slachtoffers van huiselijk geweld met betrekking tot de afhankelijke verblijfsvergunning. Beleid op andere terreinen zal enerzijds bijdragen aan het wegnemen van gendergerelateerde oorzaken voor partnergeweld, en deze anderzijds mogelijk versterken; een belangrijke observatie is dat beleid op de verschillende relevante thema's op dit punt niet met elkaar verbonden wordt, waardoor eigenlijk niet is vast te stellen wat de bijdrage aan de bestrijding van partnergeweld is. Voorbeelden van actuele maatregelen die nadelig uit kunnen pakken voor slachtoffers van partnergeweld (en, gezien de inkomenspositie van vrouwen, met name voor vrouwelijke slachtoffers) zijn:

- de in te voeren wachttijd van vier weken voor het ontvangen van een bijstandsuitkering;[10]
- de beperking van de toegang tot het rechtssysteem;[11]
- het toetsen van het *gezinsinkomen* alvorens een vrouw toe te laten tot de vrouwenopvang, als die is gebouwd met middelen voor sociale woningbouw.[12]

Ook bestaat de angst dat de vorming van de Advies- en Meldpunten Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK's) ertoe kan leiden dat de drempel om hulp te zoeken wordt verhoogd. Dat kan met name het geval zijn wanneer niet zorgvuldig wordt omgegaan met het onderscheid tussen slachtoffers als slachtoffer en als moeder. Wanneer slachtoffers, die tevens moeder zijn, verwachten dat bemoeienis van het AMHK ertoe kan leiden dat zij met jeugdzorg te maken krijgen en in het verlengde daarvan mogelijk 'hun kinderen verliezen', dan zullen zij minder geneigd zijn hulp te zoeken. Ook is men bang dat bemoeienis vanuit het perspectief op kindermishandeling en veiligheid van de kinderen ertoe zal leiden dat het slachtofferschap van moeders niet wordt erkend of zelfs wordt versterkt.

Regionaal

Uitgangspunt van de RegioAanpak Veilig Thuis, en de in dat kader uitgegeven handreiking voor het opstellen van een regiovisie, is dat hulp en opvang aan

[10] Wie een bijstandsuitkering aanvraagt, moet eerst vier weken aantoonbaar op zoek naar werk of scholing. Pas als dat niets oplevert, wordt de uitkering toegekend.

[11] Onder andere door verhogingen van de eigen bijdragen.

[12] Een maatregel die ten minste één centrumgemeente vrouwenopvang heeft afgekondigd.

àlle slachtoffers van geweld in huiselijke kring wordt geboden. Het gaat beslist niet alleen om slachtoffers van partnergeweld. Partnergeweld wordt wel expliciet genoemd als vorm van huiselijk geweld. Sekseverschillen en gendergerelateerde factoren worden niet benoemd. Wel zien we dat vrouwenopvang en hulp aan specifieke groepen vrouwen in de handreiking prominent terugkomen. Ook is er specifieke aandacht voor seksueel geweld: 'Seksueel misbruik vraagt om een specifieke aanpak op het gebied van preventie, op het gebied van signalering en op het gebied van de hulpverlening aan slachtoffers en plegers. Het is de vorm van huiselijk geweld en kindermishandeling waar het grootste taboe op rust en die alleen met de inzet van veel expertise veilig bespreekbaar te maken is. Professionals moeten getraind worden om door te vragen naar mogelijke ervaringen met seksueel geweld en om signalen goed te kunnen interpreteren.'

De G4 staan in hun visie voor één integrale aanpak van huiselijk geweld (waaronder partnergeweld) en kindermishandeling. De visie gaat expliciet in op de vraag of in de aanpak rekening gehouden moet worden met gendergerelateerde factoren. Daar is uiteindelijk niet voor gekozen. De argumentatie daarvoor staat in onderstaand kader.[13]

G4-visie: Wel of geen genderbenadering
'Deze visie gaat niet specifiek in op het genderaspect dat met name met huiselijk geweld verbonden is. Dat genderaspect is er wel degelijk: vrouwen en meisjes maken samen meer dan 90 procent uit van alle slachtoffers van huiselijk geweld. Dat is ernstig en het zegt veel over de machtsongelijkheid tussen mannen en vrouwen in relaties. In preventief opzicht verdient het daarom hoge prioriteit om extra aandacht te besteden aan de opleiding en de empowerment van meisjes en jonge vrouwen.
Toch is het genderaspect niet de belangrijkste invalshoek van deze visie. De reden daarvan is, dat niet gekozen is voor een doelgroepbenadering. Er is niet gekozen voor onderscheid in de aanpak gericht op westerse vrouwen, allochtone vrouwen, ouderen, slachtoffers eerwraak et cetera (...). Door de focus te leggen op de professionele expertise die nodig is, wordt er impliciet het vertrouwen uitgesproken dat goed opgeleide en ervaren professionals op alle onderdelen van de aanpak in staat zijn de juiste analyse te stellen en de juiste aanpak daarbij te kiezen. Daarvoor zijn in een visie geen blauwdrukken te geven. Het gaat in iedere casus om maatwerk.'
Uit: Gemeentelijke visie op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, juni 2013 (pag. 11)

De enige gemeente die in dit onderzoek is betrokken en die de aanpak van huiselijk geweld expliciet plaatst in het kader van het emancipatiebeleid (zie

[13] Desalnietemin laten de G4 wel verkennende studies uitvoeren naar specifieke gender-problematiek rondom huiselijk geweld. In 2011 verscheen de publicatie Opvoeden na partnergeweld (Verwey-Jonker Instituut), waarin moeders (slachtoffers) en kinderen (getuigen) – van diverse etniscce afkomst – hun ervaringen vertellen over partnergeweld. In hetzelfde jaar verscheen in opdracht van de G4 van de GGD een evaluatiestudie naar mannenopvang (Pionieren in de mannenopvang). In 2013 zijn mannelijke daders van diverse etnische afkomst geïnterviewd die vertellen over dader- en vaderschap (Mannen over partnergeweld en daderschap, Verwey-Jonker Instituut).

par. 3.1) operationaliseert dit evenmin in een aanpak die expliciet aandacht besteedt aan gender.

Concluderend

Ongelijke machtsverhoudingen en/of stereotype rolverwachtingen blijken in het beleid ten aanzien van partnergeweld slechts zeer beperkt te worden geadresseerd.
Dat het beleid geen rekening houdt met de verschillende posities van mannen en vrouwen als gevolg van bovengenoemde gendergerelateerde factoren (macht en rolverwachtingen), wil niet noodzakelijkerwijs zeggen dat de aanpak dat niet doet; de gendersensitieve invulling zou ook op het niveau van het instrumentarium en de uitvoering plaats kunnen vinden. Het beleid laat (soms expliciet maar meestal impliciet) de ruimte om hier op casusniveau invulling aan te geven. Of dat het geval is, komt in de volgende hoofdstukken aan de orde.
Duidelijk is wel dat er vanuit de landelijke en lokale overheden niet tot nauwelijks wordt gestuurd op het adresseren van deze gendergerelateerde factoren, en er ook nauwelijks geborgd wordt dat er voldoende deskundigheid op het gebied van gender aanwezig is in de uitvoering.

3.2.3 Houding beleidsmakers

In het onderzoek is ook nagegaan in hoeverre beleidsmakers en uitvoerders onderkennen dat machtsverschillen tussen mannen en vrouwen en verwachtingen over de rol van mannen en vrouwen in de samenleving en het gezin vaak een rol spelen bij partnergeweld, en of zij deze gendergerelateerde factoren in beeld hebben.

Beleidsmakers

Over het algemeen onderkennen beleidsmakers de rol van gender bij partnergeweld. Ze zien dat juist (laag opgeleide) vrouwen een kwetsbare groep vormen om slachtoffer te worden van geweld in een afhankelijkheids-relatie waar ze zich moeilijk uit los kunnen maken.
Machtsverschillen komen volgens hen voort uit financiële afhankelijkheid (bijvoorbeeld niet of parttime werken), stereotype rolverwachtingen en het proces van socialisatie maar ook uit verschillen in fysieke kracht.
Beleidsmakers verschillen van mening over de vraag of en hoe in de aanpak van partnergeweld de gendergerelateerde factoren expliciet geadresseerd moeten worden. Sommigen sluiten zich aan bij de door de G4 geformuleerde visie dat de gendersensitiviteit vorm moet krijgen in de uitvoering, anderen geven aan dat het belangrijk is dat de aandacht voor gender in het beleid wordt geborgd, onder andere door minimumstandaarden (kaders), monitoring op gendergerelateerde factoren, en het borgen van genderdeskundigheid in de uitvoering.
De beleidsmakers die wij hebben gesproken, leken zich bewust van het gevaar van het denken in stereotypen. Bij het benoemen van m/v-verschillen volgde vaak de zin dat het ook anders kan liggen. En aan de melding dat iets vooral binnen bepaalde bevolkingsgroepen aan de orde was, werd vaak toegevoegd dat het niet alleen daar, en daar niet bij iedereen voorkomt.

Wel wezen verschillende beleidsmakers erop dat het genderbewustzijn niet bij iedereen aanwezig is, zowel op het niveau van beleid als in de uitvoering: *"je ziet het pas als je weet waar je op moet letten"*; en *"maatwerk kun je pas echt leveren als je gendersensitief bent"*. Ook in dit verband werd gewezen op het belang van het borgen van deskundigheid.
Sommige beleidsmakers hadden de ervaring dat het benoemen van de gendergerelateerde factoren die een rol spelen bij partnergeweld weerstand oproept, en zagen zich daarom genoodzaakt soms een andere, sekseneutrale benadering te nemen.

3.3 Beleid en internationale normen

Tot slot ligt de vraag voor in hoeverre het Nederlandse beleid inzake het tegengaan van partnergeweld voldoet aan de verdragsrechtelijke verplichtingen op het gebied van gendersensitiviteit. In het bijzonder wordt hierbij gekeken naar het VN-Vrouwenverdag, inclusief de aanbevelingen van het CEDAW Comité van de Verenigde Naties[14], en het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.[15]
Veel van de verdragsrechtelijke normen komen al in algemene zin terug in de normen die in dit onderzoek worden gehanteerd (zie de bijlage), omdat de verdragen vragen om een gendersensitieve aanpak. Er is voor gekozen om niet puntsgewijs aan de verdragsrechtelijke normen te toetsen, maar meer beschouwend aan te geven hoe de Nederlandse aanpak zich verhoudt tot de belangrijkste normen uit de verdragen. Deze zijn opgenomen in tabel 3.2.

[14] Dit is een facultatief protocol, behorende bij het VN-Vrouwenverdrag. Nederland heeft het VN-Vrouwenverdrag in 1980 ondertekend en was één van de eerste landen die ook het aanvullende protocol heeft ondertekend.

[15] Het verdrag vormt een internationaal, juridisch bindend en alomvattend instrument om geweld te voorkomen, slachtoffers te beschermen en een eind te maken aan de straffeloosheid van de daders. In dit verdrag worden diverse vormen van geweld tegen vrouwen gedefinieerd en strafbaar gesteld. Het verdrag werd op 11 mei 2011 in Istanbul ter ondertekening opengesteld.

Tabel 3.2 Verdragsrechtelijke normen t.a.v. beleid partnergeweld

Norm	Bevindingen
Geweld tegen vrouwen[16] wordt gezien als een vorm van discriminatie van vrouwen en als mensenrechtenschending.	Dit is niet als zodanig in het landelijk beleid opgenomen. Wel is geweld tegen vrouwen benoemd als mensenrechtenschending in het Nationaal Actieplan Mensenrechten (december 2013).
Er is nationaal beleid ter preventie en bestrijding van gendergerelateerd geweld.	Beperkt (zie 3.1 en 3.2)
De aanpak van huiselijk geweld en geweld tegen vrouwen wordt op nationaal niveau gemonitord.	Dit gebeurt in beperkte mate. Er bestaat weinig inzicht in de effectiviteit van de aanpak.
Er worden gegevens verzameld over de omvang van de verschillende vormen van partnergeweld, en deze worden uitgesplitst naar sekse, culturele achtergrond en andere relevante kenmerken.	Deze gegevens worden verzameld, maar niet op een dusdanige wijze dat genoemde uitsplitsing op geaggregeerd niveau op alle punten mogelijk is.
Er wordt onderzoek gedaan naar de oorzaken en achtergronden van de verschillende vormen van partnergeweld en naar de gevolgen van dit geweld.	Er is onderzoek gedaan naar risico- en beschermende factoren en naar achtergronden bij (o.a.) partnergeweld.
Er wordt door de overheid samengewerkt met NGO's en de 'civil society' in de aanpak van partnergeweld; activiteiten van maatschappelijke organisaties worden door de overheid gesteund en gefinancierd.	Met uitzondering van de vrouwen-opvang is dit niet uitgewerkt in het beleid. Wij hebben niet onderzocht hoe de feitelijke samenwerking met en ondersteuning van NGO's is.
Op andere beleidsvelden/rechtsterreinen worden maatregelen genomen om de positie van slachtoffers van partnergeweld te beschermen of te verbeteren.[17]	Op basis van het onderzoek hebben wij het vermoeden dat dit onvoldoende, en in ieder geval niet expliciet gebeurt.

De korte beschrijving van de bevindingen in tabel 3.2 laat zien dat het beleid ten aanzien van partnergeweld op een aantal belangrijke punten niet aan internationale normen voldoet. Dat wordt met name veroorzaakt doordat:

- geweld tegen vrouwen niet is benoemd als discriminatie en mensen-rechtenschending;
- geweld tegen vrouwen geen aparte aandacht krijgt binnen de scope van huiselijk geweld;
- het beleid ten aanzien van huiselijk geweld weinig aandacht besteedt aan de oorzaken van huiselijk geweld, waaronder gendergerelateerde factoren, met uitzondering van intergenerationele overdracht;
- in registratie en onderzoek niet consequent aandacht wordt besteed aan de met het oog op de bestrijding van partnergeweld noodzakelijke aspecten en/of deze informatie niet geaggregeerd kan worden;
- monitoring van de aanpak slechts zeer beperkt plaatsvindt;
- de verbinding met andere beleidsvelden/rechtsterreinen niet consequent wordt gelegd.

[16] VN-definitie: geweld dat gepleegd wordt tegen vrouwen omdat zij vrouw zijn en geweld dat vrouwen bovenmatig treft.

[17] Bijvoorbeeld op het gebied van echtscheiding, gezag en omgang, kindermishandeling, sociale zekerheid, vreemdelingenrecht, arbeidsrecht en woonrecht. Deze vraag kon binnen de scope van het onderzoek slechts zeer beperkt aan de orde komen.

De eerste twee punten hangen samen met de keuze die is gemaakt, met name door de ministeries van VenJ en VWS, om het beleid in sekseneutrale termen te formuleren.[18] Er is (wel) bewust ruimte gelaten om bij de nadere invulling van het beleid in het instrumentarium en in de uitvoering aandacht te besteden aan genderspecifieke oorzaken van partnergeweld; het beleid staat dat niet in de weg, maar borgt het ook niet.
Het gebrek aan een stevige basis van het beleid in kennis over niet alleen de aard en omvang, maar juist ook de *oorzaken* van huiselijk geweld is mogelijk een probleem; een effectieve aanpak (en monitoring) vergt immers kennis van deze oorzaken, en toespitsing van de aanpak daarop.

[18] Een keuze die voortkomt uit de wens om beleid op te stellen dat is gericht op alle slachtoffers van huiselijk geweld en die ook heeft geleid tot het gebruik van de term 'geweld in afhankelijkheidsrelaties'.

4 HET LANDELIJK EN REGIONAAL INSTRUMENTARIUM

Centraal in dit hoofdstuk staat het instrumentarium voor de aanpak van partnergeweld. Dit instrumentarium wordt beschreven (par. 4.1) en vervolgens wordt ingegaan op de mate van gendersensitiviteit van de instrumenten (par. 4.2). Het hoofdstuk eindigt met een paragraaf over de vraag in hoeverre het instrumentarium voldoet aan internationale normen.

4.1 Het beschikbare instrumentarium

Het instrumentarium voor de aanpak van partnergeweld kan worden onderverdeeld in:

- wet- en regelgeving;
- publieksvoorlichting;
- programma's en methodieken.

Het instrumentarium is deels landelijk ontwikkeld, maar krijgt deels ook vorm op lokaal niveau. Voor dit onderzoek is gekeken naar het gehele landelijk ontwikkelde instrumentarium. Daarnaast is een aantal veel gebruikte en deels effectief bewezen programma's en methodieken onderzocht, die landelijk beschikbaar zijn. Tot slot zijn instrumenten die specifiek in of voor de voor dit onderzoek geselecteerde regiogemeenten zijn (door)ontwikkeld, meegenomen in het onderzoek.

4.1.1 Landelijke instrumenten

Wetgeving

Op landelijk niveau zijn twee instrumenten ontwikkeld voor de aanpak van huiselijk geweld die door de wetgever verplicht zijn gesteld:

- De Wet tijdelijk huisverbod (Wth) is op 1 januari 2009 in werking getreden. Met een huisverbod kan een (potentiële) pleger van huiselijk geweld tien dagen uit huis worden geplaatst.
- De Wet meldcode verplicht organisaties en professionals in het sociale domein en bij justitie sinds 1 juli 2013 om te beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling.

Protocollen en handreikingen

Er zijn diverse landelijk ontwikkelde protocollen en handreikingen die relevant zijn in het kader van de aanpak van partnergeweld. Hierbij noemen we onder meer:

- Het *Protocol van handelen SGH's bij (vermoedens van) huiselijk geweld* dat een uitwerking is van de wettekst uit de Wmo over de taken en bevoegdheden van het SHG. Het protocol is gepubliceerd in mei 2013 en ontwikkeld door de MO Groep, Federatie Opvang en GGD Nederland. Het protocol gaat in op organisatorische randvoorwaarden en op het proces dat een melding en (vervolgens) een cliënt bij het SHG doorloopt.

- De *Handleiding bij het Instrument voor risicoscreening voor de (Advies- en) SHG's bij aanmelding cliënt* (2010) dat in opdracht van de Federatie Opvang is ontwikkeld; dit instrument is met name bedoeld om de feitelijke veiligheidssituatie op het moment van afname vast te stellen.
- De *Aanwijzing huiselijk geweld en eergerelateerd geweld* die door het Openbaar Ministerie is ontwikkeld; deze bevat een beschrijving van de organisatie en inrichting van de strafrechtketen met betrekking tot de opsporing en vervolging van huiselijk en eergerelateerd geweld.
- De *Modelaanpak huiselijk geweld. Elementen voor lokaal beleid* die het ministerie van Justitie heeft laten opstellen. Deze handreiking bevat een schets van de inhoudelijke en organisatorische randvoorwaarden voor een goede vormgeving van de ketenaanpak van huiselijk geweld door gemeenten.

B-safer

De reclassering werkt landelijk met een uniform screeningsinstrument, de *B-safer*. Dit instrument bevat de volgende onderdelen: relationeel geweld, psychosociale aanpassing, kwetsbaarheid van het slachtoffer, en overige overwegingen. Op basis van de inventarisatie op deze punten wordt het risico vastgesteld voor de intieme partner(s) als er geen interventie plaatsvindt. Ook heeft de reclassering (3RO) een eigen meldcode ontwikkeld.

Campagne

Sinds augustus 2012 loopt de landelijke, door de Rijksoverheid opgezette campagne Een veilig thuis. Daar maak je je toch sterk voor? De campagne besteedt aandacht aan kindermishandeling, huiselijk geweld en ouderen-mishandeling. Ze bestaat uit tv- en radiocommercials en beeldmateriaal.

4.1.2 Toegepaste interventies

Databank effectieve interventies

Sinds 2011 beheert Movisie op www.huiselijkgeweld.nl een databank met interventies met als doel meer uniformiteit en effectiviteit te bereiken in de toegepaste interventies bij de aanpak van huiselijk geweld. Voor de bestudering van interventies die gebruikt worden bij de aanpak van huiselijk geweld hebben we ons tot deze databank beperkt, ervan uitgaande dat de interventies die daarin zijn opgenomen door partijen in het veld zullen worden ingezet of gebruikt zullen worden om hun eigen interventies aan te spiegelen.

De databank bevat 24 interventies. Tabel 4.1 geeft kort weer op welke doelgroep deze interventies zijn gericht en wat ze inhouden.

Tabel 4.1 Beschikbare interventies voor aanpak huiselijk geweld

Interventie	Doelgroep	Inhoud
8-fasenmodel	Verblijvenden in de maatschappelijke opvang	Individuele trajectbegeleiding
Als het misgaat… bel ik jou	**Kinderen die getuige zijn geweest van huiselijk geweld en hun ouders (ook daders)**	**Veiligheidsplanning en netwerkontwikkeling**
Als ik haar was…	**Allochtone mannen en vrouwen die onvoldoende worden bereikt met voorlichting**	**Problematiek bespreekbaar maken, isolement allochtone slachtoffers doorbreken**
Als muren konden praten	**Jongeren 13-16 jaar die getuige zijn geweest van huiselijk geweld en hun ouders**	**Psycho-educatie**
AWARE *Abused* ***women's*** *active response emergency*	**Aan bedreiging blootgestelde slachtoffers van huiselijk geweld, (ex-)partnergeweld en belaging**	**Alarmsysteem**
Begeleide terugkeer	**Partners in gewelddadige relatie, en waar aanwezig ook hun kinderen**	**Individuele en gezamenlijke (relatie-) gesprekken, eventueel ook met familie/kinderen**
De aanpak	**Heteroseksuele partners: hij pleegt geweld, zij deed beroep op vrouwenopvang**	**3 fasen: motivering, individuele hulpverlening, systeemgerichte hulp**
Eerste hulp bij een huisverbod	**Gezinnen waarin een volwassene huisverbod heeft gekregen**	**Crisisinterventie van tien dagen**
Eigen krachtconferentie	Burgers met problemen en/of onderlinge conflicten in algemene zin	Activerings- en besluitvormingsinstrument, burgers bedenken samen met hun omgeving oplossingen voor hun problemen
Je Lijf, Je Lief	1e en 2e-jaarsleerlingen praktijkonderwijs	Lesprogramma over grenzen op gebied van seksualiteit
Marietje Kesselsproject	Leerlingen groep 7 en 8 basisschool	Verhogen fysieke en mentale weerbaarheid bij machtsmisbruik en onveiligheid
MeMoSa (mentormoeders bij huiselijk geweld)	**Zwangere vrouwen/moeders die zorg voor thuiswonende kinderen hebben en (waarschijnlijk) slachtoffer zijn van partnergeweld**	**Coaching door mentormoeders: stimuleren tot zoeken professionele hulp en vergroten sociaal netwerk**
Moeder-kindcursus	**Kinderen 2-6 jaar die getuige zijn geweest van huiselijk geweld en hun moeders**	**8 bijeenkomsten, deels moeders en kinderen samen, deels apart**
Motiverende gespreksvoering	Cliënten die baat kunnen hebben bij gedragsverandering	Motiveren en gedragsverandering
Multifocus	Gezinnen met complexe, meervoudige problematiek, huiselijk geweld staat centraal	Intensief casemanagement, systeemgerichte benadering

Vervolg tabel 4.1

Interventie	Doelgroep	Inhoud
Niet meer door het lint	**Mannen met agressieproblemen, o.a. partnergeweld**	**Groepsbehandeling en relatiegesprekken**
Oranjehuis	**Vrouwen die slachtoffer zijn van (veelal) partnergeweld en hun kinderen; in tweede instantie ook hun partners/ plegers**	**Advies en coördinatie, crisisopvang en vervolgopvang; ondersteuning door gezinshulpverlener**
Signs of Safety	Gezinnen waarin fysieke, emotionele en seksuele kindermishandeling of verwaarlozing wordt vermoed of is aangetoond	Samen met het gezin en direct betrokkenen een veiligheidsplan opstellen en uitvoeren
Stay in Love	**Jongeren 12-15 jaar op vmbo**	**Preventie met het oog op het ondersteunen van gezonde verkeringsrelaties**
Toekomstgerichte begeleiding	Cliënten van opvangvoorzieningen	Ontwikkelen realistisch toekomstbeeld
Uit de schaduw van de ander	**Vrouwelijke slachtoffers van psychisch, lichamelijk en/of seksueel partnergeweld**	**Groepshulpverlening**
Vlaggensysteem	0-18-jarigen en hun ouders, opvoeders, leerkrachten en andere begeleiders	Voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag d.m.v. goed leren inschatten en bespreekbaar maken
Vriendschap, verkering, vrijen en kinderwens	Mensen met een LVB die ouder zijn dan 18 jaar	Informeren over en ondersteunen in het omgaan met deze thema's.
Your right 2 choose	Jongeren uit niet-westerse culturen en hun sociale omgeving	Op gang brengen bewustwordingsproces over vrije partnerkeuze

Bron: Databank Effectieve Interventies huiselijk geweld
http://www.huiselijkgeweld.nl/interventies/effectieve-interventies/overzicht2

Van de 24 interventies zijn er 13 die zich (al dan niet gedeeltelijk) op partnergeweld richten, de focus voor deze genderscan. Eén richt zich expliciet op kindermishandeling (Signs of Safety).[1] Deze zijn in de tabel vetgedrukt. Wat opvalt is dat we verschillende interventies zien die gericht zijn op slachtoffers, kinderen en systeemgericht werken, maar nauwelijks interventies die gericht zijn op plegers. We zien geen interventies voor 'a-typische' situaties, zoals vrouwelijke plegers en mannelijke slachtoffers. Dat wil niet zeggen dat deze interventies er niet zijn, maar het maakt het wel minder aannemelijk dat dergelijke interventies breed ingezet worden. Duidelijk is echter dat niet alle interventies in de databank zijn overgenomen. Zo is de basismethodiek van de vrouwenopvang (Krachtwerk) er niet in opgenomen.[2] Ook 'Let op de Kleintjes', een interventie die vaak wordt ingezet bij kinderen van 6-12 jaar van wie de moeder slachtoffer is van partnergeweld, komt niet in het overzicht voor.

[1] Meer interventies gericht op kindermishandeling, zijn opgenomen in de Databank Effectieve Jeugdinterventies van het Nederlands Jeugdinstituut.

[2] Mogelijk gebeurt dit in de nabije toekomst overigens wel.

Andere relevante (regionale) interventies
Uit het onderzoek in de zes geselecteerde centrumgemeenten is een aantal andere interessante interventies naar voren gekomen, die niet landelijk maar enkel in bepaalde regio's worden aangeboden en die in het kader van deze genderscan interessant zijn door hun opzet. Het betreft:

- De Oranje Huis-methodiek, gericht op vrouwen in de vrouwenopvang en op het systeem daar omheen.
- Caring Dads, gericht op mannelijke plegers van partnergeweld en/of kindermishandeling die tevens vader zijn.
- De mannenopvang in de G4, interessant omdat deze gericht is op een 'a-typische' groep slachtoffers, namelijk mannen die een veilig heenkomen moeten zoeken.
- De WE CAN Young-campagne, één van de weinige instrumenten die zich richt op jongeren en expliciet genderkwesties adresseert.

Zowel de interventies uit de databank als de vier laatstgenoemde interventies worden in paragraaf 4.2.2 nader beschreven met het oog op hun gendersensitiviteit.

4.2 Het instrumentarium en gender

4.2.1 Stereotypen

Net als het beleid is het instrumentarium voor de aanpak van partnergeweld overwegend in sekseneutrale termen geformuleerd. Een aantal interventies is seksespecifiek (gericht op uitsluitend mannen of vrouwen). Enkele andere interventies zijn gendersensitief (ze besteden aandacht aan gendergerelateerde factoren, zie par. 4.2.2). Bij de beschrijvingen treffen we geen expliciete stereotyperingen aan. Dat wil niet zeggen dat die er impliciet niet zijn. Een aantal voorbeelden:

- Een aantal interventies lijkt uit te gaan van het beeld dat het met name vrouwen zijn die in een dermate afhankelijke situatie verkeren, dat zij niet zelfstandig een einde aan het geweld kunnen maken. Dit geldt voor het huisverbod en voor de methodiek Uit de schaduw van de ander.
- Daarnaast zien we in een aantal seksespecifieke interventies die zich alleen op vrouwelijke slachtoffers richten terug dat verwacht wordt dat vrouwen, wanneer zij vluchten of er op een andere manier een einde aan de gewelddadige situatie komt, de verantwoordelijkheid hebben voor de veiligheid van de kinderen, doordat zij de zorgtaken hebben (en de kinderen bijvoorbeeld meenemen naar de opvang). In deze interventies wordt namelijk veel aandacht besteed aan kinderen. Echter niet alle seksespecifieke interventies nemen als uitgangspunt dat de moeder de primaire verantwoordelijkheid draagt voor de kinderen; zo is er ook een interventie die zich expliciet op de combinatie vader-pleger richt. De

mogelijkheden om kinderen mee te nemen naar de mannenopvang zijn beperkt tot twee van de vier opvanglocaties.
- Daarnaast treffen we de vooronderstelling aan dat mannen en plegers (m/v) zich niet met een hulpvraag tot het SHG zullen wenden. De instrumenten die SHG's tot hun beschikking hebben richten zich namelijk exclusief op slachtoffers, en door het gebruik van de zij-vorm op vrouwelijke slachtoffers.

4.2.2 Gendersensitiviteit

In deze paragraaf gaan we nader in op de in paragraaf 4.1 genoemde instrumenten en interventies, met het oog op de gendersensitiviteit daarvan.

Landelijk instrumentarium
Voor de landelijke wetgeving, protocollen en handreikingen geldt dat het onderscheid, dat in hoofdstuk 2 is genoemd, tussen wederzijds geweld en intiem terrorisme niet wordt gemaakt. Dat betekent dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen vormen van partnergeweld waarbij de oorzaak meer of minder ligt in gendergerelateerde kwesties. De interventies bieden over het algemeen wel de ruimte om dat te doen, hoewel dit vaak niet expliciet is benoemd.

Wth

In de gendertoets die in 2008 is uitgevoerd werd reeds ingegaan op het huisverbod. De observaties uit die toets gelden nog steeds:
'In deze gendertoets 'scoort' het tijdelijk huisverbod over het algemeen goed op genderaspecten. Het legt de negatieve consequenties van het doorbreken van de geweldsspiraal neer bij degene die de geweldssituatie heeft veroorzaakt. Ook bevestigt het de verantwoordelijkheid van de overheid, en niet (alleen) van het slachtoffer, om in te grijpen in situaties van huiselijk geweld.'
De gendertoets benoemde echter ook een aantal risico's, namelijk dat het slachtoffer onvoldoende autonomie wordt gelaten en dat het slachtoffer te veel verantwoordelijkheid krijgt voor medewerking aan de behandeling van de pleger.

Meldcode

De tekst van de Wet meldcode en daaraan gerelateerde beschrijvingen (van bijvoorbeeld het basismodel meldcode) zijn sekseneutraal opgesteld; er wordt niet verwezen naar mannen en vrouwen in de rol van plegers en/of slachtoffers, er wordt niet verwezen naar gendergerelateerde oorzaken voor huiselijk geweld en evenmin naar gendergerelateerde vereisten voor interventie en hulpverlening. Wel speelt bij de meldcode, net als bij het huisverbod, de kwestie van autonomie van slachtoffers, met name als slachtoffers ook moeder (of vader) van mishandelde kinderen zijn.

Protocollen en handreikingen

Landelijke protocollen en handreikingen spreken over huiselijk geweld in bredere zin en zijn overwegend sekseneutraal geformuleerd. Er wordt over het algemeen geen aandacht besteed aan genderaspecten.

- Het *Protocol van handelen steunpunten huiselijk geweld bij (vermoedens van) huiselijk geweld* gaat niet in op de aard en oorzaken van de problematiek, en evenmin op de achtergrondkenmerken van plegers en slachtoffers. Het protocol gaat uit van een systeemgerichte werkwijze: SHG's dienen er in hun onderzoek naar te streven alle leden van 'het cliëntsysteem' te spreken.
- Uit de *Handleiding bij het Instrument voor risicoscreening voor de (Advies- en) SHG's bij aanmelding cliënt* blijkt dat men met name vrouwen in het achterhoofd had bij de ontwikkeling (veel gebruik van de zij-vorm) maar dat komt op zich niet tot uiting in de vragen: die zijn feitelijk en kunnen zowel op mannelijke als op vrouwelijke slachtoffers van toepassing zijn. Wel is duidelijk dat het instrument niet is bedoeld voor plegers die zelf met een hulpvraag naar het SHG komen.
- In de *Aanwijzing huiselijk geweld en eergerelateerd geweld* die door het Openbaar Ministerie is ontwikkeld komt de achtergrond van de problematiek en van betrokkenen niet aan bod.
- De *Modelaanpak huiselijk geweld. Elementen voor lokaal beleid* richt zich expliciet op het opstellen van beleid dat gericht is op alle subvormen van huiselijk geweld. Daarom wordt geen aparte aandacht besteed aan partnergeweld en de daaraan ten grondslag liggende oorzaken. Ook in deze handreiking krijgt de systeemgerichte benadering expliciet aandacht.

B-safer

De B-safer (screeningsinstrument) van de reclassering is op een aantal punten gendersensitief: er wordt expliciet gevraagd naar seksueel geweld, naar vergoelijking/ rechtvaardiging/minimalisatie van het geweld door plegers, naar relatieproblemen en naar de houding van het slachtoffer ten opzichte van de pleger. Dit maakt het mogelijk om eventuele gendergerelateerde oorzaken van het geweld op te sporen en mee te wegen in het eindoordeel. De meldcode van de reclassering is in sekseneutrale termen opgesteld.

Landelijke campagne

De landelijke campagne richt zich op het vragen van advies en hulp bij (vermoedens) van huiselijk geweld c.q. partnergeweld. Hoewel de campagne aansluit bij de meest voorkomende situatie qua prevalentie (man pleger, vrouw slachtoffer) schetst het een stereotiep beeld. Er wordt niets gedaan om dat stereotiepe beeld te doorbreken of te nuanceren, met uitzondering van het feit dat de mannelijke pleger als machteloos wordt neergezet.
Ook het feit dat de campagne de verantwoordelijkheid voor het stoppen van het geweld mede buiten de betrokkenen legt, draagt niet bij aan de empowerment van vrouwen c.q. slachtoffers en het nemen van verantwoordelijkheid van de pleger.
De campagne besteedt geen aandacht aan mogelijk gendergerelateerde oorzaken en achtergronden van partnergeweld, en problematiseert deze dus ook niet. In die zin kan de campagne niet gendersensitief genoemd worden.

Instrumenten in Databank effectieve interventies

Uit de interventies die in de databank effectieve interventies van Movisie zijn opgenomen, hebben we er voor de analyse op genderspecificiteit drie

gekozen die zich richten op plegers, slachtoffers en kinderen als getuige bij partnergeweld:

- ‘Niet meer door het lint’ (2011), de enige interventie in de databank die zich richt op plegerhulpverlening, overigens niet exclusief bij huiselijk of partnergeweld.
- ‘Uit de schaduw van de ander’ (2011), een interventie voor de ondersteuning van vrouwelijke slachtoffers van partnergeweld.
- ‘Als het misgaat... bel ik jou’, een interventie voor kinderen die getuige zijn van huiselijk geweld, en hun ouders.

Daarnaast analyseren we in deze paragraaf de methodiek van systeemgericht werken, zoals die is beschreven in ‘Systeemgericht werken: een verkenning van werkzame elementen’.[3]

Het betreft interventies die ofwel uitsluitend gericht zijn op partnergeweld, of daar nadrukkelijk aandacht aan besteden.

Slachtoffers

De interventie ‘Uit de schaduw van een ander’ is expliciet gericht op partnergeweld en heeft als doelgroep vrouwelijke slachtoffers. De aanpak bestaat uit groepshulpverlening om onder meer de eigen kracht te versterken en de mogelijkheid te bieden lotgenoten te ontmoeten. De methode richt zich op het realiseren van drie voorwaarden om te komen tot het stoppen van partnergeweld en het doorbreken van de cirkel van geweld die leidt tot sociaal isolement: egoversterking, het loslaten van de slachtofferrol en het nemen van verantwoordelijkheid voor het eigen veranderingsproces. Thema’s die aan bod komen zijn zelfbeeld, geweld in relaties, grenzen, het eigen verhaal, afhankelijkheid en autonomie, schaamte en schuld, macht en onmacht, overlevingsstrategieën, man-vrouwverhoudingen, agressie, loyaliteit en intimiteit, voorkomen van geweld: preventie en verantwoordelijkheid, kritiek en waardering, het innerlijke kind, en eigen kracht. De interventie is seksespecifiek: gericht op vrouwelijk slachtoffers en uitgaande van een bepaalde visie op dit slachtofferschap (voortkomend uit man-vrouwverhoudingen). De interventie is ook gendersensitief: er is aandacht voor de machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen en voor genderrollen.

Daders

Ook bij de dadergerichte interventie ‘Niet meer door het lint’ is partnergeweld een belangrijk thema. De methodiek, gedragstherapie, richt zich op mannen met agressieproblemen (plegers van zowel huiselijk als publiek geweld). In de aanpak worden naast individuele gesprekken ook groepssessies gehouden. Tevens vormen relatiegesprekken onderdeel van de interventie. Ook wordt het belang gezien van begeleiding door zowel een mannelijke als een vrouwelijke hulpverlener. Volgens de omschrijving kan *‘die elk een aanvullende (voorbeeld)functie voor de groep vervullen’.* De methode is gericht op het motiveren en realiseren van gedragsverandering. Daarnaast wordt ingezet op het aanleren van de time-outprocedure, samen met de partner. Ook hier is

[3] Het was de bedoeling ook *Krachtwerk*, de basismethodiek voor de vrouwenopvang, in deze genderscan mee te nemen, maar deze werd te laat ontvangen om nog in het rapport op te kunnen nemen.

sprake van een seksespecifieke benadering. Voor zover bekend op basis van de methodiekbeschrijving in de databank besteedt de interventie geen aandacht aan machtsverschillen en genderrollen.

Kinderen

Kinderen zijn vaak getuige van partnergeweld en de interventie 'Als het misgaat... bel ik jou' stelt deze kinderen centraal in de aanpak. De aanpak richt zich ook op de ouders (en dus ook op plegers). Het doel is drieledig:

- dat de ouders van kinderen die te maken hebben (gehad) met huiselijk geweld hun verantwoordelijkheid voor de veiligheid van hun kinderen (weer) op zich nemen;
- dat de omgeving van het kind gaat functioneren als een steunende omgeving;
- dat de handelingsmogelijkheden van de kinderen worden vergroot.

Psycho-educatie, veiligheidsplanning en netwerkontwikkeling staan centraal. De aanpak is sekseneutraal (er wordt voortdurend gesproken over de 'moeder en vader'). Het is de bedoeling dat beide ouders erbij worden betrokken: *'In de praktijk (o.a. bij het project Begeleide Terugkeer van Vrouwenopvang Amsterdam) blijkt dat het betrekken van beide ouders en de verantwoordelijkheid bij beiden leggen effectiever en veiliger is en meer perspectief biedt voor het uitblijven van geweld in de toekomst, dan wanneer slechts een van beide ouders aangesproken wordt.'* Wel is de methodiek geschreven op de vader als (hoofd)dader, met als argument dat uit onderzoek blijkt dat mannen tachtig procent van het feitelijk huiselijk geweld plegen. Voor zover bekend op basis van de methodiekbeschrijving in de databank besteedt de interventie geen aandacht aan genderrollen.

Systeem

Bij *Systeemgericht werken: een verkenning van werkzame elementen*[4] zien we in de omschrijving een focus op partnergeweld: *'Gekozen is voor een toespitsing op partnergeweld, maar de informatie is ook relevant bij andere typen huiselijk geweld'.* Systeemgericht werken gaat uit van het uitgangspunt dat de dynamiek van geweld plaatsvindt tussen mensen die samen een systeem vormen, en er dus aandacht nodig is voor alle systeemleden die in aanraking komen met het huiselijk geweld. Systeemgericht werken betreft het maken van een taxatie van de situatie vanuit een brede analyse van het hele systeem, hulp aan alle systeemleden in interactie met elkaar, en gedeelde verantwoordelijkheid voor de veiligheid. De verantwoordelijkheid voor de veiligheid van betrokken kinderen wordt expliciet neergelegd bij beide ouders (dus bij zowel de dader als het slachtoffer). Binnen deze focus op het systeem ondersteunt de begeleiding door de vrouwenopvang (waar de beschrijving op is gericht) het eigen herstelproces van de vrouw.
Het systeemgericht werken richt zich op alle leden van het gezin (systeem), maar in de methodiekomschrijving wordt wel onderscheid gemaakt tussen mannen en vrouwen. Mannen zijn meestal de dader en vrouwen en kinderen zijn de kwetsbare groep. In de methodiekomschrijving geeft men ook een

[4] T. Bos, E. Reijmers, R. Scherpenisse, I. Jonker en J. Wolf (2012). *Systeemgericht werken: een verkenning van werkzame elementen.* Nijmegen: Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg, UMC St Radboud.

boodschap mee bij het doorontwikkelen: *'Bij genderaspecten: in de hulpverlening wordt nooit sekseneutraal gewerkt. Op casusniveau is maatwerk nodig waarbij de maatschappelijke, sociale en culturele context wordt meegenomen waarin vrouwen een genderspecifieke positie innemen'*.

Signs of Safety

Signs of Safety (SoS) is een systeemgerichte benadering, speciaal ontwikkeld voor het realiseren van veiligheid in gezinnen waarin sprake is van (een risico op) kindermishandeling (het doel is om veiligheid voor het kind te creëren). De benadering wordt echter breder toegepast: ook wanneer er geen sprake is van (dreigende) kindermishandeling. Het wordt in de praktijk gezien als een manier om systeemgericht werken in te vullen en de veiligheid voor alle betrokkenen in het gezinssysteem te borgen. Het gezin, en ook het netwerk daaromheen, wordt actief betrokken bij het opstellen en uitvoeren van een veiligheidsplan. De benadering is in het buitenland ontwikkeld en in Nederland beschrijvend samengevat door het Nederlandse Jeugdinstituut (NJi). Die samenvatting is dusdanig op hoofdlijnen, dat geen uitspraken gedaan kunnen worden over de mate waarin de benadering gendersensitief is. Dit zal met name in de praktijk moeten blijken (zie hoofdstuk 5).

Oranje Huis

De Oranje Huis-methodiek komt voor een groot deel overeen met de systeemgerichte aanpak zoals die door Bos et. al voor de vrouwenopvang is beschreven. De aanpak van het Oranje Huis voegt hier nog aan toe dat de opvang bij voorkeur in alle openheid plaatsvindt. De vijf belangrijkste kenmerken van het Oranje Huis zijn:

- een open setting;
- eerste hulp, advies en vervolgopvang zijn bij elkaar gebracht;
- de visie op veiligheid: veiligheid maak je samen;
- systeemgericht werken;
- scheiding van hulpverlening en verblijf.

De uitgangspunten voor de hulpverlening in het Oranje Huis zijn:

- hulp op maat;
- meervoudige partijdigheid;
- vraaggericht en dialooggestuurd;
- crisis als kans;
- vergroten veerkracht in gezin;
- ouders als personen met een besef van verantwoordelijk-zijn;
- kinderen zijn volwaardig cliënt;
- samenwerking met ketenpartners.

In het Oranje Huis worden vrouwen opgevangen die slachtoffer zijn (geweest) van huiselijk geweld (vaak partnergeweld). De aanpak richt zich dus per definitie op deze vrouwen, en houdt ook rekening met *'machtsverhoudingen binnen de relatie en met de sociale context, waarin man-vrouwverhoudingen, de bijbehorende verwachtingen en culturele factoren […] een rol kunnen*

spelen'.[5] Maar het is ook een systeemgerichte aanpak: de pleger en het systeem om de vrouw heen worden betrokken in de hulpverlening. Als er kinderen zijn, worden zowel de pleger als het slachtoffer aangesproken op hun ouderschap en van daaruit hun verantwoordelijkheid voor de kinderen. In het begin van de ontwikkeling van de aanpak hebben cliënten wel aangegeven zich onder druk gezet te voelen om hun partner te zien; zij maakten een scherp onderscheid tussen het regelen van de omgang voor de kinderen en het werken aan de relatie. De hulpverleners hebben hier op ingespeeld en een benadering ontwikkeld waar de vrouwen die druk niet meer van uit voelen gaan.
Systeemgericht werken is niet altijd mogelijk: *'Als de partner systematisch dwang uitoefent en geweld gebruikt, kan gezamenlijke hulpverlening aan beide betrokkenen zeer onwenselijk zijn. In deze gevallen wordt eerder ingezet op een strafrechtelijk traject.'*
Los van of systeemgericht werken mogelijk is, wordt met de methodiek van het Oranje Huis onder de noemer 'vergroten van de veerkracht' ingezet op empowerment, op het versterken van het slachtoffer, het gezin en ook het sociale netwerk en de maatschappelijke positie.
Zonder gender voorop te stellen als primaire oorzaak van het geweld en/of kwestie die altijd moet worden geadresseerd in de aanpak, is hier dus inderdaad sprake van een gendersensitieve aanpak, die genderkwesties op de agenda zet wanneer ze er in een casus toe doen.

Caring Dads

Een interessante interventie die in Canada is ontwikkeld en nu in Tilburg op pilotbasis wordt ingezet is Caring Dads. Dit is een groepsinterventie voor mannen die pleger zijn (geweest) van partnergeweld en/of kindermishandeling. De interventie richt zich specifiek op hun rol en verantwoordelijkheid als vader en opvoeder. Daarmee is de interventie zowel seksespecifiek als gendersensitief: rolpatronen en -verwachtingen worden benoemd en besproken, en mannen krijgen alternatieven aangereikt.

Mannenopvang

Sinds het najaar van 2008 beschikt elke G4-gemeente over tien opvangplekken voor mannelijke slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties. In het kader van de gendersensitiviteit van de aanpak van partnergeweld blijkt hier vooral de bereidheid uit om oog te hebben voor 'a-typische situaties', in dit geval situaties waarin niet vrouwen, maar mannen dusdanig onveilig zijn dat zij de thuissituatie moeten ontvluchten. De methodiek van de mannenopvang wordt op dit moment beschreven en was nog niet beschikbaar voor analyse met het oog op deze genderscan. Uit het *Modulen en functieboek mannenopvang huiselijk geweld en eergerelateerd geweld* (2013) blijkt dat de hulp die mannen in de opvang krijgen een combinatie is van seksespecifieke en systeemgerichte hulp, psycho-sociale begeleiding en empowerment.

[5] E. Reijmers, S. Geutjes, K. Evertz en N. Poortinga (2011) *De Oranje Huis-aanpak. Blijf van m'n Lijfhuis nieuwe stijl.* (Amsterdam: Blijfgroep).

WE CAN Young

WE CAN Young is de jongerencampagne van *WE CAN (end all violence against women)*, een wereldwijde campagne om geweld tegen vrouwen, de oorzaken van dit geweld en ongelijkheid tussen mannen en vrouwen te stoppen. WE CAN Young wordt in het beleid expliciet genoemd als instrument in de strijd tegen de intergenerationele overdracht van huiselijk geweld. De campagne is duidelijk gendersensitief; sekseongelijkheid wordt geproblematiseerd als oorzaak voor geweld tussen mannen en vrouwen. De centrumgemeente die is meegenomen in dit onderzoek en die de campagne inzet, formuleert het doel ervan als volgt: *'Het tegengaan van geweld tegen vrouwen en de onderliggende ongelijkheid tussen mannen en vrouwen'*. De campagne wil dit doen door de relationele en seksuele weerbaarheid van jongeren te versterken. De campagne werkt met *changemakers*, die activiteiten ondernemen om de bewustwording onder jongeren van sekseongelijkheid en de wil om daar wat aan te doen te bevorderen. Daarvoor wordt samenwerking gezocht met onder meer onderwijsinstellingen.

4.3 Instrumentarium en internationale normen

Net als ten aanzien van het beleid, vloeit uit het VN-Vrouwenverdrag en het Verdrag van Istanbul een aantal normen voort ten aanzien van het beschikbare instrumentarium. Deze zijn in onderstaande tabel opgenomen, alsmede kort de bevindingen met betrekking tot het voldoen aan die normen.

Tabel 4.2 Verdragsrechtelijke normen ten aanzien van instrumenten partnergeweld

Norm	Bevindingen
Er zijn preventiestrategieën aanwezig, gericht op het veranderen van attitudes en gedrag.	Deze zijn er, hoewel weinig expliciet op het gebied van preventie (WE CAN Young). In het kader van hulpverlening is er veel aandacht voor het veranderen van attitudes en gedrag om recidive te voorkomen.
Burgers, waaronder mannen en jongens, worden gestimuleerd zich actief in te zetten voor de preventie van partnergeweld;	Dit zou een landelijke campagne vereisen die puur op preventie is gericht. De bestaande campagnes richten zich echter op het signaleren en melden van huiselijk geweld.
Alle professionals die te maken krijgen met gendergerelateerd geweld worden getraind om hier op een gendersensitieve manier mee om te gaan, en hebben richtlijnen voor een gendersensitieve aanpak.	In de opleidingen en richtlijnen is weinig aandacht voor genderspecifieke oorzaken van partnergeweld en gendersensitiviteit in de aanpak daarvan.

In algemene zin geldt dat hetgeen wordt gezien als preventie, dat vaak niet is. De nationale campagnes zijn bijvoorbeeld vooral gericht op het signaleren en melden van huiselijk geweld, niet op het voorkómen daarvan. Preventiestrategieën moeten dan ook vooral worden gezocht binnen het aanbod van hulpverleningsinterventies, en we zien ze daar ook in terug. Zoals

ook in het volgende hoofdstuk wordt beschreven, wordt er in de hulpverlening veel aandacht besteed aan preventie; enerzijds via het inzetten op gedrags-verandering en communicatiestrategieën, anderzijds via het versterken van de positie van slachtoffers (‘empowerment’) en van de vaardigheden die zij nodig hebben om onafhankelijk te kunnen zijn. Dit veronderstelt dat uitvoerders alert zijn op gendergerelateerde factoren. In de opleidingen is nu weinig specifieke aandacht voor de gendergerelateerde oorzaken en achtergronden van partnergeweld en de vereiste gendersensitiviteit in de aanpak. Meer structurele aandacht hiervoor in zowel opleiding als richtlijnen zou wenselijk zijn om het effect van de aanpak van partnergeweld te vergroten.

5 DE UITVOERING VAN DE AANPAK VAN PARTNERGEWELD

In de vorige hoofdstukken is ingegaan op het beleid met betrekking tot partnergeweld en het instrumentarium dat beschikbaar is voor de uitvoering van dat beleid. Dit hoofdstuk gaat over de uitvoering. Paragraaf 5.1 gaat in op de vraag hoe het beleid en het instrumentarium in de uitvoering worden toegepast, en met name op de vraag of dit gelijk is ten aanzien van (bepaalde groepen) mannen en vrouwen. Paragraaf 5.2 beschrijft de wijze waarop en mate waarin gendergerelateerde factoren een rol spelen in de uitvoering van de aanpak van partnergeweld: de mate waarin stereotype denkbeelden over genderrollen worden gebruikt in de uitvoering, de mate waarin uitvoerenden erkennen dat er gendergerelateerde factoren zijn die bijdragen aan het ontstaan en voortbestaan van huiselijk geweld, de mate waarin zij deze factoren in de uitvoering ook adresseren en de mate waarin zij in de uitvoering gendersensitief zijn.

5.1 Gelijkheid in de uitvoeringspraktijk

Over de vraag of beleid en instrumentarium in de uitvoering gelijk worden toegepast ten aanzien van (bepaalde groepen) mannen en vrouwen is weinig informatie beschikbaar. Uit onderzoek zijn alleen gegevens bekend over de inzet van het huisverbod.[1] Daaruit blijkt dat het huisverbod vrijwel uitsluitend wordt ingezet in het geval van mannelijke plegers van huiselijk geweld (99%). Dat is overigens niet altijd partnergeweld. Huisverboden worden ook opgelegd aan meerderjarige kinderen die geweld tegen hun ouders of broers/zussen plegen (12%), en uiteraard speelt ook vaak dat er (ook) geweld door plegers tegen hun kinderen wordt gebruikt. Het huisverbod wordt over het algemeen opgelegd in situaties waarin sprake is van vrij ernstig geweld. In die zin wekt het geen verbazing dat het vooral aan mannen wordt opgelegd, aangezien deze vaker ernstig fysiek geweld tegen hun partner gebruiken dan vrouwen. Aan de andere kant kan het huisverbod ook opgelegd worden aan vrouwen die zich schuldig maken aan het gebruik van fysiek en/of psychisch geweld. Hoewel bekend is dat er vrouwelijke plegers zijn, roept het feit dat zij nauwelijks huisverboden krijgen opgelegd toch vragen op over de mate waarin stereotypen een rol spelen bij de uitvoeringspraktijk van het huisverbod (en in een breder kader, bij de beoordeling van situaties van huiselijk geweld).

[1] We verwijzen hier naar de landelijke effectevaluatie, maar er zijn meer onderzoeken gedaan naar de toepassing van het huisverbod. K.B.M. de Vaan, M. Timmermans en G.H.J. Homburg (2013) *Effectief uit huis geplaatst? Effectevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod* (Amsterdam: Regioplan).

Hetzelfde is te zien in de strafrechtketen. Van de plegers van partnergeweld die met justitie in aanraking komen, is de overgrote meerderheid man.[2] Het onderzoek laat zien dat de verklaring hiervoor enerzijds ligt in het feit dat vrouwen vaker slachtoffer worden van partnergeweld dan mannen, anderzijds in het feit dat de ernstigere vormen van partnergeweld worden vervolgd en dat deze vormen veelal door mannen worden gepleegd.
Uitvoerders kunnen weinig informatie geven over het al dan niet gelijk toepassen van beleid en instrumentarium op mannen en vrouwen, blijkt uit de focusgroepen. Er zijn echter enkele signalen van verschillen in toepassing die samenhangen met gender:

- Moeders worden nog steeds meer op hun rol als ouder aangesproken dan vaders. Er vindt overigens wel een kentering plaats, nu vaders steeds meer betrokken worden in de systeemgerichte hulpverlening en er ook binnen het plegeraanbod het besef ontstaat dat het ouderschap een belangrijke motivator voor gedragsverandering kan zijn. Interessant in dit kader is dat uit onderzoek blijkt dat vaders een andere houding aannemen ten aanzien van hulpverlening dan moeders. Ze maken zich minder zorgen over de gevolgen van het geweld voor kinderen. Ze hebben doorgaans weinig behoefte aan hulp bij de opvoeding tijdens of na het partnergeweld, en evenmin aan hulp bij hun agressieproblemen. Na een scheiding voelen ze zich door hulpverlenende instanties vaak tegengewerkt in hun vaderrol.[3]
- De hulpverlening voor daders is primair op mannen gericht, die voor slachtoffers primair op vrouwen. De systeemgerichte benadering en de wens van uitvoerders om minder in termen van dader- en slachtofferschap te denken, lijken dit vooralsnog niet te doorbreken. Voor mannelijke slachtoffers is er nauwelijks een hulpverleningsaanbod (hier komt nu wel verandering in, onder andere vanuit de mannenopvang; overigens is onduidelijk hoe groot de vraag naar dit aanbod is); voor vrouwelijke daders lijkt dit vrijwel beperkt te zijn tot de reclassering en de ggz (en dan vrijwel altijd in een verplicht kader; ook hier geldt dat de omvang van de vraag onbekend is).

5.2 De uitvoering en gender

5.2.1 Expliciete en impliciete stereotypen

Waar het beleid en het instrumentarium stereotypen over het algemeen nauwgezet vermijden, ligt dat in de uitvoering gecompliceerder. Uitvoerders zijn de eersten om aan te geven dat elke casus anders is en op zijn merites moet worden beoordeeld. In die zin zijn zij uitermate waakzaam voor het gebruik van stereotypen en voor generalisaties. Impliciet gebruiken zij echter diverse stereotyperingen die van invloed kunnen zijn op hun handelen, en op

[2] Van der Knaap, El Idrissi en Bogaerts (2011).

[3] M. Distelbrink, T. Pels en A. Nanhoe (2013) *Partnergeweld en opvoeding. Aandachts-punten voor gemeentelijk beleid* (Utrecht: Verwey-Jonker Instituut).

de mate waarin dat gendersensitief is. In het onderzoek hebben wij de volgende stereotyperingen geïdentificeerd:

- Het stereotype van wederzijds geweld, van de vrouw die zeurt en 'zuigt' en van de man die uit frustratie gaat slaan, waarbij de rollen van dader en slachtoffer vervagen. Wij hebben het vermoeden dat dit ook wordt gebruikt voor situaties waarin wel degelijk sprake is van machtsverschillen tussen man en vrouw en van geweld over en weer dat niet gelijksoortig is. Uitvoerders zelf dit beeld kritisch laten beschouwen, bleek in de focusgroepen niet altijd mogelijk.
- Tegelijkertijd is sprake van een stereotype in de zin dat over het algemeen wordt gesproken over plegers als mannen en over slachtoffers als vrouwen. Uitvoerders lijken dit zelf nauwelijks te koppelen aan hun visie op wederzijds geweld.
- De veralgemenisering van het feit dat controlerend geweld *kan* samenhangen met bepaalde culturele opvattingen en dat die opvattingen vaker voorkomen in niet-westerse culturen. Veel van de casussen die voor de focusgroepen zijn aangedragen als voorbeeld van zaak waarin gender een rol speelt, betreffen casussen waarin de betrokkenen een niet-westerse achtergrond hebben.
- In het verlengde daarvan: het stereotype van de geëmancipeerde Nederlandse vrouw, die niet te maken zou hebben met afhankelijkheid voortvloeiende uit machtsongelijkheid en genderrolverwachtingen. Consequent is dat overigens niet, want veel uitvoerders zien wel degelijk dat juist de vrouwelijke slachtoffers die bij de hulpverlening terecht komen, de vrouwen zijn die niet zelfstandig zijn, ook niet als ze Nederlands zijn.
- Als er kinderen in het spel zijn, focussen uitvoerenden op de rol van vader en moeder als ouder, waarbij het beeld van de vrouw als moeder en verantwoordelijk voor de veiligheid van haar kinderen het beeld van de vrouw als slachtoffer kan gaan overheersen. Tegelijkertijd zien we wel een duidelijke ontwikkeling in de richting van het beter betrekken van vaders bij de hulp aan hun kinderen, waarbij ook zij op hun verantwoordelijkheid als ouder worden aangesproken. Veel uitvoerders herkennen het stereotype; niet iedereen onderkent dat het verantwoordelijk stellen van de moeder/ slachtoffer voor de onveiligheid van haar kinderen problematisch kan zijn wanneer zij slachtoffer is van controlerend geweld.

Het is belangrijk om bovengenoemde stereotypen los te blijven zien van de systeemgerichte aanpak. Natuurlijk is het mogelijk dat ze deze aanpak beïnvloeden en maken dat onvoldoende onbevooroordeeld naar de oorzaken van partnergeweld wordt gekeken. Maar ze zijn niet inherent verbonden aan de systeemgerichte aanpak; systeemgericht werken kan heel goed gendersensitief zijn, als maar met de juiste factoren rekening wordt gehouden. Een goed voorbeeld daarvan is de systeemgerichte aanpak zoals die voor de vrouwenopvang is beschreven door Bos et al (2012, zie hoofdstuk 4). In één van de focusgroepen is ook nauwgezet beschreven hoe de vrouwenopvang systeemgericht te werk gaat:

"Via de frontoffice komen de zaken binnen, soms via de politie. Dan wordt er ook gebeld met de plegers. Telefonisch wordt er niet op de inhoud ingegaan. Er

wordt een risicoscreening gedaan en op basis daarvan worden beide partners apart uitgenodigd en er wordt geluisterd naar beide verhalen. Er wordt gekeken naar de toekomst (wat willen de partners) en afhankelijk daarvan gaat de hulpverlener met hen samen in gesprek. Er zijn standaardvragen die de hulpverlener langs gaat om de situatie te analyseren, maar ook zaken die daar niet op staan komen aan bod: alles is bespreekbaar. Er is sprake van meervoudige partijdigheid, de hulpverlener neemt de verhalen van beide partners aan voor waar, maar bekijkt deze tegelijkertijd kritisch als daar aanleiding voor is. De hulpverlening is vervolgens gericht op het stoppen van het geweld. Met beide partners worden afspraken gemaakt om dit te realiseren (veiligheidsplan). Daarbij wordt goed gekeken naar de oorzaken van het geweld en de capaciteit van de partners om zelf tot afspraken voor de toekomst te komen. Beide partijen krijgen evenveel aandacht. Soms is deze aanpak echter onmogelijk doordat het machtsverschil tussen de partners te groot is."

Een belangrijk stereotype dat in de focusgroepen nauwelijks aan bod is gekomen, maar wel in een ander kader is aangekaart, is dat de aanpak geënt zou zijn op het stereotype van partnergeweld in heteroseksuele relaties. Homoseksuelen zouden een (nog) hogere drempel ervaren bij het vragen van hulp, omdat zij niet alleen het geweld moeten melden, maar daarbij ook moeten vertellen dat ze homoseksueel zijn. De hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld zou bovendien met name zijn gericht op heteroseksuele, vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld.[4]
De ervaringen van de uitvoerders bevestigen dit stereotype in zoverre, dat zij aangeven dat geweld binnen homo-relaties slechts zelden bij hen wordt gemeld. In dit kader is interessant dat in Noord-Limburg wordt gewerkt aan een interventie die is gericht op mannelijke slachtoffers van huiselijk geweld.

Oorzaken

De gevonden stereotyperingen zijn besproken met vertegenwoordigers van uitvoerende partijen. Over het algemeen herkennen zij de stereotypen. Zij, en ook de voor dit onderzoek geraadpleegde deskundigen, wijzen op een aantal oorzaken voor het gebruik ervan:

- een verkeerde interpretatie van de systeemgerichte benadering. De nadruk die wordt gelegd op ieders rol in de systeemdynamiek en op het belang van meervoudige partijdigheid, kan ertoe leiden dat hulpverleners abusievelijk gaan denken dat beide partijen *verantwoordelijk* zijn voor het geweld.
- een gebrek aan kennis over gendergerelateerde oorzaken van partnergeweld. Dit zou worden versterkt doordat de laatste jaren ook in prevalentie-onderzoek mannelijk slachtofferschap en vrouwelijk plegerschap is benadrukt en niet altijd genuanceerd weergegeven.
- eigen referentiekader van (vrouwelijke) hulpverleners: zij zijn vaak zelf hoogopgeleid en voelen zich geëmancipeerd. Vanuit dat referentiekader hebben ze moeite om afhankelijkheid en rolpatronen te herkennen als motiverende factoren voor het gedrag van vrouwelijke slachtoffers van

[4] Tijdschrift *Zij aan Zij*, 2013, nr. 8.

partnermishandeling. In het verlengde hiervan noemen respondenten ook de maatschappelijke visie op vrouwenemancipatie in Nederland. Die zou zijn voltooid, wat maakt dat gender niet meer wordt (h)erkend als relevante factor in het ontstaan en voortduren van partnergeweld.

5.2.2 Houding uitvoerders

In het onderzoek is ook nagegaan in hoeverre uitvoerders onderkennen dat machtsverschillen tussen mannen en vrouwen en verwachtingen over de rol van mannen en vrouwen in de samenleving en het gezin vaak een rol spelen bij partnergeweld, en of zij deze gendergerelateerde factoren in beeld hebben.

Uitvoerders

Het bleek in de focusgroepen moeilijk om genderaspecten van huiselijk geweld op tafel te krijgen. De eerste reactie van uitvoerders was vaak om verschillen tussen mannen en vrouwen te relativeren. Een voorbeeld van een dergelijke reactie is:

"Vrouwen en mannen zijn op een andere manier agressief; mannen vaak fysiek, vrouwen meer passief, zij prikken de hele tijd. Veel van de daders zijn man, veel van de vrouwelijke daders hebben borderline. In de casus [die op tafel lag – red.] komt de vrouw als slachtoffer binnen, maar blijkt dat zij ook debet is aan het geweld."

De moeite die het kostte om gendergerelateerde aspecten op tafel te krijgen, lijkt niet samen te hangen met de (door uitvoerders ervaren) relevantie van deze aspecten, maar eerder met een soort onwil om in termen van gender te denken. Bij doorvragen bleek dat uitvoerders genderaspecten wel degelijk kunnen *herkennen en benoemen*. Ze lijken het belang ervan echter niet altijd te (willen) *onderkennen* wanneer daar direct naar wordt gevraagd. Dit hangt samen met de wens om met de aanpak van huiselijk geweld niet (alleen) op het slachtoffer te focussen, maar op het hele (gezins)systeem en ieders rol, ook die van het slachtoffer, in de dynamiek die leidt tot huiselijk geweld (zie hiervoor de volgende hoofdstukken waar het gaat over de systeemaanpak). In de uitvoering bestaat het beeld dat systeemgericht werken en een gender-sensitieve aanpak elkaar uitsluiten. Dat beeld is gebaseerd op het idee dat gendersensitief werken hetzelfde is als het 'ouderwetse' seksespecifieke werken vanuit de vrouwenhulpverlening, met alleen maar aandacht voor de vrouw als slachtoffer. Men heeft moeite om *gendersensitief* te onderscheiden van *seksespecifiek*. Mogelijk worden ervaringen met casussen waarin daadwerkelijk sprake is van geweld dat door beide partijen wordt gepleegd door dit soort opvattingen uitvergroot. Deze ervaringen zijn er namelijk wel degelijk en naar de mening van de respondenten in de focusgroepen ook veelvuldig. Het is echter de vraag in hoeverre zij deze indruk baseren op een gedegen analyse van de casuïstiek. Tijdens de terugkoppeling van de bevindingen aan het veld is namelijk ook aangegeven dat zaken te snel als 'wederzijds geweld' worden geclassificeerd.

De moeite om gender als relevante factor in partnergeweld te onderkennen, hangt daarom mogelijk ook samen met een gebrek aan kennis bij

hulpverleners over het oorzakelijke verband tussen gendergerelateerde factoren en partnergeweld.

5.2.3 Adresseren gendergerelateerde factoren in de uitvoeringspraktijk

Adresseren gebeurt

Hoewel het uitvoerders moeite kost om de relevantie van genderkwesties expliciet te onderkennen, hebben we op basis van de focusgroepen de indruk dat zij in de praktijk wel degelijk met deze kwesties rekening houden en ze ook adresseren. Waar bij een eerste snelle oordeel (met name bij de politie en casemanagers die als eerste met een casus te maken krijgen) stereotypen een rol spelen, blijkt dat in tweede instantie door dezelfde professionals wel degelijk naar onderliggende (genderspecifieke) factoren wordt gekeken.

Dit is in elk van de vijf gehouden focusgroepen aan de orde gekomen. Er is in deze gesprekken met uitvoerders veel gediscussieerd over de factoren die maken dat partnergeweld ontstaat en voortduurt. De ‘dynamiek in het systeem’ en een gebrekkige communicatie tussen partners waren daarbij veel genoemde oorzaken. Bij doorvragen bleek dat macht en afhankelijkheden factoren zijn waar hulpverleners in de gesprekken met betrokkenen aandacht aan besteden, omdat partners bij huiselijkgeweldzaken vaak proberen controle over elkaar uit te oefenen. Ook bleek dat zij situaties waarin sprake is van een sterke controle van de pleger over het slachtoffer en eventueel zelfs goedkeuring daarvan door de omgeving van het paar niet geschikt achten voor een systeemgerichte aanpak. Een enkele casemanager gaf aan bij de eerste analyse al steeds een duidelijke scheiding te maken tussen zaken van intiem terrorisme en zaken van wederzijds geweld, en de verdere aanpak daarop af te stemmen.

Maar niet structureel

Het adresseren van gendergerelateerde factoren gebeurt echter niet altijd. Daarvoor hebben respondenten diverse redenen genoemd. De eerste is dat, zoals ook in de vorige paragrafen beschreven is, gender als relevante oorzaak niet altijd op het netvlies van uitvoerders staat en hun eigen referentiekader een rol speelt. Daarnaast werken ze met beperkte middelen: de insteek is om in een kort tijdbestek te werken aan de veiligheid; dat leidt tot een ‘oplossingsgerichte’ werkwijze die voorbij gaat aan de dieperliggende oorzaken van het geweld, waar gender er één van is. Vervolghulp die op dit soort dieper liggende oorzaken in kan gaan (bijvoorbeeld ggz) is slechts beperkt beschikbaar.

Seksueel geweld

Het beeld met betrekking tot het adresseren van seksueel partnergeweld is zeer wisselend. In sommige regio's wordt het standaard geadresseerd bij de intake en in risico-inventarisaties, en wordt het ook meegenomen in de aanpak; in een enkele regio lijkt er overall sprake van handelingsverlegenheid en in andere regio's is het afhankelijk van de uitvoerder of seksueel geweld

specifiek wordt geadresseerd. Het gebruik van intakeformulieren of risicotaxatie-instrumenten waarin de vraag naar seksueel geweld expliciet is opgenomen en training in het bespreekbaar maken ervan maakt dat uitvoerders er beter naar vragen.

Borging

De genderbewuste manier van werken zoals die tot op zekere hoogte bij veel uitvoerenden kan worden waargenomen, is meestal niet in het werkproces geborgd. Een gedegen analyse van de oorzaken van het geweld in een casus vergt de juiste instrumenten (risico-inventarisaties, screeningslijsten), deskundigheid en een open houding. Er zijn diverse voorbeelden van risico-inventarisaties en screeningslijsten. Uit het onderzoek blijkt echter dat deze niet altijd door professionals worden gebruikt, bijvoorbeeld omdat zij vinden dat het invullen te veel tijd kost. Er zijn echter ook professionals die het prettig vinden om een standaard vragenlijst te gebruiken, omdat die het makkelijker maakt bepaalde moeilijke vragen, bijvoorbeeld over seksueel geweld, te stellen (‘het moet nu eenmaal’). Daarnaast is genoemd dat opleidingen onvoldoende aandacht besteden aan onderliggende (genderspecifieke) oorzaken van partnergeweld. Deskundigheid over partnergeweld en gender moet daarom in de praktijk worden opgebouwd, en hangt vaak aan personen.

5.2.4 Gendersensitiviteit van de uitvoeringspraktijk

De vraag naar gendersensitiviteit betreft de mate waarin uitvoerders rekening houden met de verschillende posities van mannen en vrouwen ten gevolge van gendergerelateerde machtsverschillen en rolverwachtingen. Ook hier is het antwoord dat uitvoerders hier expliciet weinig over kunnen zeggen, maar dat de focusgroepen de indruk wekken dat zij impliciet zeker gendersensitief handelen. Op een wat hoger abstractieniveau zijn uitvoerders niet goed in staat om uitspraken te doen over deze verschillende posities. Op casusniveau kijken zij echter nauwkeurig naar belemmerende en bevorderende factoren voor zowel de veiligheid als voor het slagen van de hulpverlening, en proberen ze de eerste weg te nemen en de tweede te versterken.

In gesprek met plegers

Een voorbeeld is het in gesprek gaan met plegers door de vrouwenopvang, zeker als er kinderen in het spel zijn. Bij uitvoerders bestaat de indruk dat de veiligheid (extra) in het geding kan komen als mannelijke plegers niet weten waar hun kinderen zijn. Door in gesprek te gaan met de plegers/vaders kan de vrouwenopvang appelleren aan een belangrijke behoefte van hen, namelijk om te weten dat hun kinderen veilig zijn (en soms ook waar ze zijn), met als doel de veiligheid te vergroten en daarnaast de mannen te motiveren voor hulp. De vrouwenopvang gaat met de plegers en slachtoffers samen in gesprek om een oplossing te zoeken voor de situatie. Daarbij komen ieders rol en behoeften ter sprake, als ook de manier waarop de gevolgen voor de kinderen beperkt kunnen worden.

Empowerment

Een ander voorbeeld is dat afhankelijkheden op casusniveau worden geïnventariseerd en geproblematiseerd, zoals financiële afhankelijkheid en

verblijfsrechtelijke afhankelijkheid. Het feit dat hulpverlening aan slachtoffers vaak elementen van empowerment in zich heeft, laat zien dat afhankelijkheden, maar ook (een gebrek aan) vaardigheden, aspecten zijn waar prominent aandacht voor is in de uitvoering.

Zorg voor kinderen

Ook houden uitvoerders rekening met de verdeling van de zorgtaken. Dit blijkt natuurlijk in eerste instantie uit het feit dat de vrouwenopvang ook altijd aandacht, plaats en hulptrajecten heeft voor kinderen. Maar uitvoerders hebben ook oog voor situaties waarin de taken anders liggen en bijvoorbeeld de vader beter in staat is de veiligheid van de kinderen te waarborgen dan de moeder.

Hulp aan kinderen

De inzet ten aanzien van kinderen lijkt weinig gendersensitief. In de aanpak van onder meer Bureau Jeugdzorg staan de veiligheid en het welbevinden van de kinderen voorop; daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar jongens en meisjes. Hoewel ook uitvoerders benadrukken dat geweld vaak van generatie op generatie overgaat en ook de socialisatie in pleger- en slachtofferrollen gendergebonden is, kunnen zij het bestrijden van intergenerationele overdracht moeilijk concretiseren, en al helemaal niet op een gendersensitieve manier.

6 EFFECTEN VAN DE AANPAK VAN PARTNERGEWELD

Het beoogde effect van het (landelijke en regionale) beleid is het terugdringen van geweld in huiselijke kring en het verminderen van recidive. Dat geldt voor zowel het landelijke als het regionale beleid. Afhankelijk van de regio worden subdoelen gehanteerd die zijn gericht op:

- het voorkomen/stoppen van intergenerationele overdracht;
- het vergroten van de weerbaarheid, het doorbreken van stereotype rolpatronen, verkleinen van machtsverhoudingen.

Deze subdoelen zijn echter zelden opgenomen in de beleidsstukken. Ze worden gezien als instrumenteel; noodzakelijk om het hoofddoel te kunnen bereiken.

Het beleid richt zich dus primair op het voorkomen en stoppen van huiselijk geweld. Een belangrijke vraag in het kader van deze genderscan is of dit beleid (en daaruit voortvloeiend het instrumentarium en de uitvoering) verschillende effecten heeft op (bepaalde groepen) mannen en vrouwen en hun onderlinge verhouding. Deze vraag staat in dit hoofdstuk centraal. Daarbij onderscheiden we effecten op het gebied van het geweld zelf van effecten op andere terreinen. Paragraaf 6.1 gaat in op het effect van de aanpak van partnergeweld op de situatie waarin individuele plegers en slachtoffers zich bevinden. Paragraaf 6.2 gaat in op het effect op machtsverschillen tussen mannen en vrouwen en op stereotype rolpatronen en verwachtingen.

6.1 Effecten op het individu

Geweld

Een eerste, beoogd effect van het beleid op individueel niveau, is dat het geweld stopt. Hier is geen landelijk onderzoek naar gedaan. Dat is ook nog niet mogelijk; de gestegen aandacht voor de problematiek de laatste tien jaar heeft ertoe geleid dat het aantal meldingen van huiselijk geweld, en ook partnergeweld, toenam omdat het taboe werd doorbroken en er vertrouwen ontstond in de geboden oplossingen. Het onderzoek van het WODC uit 2011 kan daarom niet zinvol vergeleken worden met eerder onderzoek naar de omvang van partnergeweld; het is de nulmeting waar later onderzoek tegen kan worden afgezet.

Toch is er wel iets bekend over het stoppen van het geweld op individueel niveau, met name als het om het effect van het huisverbod gaat. In diverse regio's en ook landelijk is daar onderzoek naar gedaan.[1] Telkens blijkt dat het huisverbod ertoe leidt dat er minder herhaling van huiselijk geweld (waaronder

[1] K.B.M. de Vaan, M. Timmermans en G.H.J. Homburg (2013) *Effectief uit huis geplaatst? Effectevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod* (Amsterdam: Regioplan). Regionaal effectonderzoek heeft onder andere plaatsgevonden in Groningen, Den Haag en Midden- en West-Brabant.

partnergeweld) plaatsvindt; hetzij doordat partners uit elkaar gaan, hetzij doordat zij erin slagen hun gedrag te veranderen.
Daarnaast (werd in een focusgroep aangegeven) zouden er indicaties zijn dat een goede toepassing van de systeemgerichte aanpak leidt tot minder recidive; hierover zijn echter geen cijfers beschikbaar.

Autonomie

Met het oog op de gendergerelateerde factoren die aan de basis van partnergeweld kunnen liggen, is een ander wenselijk effect een effect op de autonomie, en de economische en/of woonsituatie van met name slachtoffers.
Onderzoek laat zien dat:

- de professionalisering van de vrouwenopvang waarschijnlijk in positieve zin heeft bijgedragen aan het verbeteren van de positie van vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld (in de zin van empowerment); en de positie van mannelijke slachtoffers van huiselijk geweld in die zin is verbeterd, dat voor hen inmiddels opvang beschikbaar is.[2]
- het realiseren van zelfstandige woonruimte voor slachtoffers van partnergeweld (nog) moeilijker is voor mannelijke slachtoffers dan voor vrouwelijke slachtoffers.[3]

Onderzoek naar dit aspect is echter beperkt en de informatie is sterk versnipperd.

Voorzieningen

Er is geen onderzoek bekend op basis waarvan uitspraken gedaan kunnen worden over de effecten van de aanpak op de toegang tot voorzieningen, zoals rechtsbijstand en psychosociale hulp. Ook dit onderzoek heeft daar weinig inzicht in geboden. In lijn met het bovenstaande is het een gegeven dat het hulpaanbod voor mannelijke slachtoffers van partnergeweld beperkter is dan voor vrouwelijke slachtoffers, en de toegang hiertoe mogelijk extra wordt belemmerd door de schaamte die volgens uitvoerders gepaard gaat met mannelijk slachtofferschap (en groter zou zijn dan bij vrouwelijk slachtofferschap). Daarnaast is in de focusgroepen wel gebleken dat de beschikbare hulp voor plegers (veelal man) beperkter is dan voor slachtoffers (veelal vrouw). Met name als plegers niet strafrechtelijk worden vervolgd of voorwaarden zoals reclasseringstoezicht krijgen opgelegd, zijn er in sommige regio's weinig mogelijkheden voor hen om toch (vrijwillig) hulp te krijgen.
In de focusgroepen werd ook benoemd dat onder meer vanwege afnemende budgetten het eerstelijnsaanbod aan hulpverlening afneemt, en dat voor het tweedelijnsaanbod het eigen risico binnen de zorgverzekering een drempel kan zijn om deel te (blijven) nemen. Dit geldt zowel voor de vrijwillige plegerhulpverlening als voor bijvoorbeeld relatietherapie of traumaverwerking.

Kinderen

Over het effect van de aanpak van partnergeweld op kinderen, en op de relatie van kinderen met hun vader respectievelijk moeder is weinig bekend.
In de aanpak staat de veiligheid van de kinderen centraal; de aanpak zou daarop een gunstig resultaat moeten hebben. Door de uitvoerders wordt erop

[2] W. Jongebreur, R. Lindenberg en J. Plaisier (2011) *Landelijk beleid huiselijk geweld. Theoriegestuurde evaluatie periode 2002-2011* (Den Haag: WODC).

[3] A.C. Nanhoe (2011) *Pionieren in de mannenopvang* (G4-gemeenten).

gewezen dat risico's nooit uitgesloten kunnen worden, en dat de veiligheid van kinderen dus ook met een goede risicotaxatie niet gegarandeerd kan worden. Waar in de vrouwenopvang aandacht voor (de veiligheid van) kinderen van cliënten is geborgd, is dat in de mannenopvang niet het geval. Opvang van kinderen is in principe mogelijk, maar gebeurt nauwelijks en bij de intake is er ook niet standaard aandacht voor (de veiligheid van) kinderen van de slachtoffers.[4]
Uitvoerders constateren dat bij (echt)scheidingen de zorg voor de kinderen doorgaans aan de moeder wordt toegewezen (op basis van de bestaande verdeling van de zorgtaken), waardoor deze in een machtspositie komt ten aanzien van de vader. Het gebeurt wel dat vaders geen toegang tot hun kinderen meer hebben terwijl die in dat contact geen veiligheidsrisico zouden lopen; uitvoerders geven wel aan dat steeds vaker wordt geprobeerd toch tot contact te komen. De recente aandacht voor 'vechtscheidingen' lijkt onder andere hieraan gekoppeld te zijn; men wil het risico van gezinsdrama's minimaliseren. In de tweede expertmeeting is aangegeven dat het daarvoor wel nodig is dat de hulpverlening in casussen waarin de ouders uit elkaar gaan en er kinderen betrokken zijn, goed kijkt naar gendergerelateerde factoren. Dat zou nu onvoldoende het geval zijn, waardoor de risico's op excessief geweld door één van beide ouders niet goed worden ingeschat. Reconstructie van gezinsdrama's met oog voor gendergerelateerde factoren zou dit duidelijk kunnen maken.
Aan de andere kant wordt ook wel geconstateerd dat er te weinig aandacht is voor de negatieve impact die de angst van het slachtoffer voor geweld (jegens haarzelf of de kinderen) kan hebben op de kinderen en haar relatie met de kinderen.

Sociale omgeving

Een laatste effect dat we hier willen noemen, is het effect van de aanpak op de sociale omgeving van betrokkenen. Zeker met de toenemende inzet van systeemgericht werken ligt het voor de hand dat ook hier een effect van de aanpak te zien zal zijn. Hier zijn echter geen gegevens over bekend. In dit onderzoek is door een aantal respondenten wel aangegeven dat het sociaal netwerk van mannen minder sterk kan zijn dan van vrouwen, waardoor een interventie bij hen tot een groter sociaal isolement kan leiden.
Daarnaast werd vermeld dat de sociale omgeving ook effect kan hebben op het (voortduren van het) geweld, zowel in positieve zin (afkeuren geweld, steunend naar slachtoffer), als in negatieve zin (vergoelijkend, druk op slachtoffer om zich te schikken/het geheim te bewaren).

6.2 Effect aanpak op machtsverschillen, rollen en verwachtingen

Enkele jaren geleden is onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het landelijke beleid ten aanzien van huiselijk geweld.[5] Het onderzoek laat ten

[4] Nanhoe (2011).

[5] W. Jongebreur, R. Lindenberg en J. Plaisier (2011) *Landelijk beleid huiselijk geweld. Theoriegestuurde evaluatie periode 2002-2011* (Den Haag: WODC).

eerste zien dat over de effectiviteit van het beleid nog maar weinig bekend is. Daar waar het wel op de effectiviteit van het beleid ingaat, geeft het weinig informatie over gender en/of machtsverschillen, uitgezonderd de vrouwenopvang. Over effecten van het beleid op (groepen) mannen en vrouwen, los van de doelstellingen van het beleid, geeft het rapport geen enkele informatie. De conclusie ten aanzien van de gendersensitiviteit van het beleid is in onderstaand kader overgenomen.

Conclusie Jongebreur et. al. Ten aanzien van gendersensitief beleid
In het beleidsplan van 2008 wordt, naast bewustwording en het beperken van intergenerationele overdracht, een derde (en laatste) doel vermeld: een gender-specifieke benadering van huiselijk geweld. Daarbij wordt, zo wordt vermeld, rekening gehouden met machtsverschillen tussen pleger en slachtoffer, die gendergebonden zijn en waar een houding van mannelijke dominantie aan ten grondslag ligt. Uit de interviews blijkt dat deze doelstelling, waarop door de Verenigde Naties is aangedrongen, niet heeft geleid tot specifieke gendergerichte maatregelen, maar dat bewust is gekozen voor een individuele aanpak, waarbij verschillende accenten gelegd kunnen worden. De aanname daarbij is dat *de aanpak van huiselijk geweld het meest effectief is als in individuele situaties wordt nagegaan wat de problematiek inhoudt en op grond daarvan wordt bepaald welke aanpak passend is*.
[…]
Op het gebied van genderspecifieke maatregelen is vanuit het beleidsprogramma Huiselijk Geweld een advies gevraagd over dit onderwerp (De Boer, 2008). Het advies bevat een groot aantal aanbevelingen aan het beleidsprogramma. Er zijn tot op heden nog geen concrete acties ondernomen. Uit de interviews blijkt dat er veel discussie is over de vraag of er werkelijk noodzaak is om genderspecifieke maatregelen te treffen. Met andere woorden: het officiële doel (genderspecifiek beleid) wordt niet bereikt omdat onvoldoende maatregelen getroffen worden, maar het is ook de vraag of het doel werkelijk wordt nagestreefd. Uit onderzoek komt naar voren dat het in ieder geval nodig is om de oorzaken van het geweld (genderspecifiek en/of andere oorzaken) te kennen om passend te kunnen ingrijpen. Het is niet duidelijk of dit voldoende is ingebed in de risicotaxatie-instrumenten en behandelmethoden.

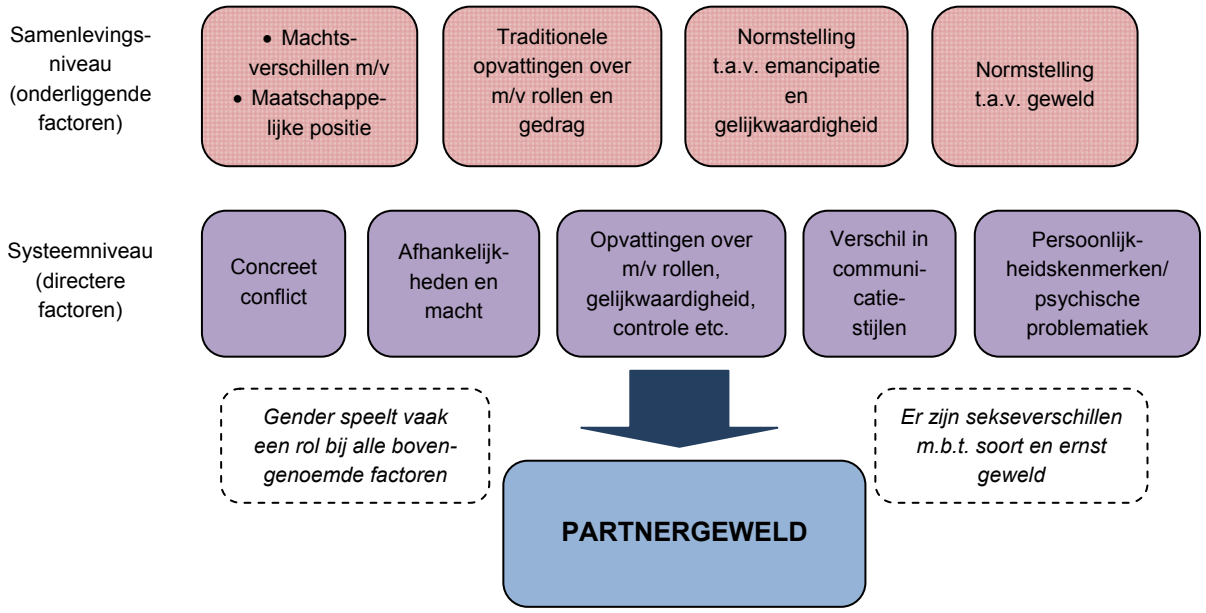
Effecten van het beleid op machtsverschillen, rollen en verwachtingen, en van de wijze waarop dit in het instrumentarium en de uitvoering vorm krijgt, kunnen dus eigenlijk alleen *onbedoelde* effecten zijn. Gezien dat wat in de hoofdstukken 3 tot en met 5 is geschreven, is onze verwachting dat er op casusniveau sprake zal zijn van het verkleinen van machtsverschillen en het doorbreken van stereotype rollen en verwachtingen, daar waar hulpverleners deze herkennen en het belang ervan als oorzaak van partnergeweld ook onderkennen. Effecten van deze individuele interventies op de sociale omgeving van gezinnen en de samenleving achten wij echter onwaarschijnlijk. Dat vereist sturing vanaf het beleidsniveau, en die ontbreekt op dit punt.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 Ter inleiding: de noodzaak van een gendersensitieve aanpak

Zoals reeds gemeld in paragraaf 1.2, is het uitgangspunt van deze *genderscan* dat gender een relevante factor is bij het ontstaan en voortduren van partnergeweld. Hoewel er in Nederland geen onderzoek is gedaan naar de rol van gender bij partnergeweld[1], bevestigen de prevalentie, de kennis van deskundigen (onder andere op basis van internationale literatuur) en de ervaringen van uitvoerenden, zoals in dit rapport beschreven, dat deze rol er is. Deze rol kan schematisch als volgt worden weergegeven.

Figuur 7.1 Rol gender bij partnergeweld

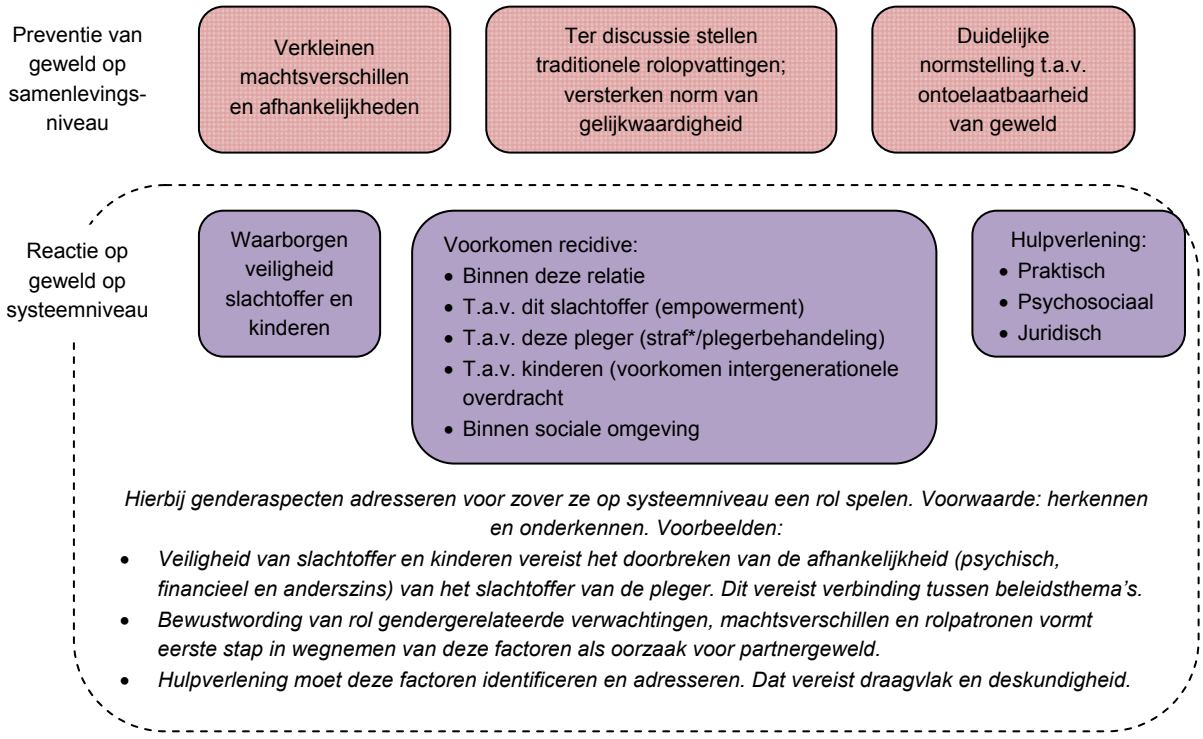


Een effectieve aanpak van partnergeweld pakt de oorzaken op zowel samenlevingsniveau als op systeemniveau[2] in samenhang aan. Het wegnemen van de oorzaken is immers nodig om partnergeweld daadwerkelijk en langdurig te voorkomen, verminderen en stoppen. Aangezien gendergerelateerde factoren een oorzaak vormen voor het ontstaan en voortduren van partnergeweld, is een gendersensitieve aanpak noodzakelijk. Het volgende schema bevat de belangrijkste aspecten van een dergelijke aanpak.

[1] Het bestaande onderzoek betreft met name prevalentie-onderzoek, waarin wel aandacht wordt besteed aan het aandeel van mannen en vrouwen in de groepen van plegers en slachtoffers, maar niet zozeer aan gender als oorzaak van partnergeweld.

[2] Waarmee wordt bedoeld: het gezin en de directe omgeving daarvan.

Figuur 7.2 De bijbehorende gendersensitieve aanpak



* Straf in individuele zaken kan bijdragen aan preventie van recidive t.a.v. desbetreffende pleger, en draagt bij aan de normstelling op samenlevingsniveau.

Een gendersensitieve aanpak begint met het onderkennen van de relevantie van gendergerelateerde factoren. Dat is meer dan het herkennen van sekseverschillen; bij gender draait het om de positie, rolpatronen en verwachtingen die worden gekoppeld aan sekse. Het onderkennen van de relevantie van gendergerelateerde factoren impliceert dus dat er een verband wordt gelegd tussen de sekseverschillen die worden waargenomen en de daaraan ten grondslag liggende maatschappelijke opvattingen, verwachtingen en posities. Een gendersensitieve aanpak is zich bewust van gendergerelateerde stereotypen en vooronderstellingen die leven in de samenleving, bij betrokkenen en hun sociale omgeving, bij zichzelf en bij andere uitvoerenden; stereotypen en vooronderstellingen over mannen, over vrouwen, over vaders en moeders, over homoseksuelen, over man-vrouwverhoudingen in andere culturen; stereotypen die het traditionele beeld van mannen en vrouwen bevestigen; of die dat beeld juist als achterhaald en niet langer relevant beschouwen.

Dit is als uitgangspunt genomen voor dit onderzoek. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de Nederlandse aanpak van partnergeweld rekening houdt met de relevante gendergerelateerde factoren, in beleid, instrumentarium en uitvoering.

7.2 Conclusies

Nederland wordt in internationaal verband bekritiseerd vanwege de keuze om de aanpak van partnergeweld *sekseneutraal* in te vullen. Nederland zou onvoldoende oog hebben voor het perspectief van het vrouwelijke slachtoffer. De gedachte achter deze kritiek is dat een sekseneutrale aanpak onvoldoende *gendersensitief* zou zijn. Dit onderzoek laat echter zien dat dit niet het geval hoeft te zijn. Binnen een sekseneutraal geformuleerd beleid dat zich richt op alle plegers en alle slachtoffers, zowel mannen als vrouwen, is het goed mogelijk om gendersensitief te handelen. Dat vereist dan wel dat betrokken beleidsmakers, ontwikkelaars van interventies en uitvoerders zich bewust zijn van de relevantie van gendergerelateerde factoren, en daar ook naar handelen. Dat is in Nederland op dit moment echter onvoldoende het geval. We lichten deze conclusie hieronder nader toe.

7.2.1 Beleid: sekseneutraal, geen expliciete sturing op gendersensitiviteit

Neutraal

Het beleid is sekseneutraal: het richt zich op de betrokkenen bij geweld in afhankelijkheidsrelaties in algemene zin, niet specifiek op mannen of vrouwen. In een aantal beleidsstukken wordt weliswaar vermeld dat er verschillen tussen mannen en vrouwen zijn in slachtoffer- en daderschap en dat gendergerelateerde factoren een rol kunnen spelen in het beleid (landelijk beleid, G4-visie), maar hieraan wordt niet de consequentie verbonden van een aanpak die zich richt op het wegnemen van seksespecifieke en gendergerelateerde oorzaken. De relatie tussen gendergerelateerde factoren en partnergeweld wordt niet nader vertaald naar de aanpak. Gemeentelijke beleidsstukken besteden over het algemeen geen aandacht aan sekseverschillen en gendergerelateerde factoren bij partnergeweld.

Partner-geweld

In de beleidsanalyse wordt vrijwel geen aparte aandacht besteed aan partnergeweld en intergenerationele overdracht. Partnergeweld wordt – zonder het als zodanig te benoemen – gezien als de belangrijkste vorm binnen het spectrum van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Met uitzondering van enkele cultureel bepaalde vormen van partnergeweld (zoals eergerelateerd geweld en huwelijksdwang) wordt er in het beleid evenmin onderscheid gemaakt tussen de verschillende vormen van partnergeweld, en in hoeverre machtsverschillen tussen mannen en vrouwen of maatschappelijke opvattingen over hun positie hierbij een rol spelen. In de beleidsanalyse is geen aandacht voor partnergeweld binnen homoseksuele relaties.

Verbinding

In het beleid ten aanzien van geweld in afhankelijkheidsrelaties wordt nauwelijks een verbinding gelegd met (mogelijk negatieve effecten van) beleid op andere terreinen. Er wordt ook niet centraal bewaakt dat er van beleid op andere terreinen geen negatieve effecten op de bestrijding van partnergeweld uitgaan, bijvoorbeeld doordat ze de afhankelijkheid van de partner vergroten of de mogelijkheid om uit een gewelddadige relatie te stappen verkleinen. Een

uitzondering is de zelfstandige verblijfsvergunning voor slachtoffers van huiselijk geweld.

7.2.2 Instrumentarium: gendergerelateerde factoren komen weinig aan bod

Sekse

Ook het instrumentarium voor de aanpak van partnergeweld is overwegend sekseneutraal geformuleerd: instrumenten richten zich meestal niet exclusief op mannen of vrouwen. De meeste methodieken en instrumenten gaan er echter wel (soms expliciet, meestal impliciet) vanuit dat plegers mannen zijn en slachtoffers vrouwen. Van een aantal interventies is geconstateerd dat ze seksespecifiek zijn (gericht op uitsluitend mannen of vrouwen). Dit betreft onder meer de mannenopvang, de vrouwenopvang en Caring Dads.

Gender

De meeste interventies/methodieken besteden geen aandacht aan gendergerelateerde factoren. Een aantal instrumenten is echter duidelijk gendersensitief of kan dat (afhankelijk van de toepassing in de uitvoering) zijn. Dat geldt voor de inzet op *empowerment* binnen de vrouwenopvang (inclusief Oranje Huis) en bijvoorbeeld in *Uit de schaduw van de ander*. Het geldt ook voor de systeemgerichte benadering, zoals die door Bos et al. (2012) is beschreven voor de vrouwenopvangsector. De B-Safer van de reclassering vraagt expliciet naar factoren die (mede) gendergerelateerd zijn en een oorzaak van het geweld kunnen zijn. En *Caring Dads* speelt in op de rol van mannelijke plegers die ook vader zijn, en de hulpvraag en de behoeften die daaruit voortkomen. De campagne *WE CAN Young* tot slot stelt stereotypen aan de orde. In het kader van deze genderscan kunnen deze interventies gezien worden als mogelijke *good practices*.

Preventie

Afgezien van de campagne *WE CAN Young* en de programma's op scholen in het kader van seksuele vorming/weerbaarheid worden er geen instrumenten ingezet gericht op de primaire preventie van partnergeweld, waarin de koppeling wordt gelegd tussen partnergeweld en structurele machtsverschillen of stereotype rolverwachtingen. Bij de campagnes die er rond huiselijk geweld zijn, gaat het niet over preventie in de zin van het voorkómen van geweld door het wegnemen van oorzaken, maar om het verbeteren van (vroeg)signalering en melding (secundaire preventie).
Hoewel het voorkomen van intergenerationele overdracht één van de drie pijlers is van de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties, zijn er in het onderzoek geen methodieken aangetroffen die gericht zijn op het voorkomen van deze intergenerationele overdracht. De methodieken voor kinderen zijn met name gericht op hun veiligheid en welbevinden in het hier en nu.

7.2.3 Uitvoering: gendersensitiviteit aanwezig, maar onvoldoende geborgd

Sekse

Uitvoerenden zien en benoemen *sekseverschille*n in pleger en slachtofferschap. Zij geven aan dat vrouwen veel vaker slachtoffer zijn van fysiek en seksueel partnergeweld dan mannen. Tegelijkertijd classificeren ze partnergeweld vaak als 'wederzijds geweld', waarin conflicten ontstaan in

	stressvolle situaties en ongewild in licht geweld escaleren, dat door beide partners gepleegd kan worden. Men ziet wel verschillen tussen hoe mannen en vrouwen zich in dit soort situaties gedragen (verschillende stijlen van omgaan met communicatie en conflicten), maar koppelt die niet aan gender. Machtsverschillen worden op individueel niveau geduid: het verschil in fysieke kracht kan de aard van het geweld verklaren, en (economische) afhankelijkheid kan maken dat er geen mogelijkheid is uit de relatie te stappen.
Gender	Gendergerelateerde factoren verbinden uitvoerders met name aan 'intiem terrorisme': ernstig, escalerend geweld waarin controle en angst een belangrijke rol spelen. Ook verbinden zij ze veelal aan partnergeweld in relaties waarin de betrokkenen van niet-westerse afkomst zijn. Daarnaast leggen ze een duidelijk verband tussen seksueel partnergeweld en stereotype rolverwachtingen. Ook in de uitvoering is er geen zicht op partnergeweld binnen homoseksuele relaties, en de rol die mogelijke machtsverschillen en rolverwachtingen hierbij spelen.
Stereotypering	Uitvoerders zijn de eersten om aan te geven dat elke casus anders is en op zijn merites moet worden beoordeeld. In die zin zijn zij uitermate waakzaam voor het gebruik van stereotypen en voor generalisaties. Impliciet gebruiken zij echter diverse stereotyperingen en impliciete oordelen die van invloed kunnen zijn op (de gendersensitiviteit van) hun handelen. Deze hebben met name betrekking op de rol en verantwoordelijkheid van 'pleger' en 'slachtoffer' in situaties die worden geduid als 'wederzijds geweld', en op de rol en verantwoordelijkheid als moeder en vader. Daarnaast is een belangrijk stereotype dat 'traditionele' opvattingen over de rollen van mannen en vrouwen alleen nog in niet-westerse culturen voorkomen. Sommige van deze stereotypen zijn bespreekbaar te maken, andere minder goed.
Hulpverlening	In de uitvoering is de hulpverlening voor daders (onder andere gedragsregulatie) primair op mannen gericht, die voor slachtoffers (onder andere vergroten weerbaarheid) primair op vrouwen. De systeemgerichte benadering en de wens van uitvoerders om minder in termen van dader- en slachtofferschap te denken lijken dit vooralsnog niet te doorbreken. Voor mannelijke slachtoffers en vrouwelijke daders is er nauwelijks een hulpverleningsaanbod; hiervoor geldt dat de aard en omvang van de vraag niet duidelijk zijn. Bij het aanbod voor kinderen wordt over het algemeen geen onderscheid gemaakt tussen jongens en meisjes, en wordt over het algemeen geen aandacht besteed aan gendergerelateerde factoren. Als bij het aanbod voor kinderen die getuige zijn van geweld een ouder wordt betrokken, is dat vaak de moeder. Voor plegers en slachtoffers van geweld in homoseksuele relaties bestaat – voor zover in dit onderzoek is aangetroffen – geen specifiek aanbod.

Adresseren

Of de machtsverschillen en de rolverwachtingen in de uitvoering worden geadresseerd, lijkt sterk afhankelijk van de individuele casus, en van de uitvoerder. Tenzij het deel uitmaakt van de gebruikte methodiek, wordt er in het algemeen niet op gestuurd.

Uitvoerders geven aan altijd rekening te houden met relevante verschillen, omdat een systeemgerichte aanpak altijd kijkt naar alle factoren in het systeem die relevant zijn. Hier speelt echter dat uitvoerders zich wel bewust moeten zijn van de relevantie van gendergerelateerde factoren, om deze in de aanpak te kunnen betrekken; het onderzoek laat zien dat dit bewustzijn beperkt is, waardoor het vermoeden bestaat dat ook in het kader van de systeemgerichte aanpak de aandacht hiervoor in werkelijkheid beperkt is. Hulpverlening door het maatschappelijk werk impliceert vaak wel dat ook aan praktische problemen en economische zelfstandigheid wordt gewerkt. Hulpverleners in de opvang werken vaak aan empowerment. Maar weinig uitvoerenden zien het doorbreken van stereotype rolpatronen als doel van hun interventie. De in tijd (en geld) beperkte inzet in de eerste lijn maakt het ook niet echt mogelijk dat uitvoerenden hierop inzetten.

7.2.4 Effectiviteit van beleid

In hoeverre beleid, interventies en uitvoering daadwerkelijk bijdragen aan het verkleinen van machtsverschillen en het doorbreken van stereotypen is niet bekend. Er is nauwelijks onderzoek gedaan op dit terrein; het effectonderzoek dat er is, richt zich op de effecten op de recidive op zaaksniveau.
Op basis van de inzet zou verwacht kunnen worden dat er op casusniveau sprake zal zijn van het verkleinen van machtsverschillen en het doorbreken van genderstereotype rollen en verwachtingen, daar waar hulpverleners deze herkennen en het belang ervan als oorzaak van partnergeweld ook onderkennen. Effecten van deze individuele interventies op de sociale omgeving van gezinnen en de samenleving achten wij echter onwaarschijnlijk, omdat vanaf beleidsniveau niet wordt gestuurd op aandacht voor gendergerelateerde factoren *door de hele aanpak van partnergeweld heen*.

7.2.5 Oorzaken voor beperkte gendersensitiviteit

Voor de beperkte gendersensitiviteit die bestaat in beleid, instrumentarium en uitvoering zijn op basis van het uitgevoerde onderzoek diverse oorzaken aan te wijzen.

Weerstand

Het onderzoek laat zien dat gender onvoldoende op het netvlies staat als relevante factor voor het ontstaan en voortduren van partnergeweld. Hoewel uitvoerenden de seksespecifieke aspecten van partnergeweld herkennen, lijkt er weerstand te zijn tegen het onderkennen van de relevantie van gendergerelateerde factoren. Men lijkt het gevoel te hebben te moeten kiezen tussen twee ‘scholen’: de school die alle partnergeweld ziet als vrouwenonderdrukking en de school die partnergeweld ziet als wederzijds geweld. Een gendersensitieve

aanpak wordt geassocieerd met de vrouwenhulpverlening van vroeger, met zijn eenzijdige aandacht voor de slachtofferrol van vrouwen. Hierdoor bestaat het idee dat een gendersensitieve aanpak en een systeemgerichte aanpak – met aandacht voor slachtoffer en dader – niet samengaan. Het besef dat een gendersensitieve aanpak iets anders is dan eenzijdige aandacht voor de vrouw als slachtoffer, en dat een systeemgerichte aanpak, met zijn aandacht voor onderliggende patronen, aan kracht wint wanneer ook de gendergerelateerde factoren en patronen hierbij worden betrokken, is maar in zeer beperkte mate aanwezig. Met name op regionaal niveau bestaat deze houding ook bij beleidsmakers.

Emancipatie

De weerstand die hierboven wordt gesignaleerd, hangt ook samen met de maatschappelijke visie op emancipatie, geven zowel uitvoerders als beleidsmakers en deskundigen aan. De algemene beleving is dat de emancipatie van Nederlandse vrouwen is voltooid. Wie dat anders ziet, wordt niet serieus genomen. Dat maakt dat machtsverschillen tussen en stereotype rolverwachtingen over mannen en vrouwen onbespreekbaar zijn; ze worden geacht niet meer te bestaan en geweld wordt al snel gezien als wederzijds geweld. Dat geldt overigens alleen voor de autochtone bevolking; gaat het over Nederlanders van niet-westerse afkomst, dan erkennen respondenten wel dat gender een factor van belang is en herkennen vaker vormen van intiem terrorisme.

Kennisbasis

Dit wordt versterkt door de gebrekkige kennisbasis als het gaat om de rol van gender in partnergeweld in Nederland. Voor zover aanwezig, beperken de analyses in de beleidsstukken zich tot het noemen van machtsverschillen en stereotype rolverwachtingen als *theoretische* oorzaak van partnergeweld. Er is geen onderzoek naar de (ontwikkeling van) machtsverschillen en opvattingen over de (maatschappelijke) rollen van mannen en vrouwen in Nederland. Ook ontbreekt een nadere analyse hoe maatschappelijke opvattingen en traditionele rolverwachtingen doorwerken in de situaties waarin partnergeweld plaatsvindt. Er vindt bovendien geen monitoring plaats van de lokale en regionale invulling van de aanpak van partnergeweld, de aandacht daarbij voor gendergerelateerde factoren en de effecten daarvan.
Onderzoek dat er wel is, roept door de sekseneutrale insteek verwarring op over de rol van mannen en vrouwen bij partnergeweld. De nuance dat ook mannen slachtoffer zijn, kan zo verworden tot de beleving dat vrouwen vrijwel altijd ook een rol hebben in het geweld en, in het verlengde daarvan, dat gender er niet toe doet. Uitvoerders geven aan simpelweg niet te weten wat de rol van gender is en of het al dan niet belangrijk is die mee te nemen in de aanpak.

Sturing

De sturende rol van de rijksoverheid op het gebied van huiselijk geweld kent grenzen, gezien de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de invulling en uitvoering van de aanpak (die met de decentralisaties verder wordt uitgebreid). De rijksoverheid stelt de kaders, gemeenten werken die zelf (in samenwerking en ondersteund door de overheid) uit. De genderscan laat zien dat op dit moment specifieke aandacht voor partnergeweld en – belangrijker – voor de

relatie tussen gendergerelateerde factoren en het ontstaan en voortduren van partnergeweld geen deel uitmaken van de kaders die de rijksoverheid stelt, en evenmin van de lokale beleidsmatige uitwerkingen daarvan. Daardoor gaat er geen sturing van het beleid uit op een gendersensitieve aanpak in instrumentarium en uitvoering. Evenmin richt het beleid zich (buiten het emancipatiebeleid) op het verkleinen van machtsverschillen en het doorbreken van stereotypen op samenlevingsniveau.
Het neutrale karakter van het beleid op zowel landelijk als lokaal niveau staat een gendersensitieve invulling in instrumentarium en uitvoering theoretisch weliswaar niet in de weg, het bevordert die ook niet. De sekseneutrale formulering voorkomt misschien expliciete stereotypering, maar kan wel bijdragen aan het beeld dat ook de maatschappelijke werkelijkheid sekseneutraal is. Dit kan de weerstand in de uitvoering om gendersensitief te werken vergroten. In feite is de boodschap die de rijksoverheid nu uitzendt innerlijk tegenstrijdig of op zijn minst onduidelijk: wij kiezen voor een sekseneutrale aanpak, maar gaan ervan uit dat de uitvoering gendersensitief zal handelen.

7.2.6 Gevolgen

Het gevolg van het bovenstaande is dat Nederland niet volledig voldoet aan de internationale verdragen die het op dit vlak heeft ondertekend. Dat wordt niet veroorzaakt door de keuze voor een sekseneutraal beleid, maar wel door de afwezigheid van sturing op gendersensitiviteit bij de nadere invulling en uitvoering van dat beleid. De Nederlandse overheid laat dat over aan gemeenten en professionals, en die blijken onvoldoende aandacht aan gendergerelateerde factoren te besteden. Dit leidt dan zelfs tot de opvatting dat systeemgerichte benadering tegen de verdragen in zouden gaan, hetgeen absoluut niet het geval is. Binnen deze benadering dient echter gewaakt te worden voor voldoende aandacht voor gender.

7.3 Aanbevelingen

Sturing

Partnergeweld is de belangrijkste geweldsvorm binnen geweld in afhankelijkheidsrelaties. Gender speelt een belangrijke rol bij het ontstaan en voortbestaan van partnergeweld. Als de Nederlandse overheid niet stuurt op het wegnemen van gendergerelateerde oorzaken, dan kan het beleid niet (voldoende) effectief zijn. De eerste aanbeveling betreft daarom sturing.

Aanjager

De rijksoverheid heeft op dit vlak met name de functie van 'aanjager': het stellen van de norm (er moet aandacht besteed worden aan gendergerelateerde factoren bij partnergeweld), het agenderen van deze norm bij lokale overheden en de partijen in het veld en het monitoren van de mate waarin de praktijk aan de norm voldoet.
Het ligt voor de hand om deze rol te koppelen aan het emancipatiebeleid, omdat dit beleid op zichzelf al bij zou moeten dragen aan de empowerment van vrouwen in kwetsbare posities (wat een beschermende factor is met betrekking tot partner-geweld). Het ministerie van OCW is hier verantwoordelijk voor. Dit ministerie dient de rol van aanjager op zich te nemen en in overleg en afstemming met andere ministeries, overheden en uitvoerende partijen te werken aan agendering en monitoring.

Ook dient het ministerie zorg te dragen voor de verbinding van de aanpak van partnergeweld met ander beleid, onder andere op het gebied van sociale zaken en werkgelegenheid, volkshuisvesting en familierecht, zodat wordt voorkomen dat maatregelen op andere beleidsterreinen de kwetsbaarheid voor partnergeweld vergroten of de drempel om hulp te vragen en te krijgen verhogen. Voorbeelden van dit soort maatregelen zijn:

- de eigen bijdrage voor de ggz, die de laagdrempelige toegankelijkheid van deze hulp beperkt;
- eigen bijdragen die de toegang tot het rechtssysteem voor slachtoffers van partnergeweld belemmeren;
- maatregelen op het gebied van volkshuisvesting en werk & inkomen die maken dat slachtoffers van partnergeweld de situatie niet kunnen ontvluchten omdat zij voor huisvesting en/of inkomen afhankelijk zijn van de pleger.

Het ministerie kan de verbinding met andere beleidsterreinen leggen door relevante terreinen te identificeren en de ontwikkelingen op die terreinen te volgen.

Bij het uitvoeren van de hierboven geschetste rol zal het ministerie vooral moeten inzetten op overtuigen, omdat ieder van deze partijen een eigen verantwoordelijkheid draagt voor het opstellen, aansturen, uitvoeren en/of monitoren van beleid en maatregelen op het gebied van huiselijk geweld.

Monitoring en onderzoek

Een effectieve aanpak van partnergeweld is gebaseerd op kennis over de oorzaken ervan, waaronder gendergerelateerde factoren. Deze kennis dient aangevuld te worden met kennis over het effect van genomen (beleids)maat-regelen. Rijk en gemeenten hebben beide een verantwoordelijkheid op het gebied van monitoring; hun kennisbehoefte daarvoor betreft verschillende niveaus. Waar het Rijk met name kennis nodig heeft om te kunnen bewaken dat de aanpak van huiselijk geweld voldoet aan de gestelde normen en bij-draagt aan de beoogde doelstellingen (strategisch niveau), dienen gemeenten kennis te hebben over de gepleegde inzet en de relatie daarvan tot de lokale aard, omvang en ontwikkeling van de problematiek (tactisch niveau).

Monitoring en onderzoek
Voor het vergaren van de door het Rijk benodigde kennis is het volgende nodig:

- Onderzoek naar de rol die gender speelt in het ontstaan en voortduren van partnergeweld *in Nederland*. Die kennis kan worden vergaard door voort te bouwen op internationale literatuur, door met een 'genderbril' te kijken naar casussen waarin partnergeweld in ernstige mate is geëscaleerd (zoals gezinsdrama's, vanuit het strategisch belang dat dit casussen zijn waar betrokken uitvoerders zelf mee worstelen) en met aandacht voor de aard en omvang van slachtofferschap en de hulpvraag onder mannen (waarover nu nog vooral vooronderstellingen zijn). Ook dient onderzoek expliciet aandacht te besteden aan seksueel geweld.
- Een dusdanige registratie van partnergeweld dat het mogelijk is om partnergeweld op geaggregeerd niveau uit de registraties te halen en dit te koppelen aan de aard en de ernst van het geweld en aan relevante gendergerelateerde factoren (zoals machtsverschillen, afhankelijkheden en controle).
- Monitoring van beleid en effecten van beleid: zeker gezien de decentralisatie van belangrijke taken naar gemeenten dient er meer aandacht te zijn voor de manier waarop lokaal en regionaal invulling wordt gegeven aan het beleid ten aanzien van partnergeweld, aan de aandacht die daarbinnen is voor gendergerelateerde factoren en aan de effecten van het beleid op zowel het geweld zelf als op onderliggende (onder andere gendergerelateerde) oorzaken. Dit leidt tot inzicht in *good practices*, die landelijk kunnen worden gedeeld.

Bewustzijn en weerstand

Sturing op gendersensitiviteit is alleen zinvol als weerstand hiertegen in de samenleving wordt weggenomen. Het is belangrijk dat gender wordt erkend als een factor van belang bij partnergeweld, en dat ook kan worden uitgelegd waarom dat zo is.

Bewustwording en wegnemen weerstand
Er is een politieke en maatschappelijke erkenning nodig van de relevantie van emancipatievraagstukken bij de aanpak van huiselijk geweld. Deze erkenning zal toenemen wanneer het ministerie van OCW aan kan tonen dat gendergerelateerde factoren daadwerkelijk een rol spelen bij het ontstaan en voortduren van partnergeweld en dat de aanpak dus effectiever wordt door deze factoren daarin mee te nemen. Daarvoor is kennis noodzakelijk (zie aanbeveling 'monitoring en onderzoek').

Specifiek richting de uitvoering is het nodig om het misverstand weg te nemen dat gendersensitiviteit en de systeemaanpak niet samen zouden kunnen gaan en te benadrukken dat de systeemaanpak wordt versterkt door aandacht voor gendergerelateerde factoren. Verwarring over terminologie (gendersensitief is niet hetzelfde als seksespecifiek of een focus op het slachtofferperspectief) moet worden weggenomen.

Maak de samenleving (via voorlichting), beleidsmakers (professionalisering) en uitvoerders (breed: niet alleen hulpverleners, maar ook de politie en familierechters, via opleiding en intervisie) bewust van het belang van gendergerelateerde factoren

als oorzaak van partnergeweld. Besteed daarbij ook aandacht aan specifieke vormen van gendergerelateerd geweld, zoals seksueel geweld en stalking. Door bijvoorbeeld changemakers uit de samenleving en voortrekkers uit de uitvoeringspraktijk in te zetten bij voorlichting, communicatie en training kan de boodschap met overtuiging worden gebracht.

Beleid en instrumenten

Sturing en bewustwording dienen hand in hand te gaan met het verwerken van gender in het beleid en instrumentarium voor de aanpak van partnergeweld.

Aanpassen beleid en instrumentarium
Waar wetgeving terecht sekseneutraal is, dient beleid gendersensitief te zijn: met aandacht voor de maatschappelijke werkelijkheid, voor de gangbare patronen én voor de afwijkingen daarop:

- Stimuleer dat gendergerelateerde factoren worden opgenomen in screenings-/risico-inventarisatie-instrumenten (ook breed: niet alleen in de aanpak van huiselijk geweld, maar ook bij jeugdzorg/Raad voor de Kinderbescherming en familierechters). Stimuleer ook dat daarbij aandacht is voor specifieke vormen van partnergeweld, zoals seksueel geweld en stalking. De betrokken ministeries kunnen dat doen door in overleg te gaan met de ontwikkelaars van deze instrumenten.
- Stimuleer dat interventies nadrukkelijker aandacht besteden aan gender als mogelijke oorzaak van partnergeweld door met de ontwikkelaars in gesprek te gaan over de relevantie van deze factor. Daarbij is belangrijk dat de ministeries uitdragen dat de systeemgerichte aanpak uitgangspunt blijft: een gender-sensitieve benadering past goed binnen de systeemgerichte aanpak en dient ook in dat kader vorm te krijgen. Maar ook belangrijk is dat de ministeries een discussie initiëren over de dunne lijn tussen verantwoordelijkheid voor het geweld en verantwoordelijkheid voor de veiligheid. Het is belangrijk dat uit-voerders er begrip voor hebben dat slachtoffers de laatstgenoemde verantwoor-delijkheid niet altijd (meteen) kunnen nemen. Binnen de systeemgerichte benadering dient voldoende aandacht te zijn voor empowerment.
- Ga in gesprek met gemeenten en uitvoerders over het inzetten van die interventies en instrumenten, die aandacht besteden aan gender.
- Stimuleer (bijvoorbeeld via ZonMw) de ontwikkeling van een effectieve methodiek, gericht op het voorkomen van intergenerationele overdracht, die expliciet aandacht besteedt aan gendergerelateerde factoren van partnergeweld.

Gemeenten

Hoewel een sterke, landelijke regie nodig is, vindt de nadere invulling en uitvoering op lokaal en regionaal niveau plaats. Gemeenten hebben ondersteuning nodig om dit goed, gendersensitief, te doen. De verantwoordelijkheden moeten duidelijk zijn: de nationale overheid is verantwoordelijk voor het voldoen aan de verdragsrechtelijke bepalingen, de lokale overheden zijn verantwoordelijk voor het effectief inrichten en uitvoeren van de aanpak van partnergeweld.

Gemeenten

- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het sturen op en monitoren van een gendersensitieve invulling van de aanpak van partnergeweld. De rijksoverheid kan gemeenten stimuleren en helpen om deze verantwoordelijkheid in te vullen, bijvoorbeeld door opname hiervan in de ondersteuningsprogramma's die er op dit moment zijn met het oog op de op te stellen regiovisies en het samenvoegen van SHG's en AMK's. Een andere mogelijkheid om gemeenten te ondersteunen is het landelijk beschikbaar stellen van *good practices* op het gebied van gendersensitief beleid, organisatie en instrumentarium.
- Gemeenten zelf moeten de verantwoordelijkheid nemen om gender daadwerkelijk een plaats te geven in hun aanpak van huiselijk geweld, om er bij de uitvoering op te sturen dat gender binnen interventies de aandacht krijgt die het verdient en om de uitvoering op dit punt ook te monitoren.
- Daar waar vanaf 2015 wijkteams de toegang gaan vormen tot hulp bij huiselijk geweld (en dus ook partnergeweld) moeten gemeenten er zorg voor dragen dat de expertise op dit vlak en de vereiste gendersensitiviteit in deze teams aanwezig is. Daar dient zowel bij de invulling en aansturing van de teams als bij de methodieken die ze gaan hanteren aandacht voor te zijn.

Internationale verdragen

Het VN-Vrouwenverdrag en het Verdrag van Istanbul verplichten Nederland om een effectief beleid te voeren ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Uit de aanbevelingen van het Vrouwenverdrag-Comité en de tekst van het verdrag van Istanbul wordt duidelijk dat dit beleid gendersensitief moet zijn: met oog voor gendergerelateerde achtergronden en oorzaken, en rekening houdend met de specifieke behoeften van vrouwen (en mannen). Wij denken dat met inachtneming van de hiervoor genoemde aanbevelingen en het borgen van de gevraagde voorzieningen[3] het Nederlandse beleid aan de bepalingen van het VN-vrouwenverdrag en het Verdrag van Istanbul zal voldoen. Dat het beleid zich richt op slachtoffers én plegers, op vrouwen én mannen, en dat er gewerkt wordt vanuit een systeemgerichte aanpak, hoeft niet in de weg te staan.

Op enkele punten vragen de verdragen om seksespecifieke voorzieningen. Zo dient er ingevolge het verdrag van Istanbul opvang te zijn specifiek voor vrouwen en hun kinderen. Met zijn vele instellingen voor vrouwenopvang voldoet Nederland zonder meer aan deze bepaling. Dat de vrouwenopvang in Nederland als seksespecifieke voorziening werkt met en binnen de systeemgerichte benadering laat zien dat gendersensitiviteit, sekseneutraliteit op hoofdlijnen en seksespecificiteit in sommige voorzieningen elkaar niet uitsluiten. De aandacht die er vanuit de internationale verdragen en verdragsorganisaties wordt gevraagd voor het betrekken van mannen en jongens bij preventieactiviteiten zouden seksespecifiek genoemd kunnen worden; maar passen juist uitstekend in een benadering die oog heeft voor ieders rol in het systeem.

[3] Zoals een gratis 24 uurs telefonische hulplijn.

Dialoog met verdragscomités
Probeer in de dialoog met de verdragscomités de definitie van de discussie te veranderen. Het moet niet gaan over of het beleid al dan niet in sekseneutrale formuleringen is gegoten, maar of het beleid en de aanpak in voldoende mate gendersensitief zijn. Daarbij kunnen de Nederlandse ministeries aanhaken bij het Verdrag van Istanbul, wat ziet op zowel geweld tegen vrouwen als huiselijk geweld.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Onderzoeksvragen, toetsnormen en literatuur

Inleiding
Deze bijlage bevat het toetsingskader voor de genderscan. Daarnaast hebben we ervoor gekozen het overzicht van beleidsdocumentatie en literatuur hieraan toe te voegen, zodat ook meteen duidelijk is welke documenten en literatuur gebruikt zijn voor de toetsing van de normen. Deels zijn deze uiteraard ook getoetst in de expertmeeting, de interviews en de focusgroepen.

De opzet van deze bijlage is als volgt. Per onderzoeksvraag wordt eerst kort aangegeven welke onderzoeksinformatie de vraag op moet leveren. Daarbij wordt iets dieper ingegaan op de achtergronden van de vraag. Waar relevant wordt ook aangegeven uit welke bron de informatie vergaard moet worden. Daar waar de vragen niet alleen betrekking hebben op het inventariseren en verzamelen van informatie, maar (ook) op een waardering ervan worden toetsnormen geformuleerd. Deze toetsnormen kunnen worden gezien als indicatoren: ze zijn niet uitputtend of allesomvattend, maar de analyse langs deze toetsnormen levert voldoende input voor de beantwoording van de betreffende onderzoeksvraag.

Genderscan onderdeel 1: in kaart brengen positie mannen en vrouwen in de maatschappelijke werkelijkheid; en de relevante gendergerelateerde factoren

Onderzoeksvraag 1:
Zijn er wat betreft de prevalentie van partnergeweld[1] verschillen tussen (bepaalde groepen) mannen en vrouwen (zowel daderschap als slachtofferschap, aard en omvang)

De vraag heeft betrekking op feitelijke informatie, die onder meer kan worden verkregen uit onderzoek en registraties. Onze scan zal zich noodzakelijkerwijs beperken tot het checken van bestaande onderzoeken en registraties: is daar gekeken naar verschillen, en blijken deze daaruit?
De resultaten van de onderzoeken leveren informatie op in antwoord op vraag 1; de vraag of er naar verschillen gekeken wordt, zegt iets over de gendersensitiviteit van onderzoek en registratie (en levert daarmee een bijdrage aan onderdeel 4 van de genderscan).

[1] Waar wordt gesproken over partnergeweld wordt ook geweld door ex-partners bedoeld.

Ten aanzien van de vraag of gekeken is naar de verschillen kunnen toetsnormen worden geformuleerd met betrekking tot registratie en onderzoek:

Toetsnormen
- Binnen de registratie van en onderzoek naar huiselijk geweld wordt partnergeweld afzonderlijk geregistreerd/onderzocht;
- Bij de registratie en monitoring van en bij onderzoek naar (de prevalentie van) partnergeweld wordt in ieder geval gesegregeerd naar (de combinatie van):
  - sekse van pleger en slachtoffer (ook in relatie tot elkaar);
  - de aard van het partnergeweld (fysiek/seksueel/psychisch; controlerend of niet) en de ernst van het geweld;
- Bij prevalentie-onderzoek wordt ook gekeken naar andere persoons-/ groepskenmerken, zoals sociaaleconomische status, etnisch-culturele achtergrond en seksuele oriëntatie.

In het kader van de genderscan kan een aantal recente onderzoeken globaal getoetst worden aan deze normen; in de expertmeeting en in interviews kan worden besproken of onderzoek en registratie aan deze normen voldoen, en instrumenten die (mede) een registratie inhouden, kunnen hieraan worden getoetst.

Te gebruiken literatuur en documentatie met betrekking tot onderzoeksvraag 1
- H.C.J. van der Veen en S. Bogaerts (2011) *Huiselijk geweld in Nederland. Overkoepelend syntheserapport van het vangst-hervangst-, slachtoffer- en daderonderzoek 2007-2010* (Den Haag: WODC).

Hierbij horen de al in de titel genoemde rapporten:
- P.G.M. van der Heijden, M.J.L.F. Cruyff en G.H.C. van Gils (2009) *Omvang van huiselijk geweld in Nederland* (Utrecht: Universiteit Utrecht).
- T. van Dijk, M. van Veen en E. Cox (2010) *Slachtofferschap van huiselijk geweld. Aard, omvang, omstandigheden en hulpzoekgedrag* (INTOMART/GfK).
- L.M. van der Knaap, F. el Idrissi en S. Bogaerts (2010) *Daders van huiselijk geweld* (Den Haag: WODC).
- WODC, factsheet 2011-3, *Secundaire analyses slachtofferdata landelijk onderzoek huiselijk geweld*.

Dit is voor Nederland het meest recente en meest uitgebreide onderzoek naar de aard en omvang van huiselijk geweld.
Met betrekking tot de genderaspecten zijn naar aanleiding van dit onderzoek enkele commentaren verschenen, waaronder:
- R. Römkens: Omstreden gelijkheid, in: *Justitiële verkenningen*, jaargang 36, nummer 8, 2010.
- R. van der Zee: Het fabeltje van de mishandelde man, in *Opzij*, maart 2011 p.60-63.

Verder:

- K. Lünnemann en T. Pels (2013) *Van generatie op generatie. Een literatuurstudie naar het doorbreken van geweld en de rol van opvoeding* (Utrecht: Verwey-Jonker Instituut).
- A. Nieuwenhuis en A. Ferwerda (2010) *Tot de dood ons scheidt. Een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring* (Bureau Beke).
- K. Lünnemann, N. Hermens en W. Roeleveld (2012) *Mannen over partnergeweld en vaderschap* (Utrecht: Verwey-Jonker Instituut).
- H. Bakker en H. Felten (2012) *De mantel der liefde. Quickscan naar huiselijk geweld in orthodox-protestantse gezinnen* (Utrecht: Movisie).
- R. Verwijs en K. Lünnemann (2012) *Partnergeweld. Achtergrond en risicofactoren* (Utrecht: Verwey-Jonker Instituut).
- W. Jongebreur, R. Lindenberg en J. Plaisier (2011) *Landelijk beleid huiselijk geweld. Theoriegestuurde evaluatie periode 2002-2011* (Den Haag: WODC).
- Prevalentiestudie kindermishandeling, 2010.
- Emancipatiemonitor 2012.
- Dr Renée Römkens: Gendermainstreaming gelukt? Een verkenning van de beleidsdossiers mensenhandel en huiselijk geweld van het ministerie van Justitie. Paper in opdracht van de Visitatiecommissie Emancipatiebeleid. IVA Beleidsonderzoek en Advies, research fellow Intervict/Universiteit van Tilburg, 2006.

Onderzoeksvraag 2.
Met welke relevante sekseverschillen worden uitvoerenden in de praktijk geconfronteerd?

Deze vraag heeft betrekking op de verzameling van een combinatie van feitelijke informatie en de perceptie van de betrokkenen. In de eerste plaats gaat het om een inventarisatie van de sekseverschillen waarmee uitvoerenden worden geconfronteerd. Deze vraag omvat zowel de prevalentie in dader- en slachtofferschap van mannen en vrouwen als de oorzaken/risicofactoren (zowel voor het ontstaan als voor het voortduren van het partnergeweld), en verschillen in behoeften en mogelijkheden van mannen en vrouwen die relevant zijn voor de aanpak.

De vraag naar de verschillen waarmee uitvoerenden geconfronteerd worden zal met name beantwoord moeten worden in de focusgroepen en interviews. Daarbij zal dan ook aan de orde moeten komen of en in hoeverre de uitvoerenden gendergerelateerde aspecten herkennen en onderkennen. Het is van belang om bij het uitvragen van de geconstateerde verschillen rekening te houden met de mogelijkheid dat verschillen niet onderkend worden. De vraag of uitvoerenden de relevante aspecten herkennen en onderkennen komt bij onderdeel 4 aan de orde. Daar worden ook de toetsnormen geformuleerd.

Genderscan onderdeel 2: onderzoeken van de (mogelijke) effecten van beleid en uitvoering op mannen en vrouwen en de verhouding tussen hen beiden

Onderzoeksvraag 3:
Wat is het actuele landelijke en regionale beleid ten aanzien van partner-geweld?

Deze vraag ziet heeft betrekking op een inventarisatie en beschrijving van het beleid. In het kader van de genderscan is het relevant daarbij aan te geven in hoeverre er specifiek beleid is ten aanzien van partnergeweld of dat er teruggegrepen moet worden op het algemene huiselijkgeweldbeleid, en in hoeverre er aandacht wordt besteed aan genderaspecten. Meer specifiek komt dit aan de orde bij onderdeel 3 en 4. Daar worden ook specifieke toetsingsnormen geformuleerd. Hier volstaan we met de volgende norm:

Toetsnormen
- Landelijk en regionaal is er beleid ten aanzien van partnergeweld. Wanneer dit beleid deel uitmaakt van een bredere aanpak (zoals huiselijk geweld) wordt benoemd in hoeverre de algemene aanpak volstaat en waar een andere of meer specifieke aanpak van partnergeweld nodig is.

In de literatuur- en documentstudie wordt allereerst gekeken naar het landelijke beleid; we brengen dit in kaart en toetsen het aan de bovengenoemde norm. Daarbij maken we gebruik van de volgende documentatie.

Te gebruiken documentatie m.b.t. onderzoeksvraag 3
We beperken ons tot het actuele beleid. Dat bestaat sinds eind 2011 en ligt vast in een aantal kamerbrieven, dossier 28 345 en dan met name de nummers 115, 116, 117 en 124, als ook:
- Voortgangsrapportages over aanpak geweld in afhankelijkheidsrelaties, 30 oktober 2012 en 15 juli 2013.
- Functiebeschrijving SHG's (2011)
- Actieplan Kinderen veilig thuis (2011)

Onderzoeksvraag 4.
Wat zijn de belangrijkste instrumenten die kunnen worden ingezet bij de aanpak van partnergeweld? Welke hiervan zijn qua opzet genderneutraal, welke bevatten gendersensitieve elementen en welke zijn geheel gender-sensitief?

Ook deze vraag heeft betrekking op een inventarisatie en een beschrijving. Interessant om mee te nemen zijn in ieder geval de uithuisplaatsing (inclusief risico-inventarisatie en uitvoeringsprotocollen), de aanwijzing van het OM, (een voorbeeld van) plegerhulpverlening, slachtofferondersteuning, de

systeemgerichte aanpak, aanbod ten aanzien van kinderen die getuige zijn van partnergeweld, een preventieprogramma, en een publiekscampagne. Naast de instrumenten die op nationaal niveau zijn ontwikkeld zullen we waar mogelijk ook enkele lokale instrumenten bekijken.

Gendersensitieve elementen in het instrumentarium kunnen gelegen zijn in

- het adresseren van de machtsverhoudingen tussen man(nen) en vrouwen(en);
- het adresseren van de opvattingen c.q. verwachtingen over man/vrouw-rollen en –verhoudingen;
- het specifiek richten van interventies op mannen of vrouwen, jongens of meisjes, homo's of hetero's (al dan niet in combinatie met specifieke aandacht voor plegers of slachtoffers; dus specifiek programma voor mannelijke slachtoffers is genderspecifiek, en programma gericht op mannelijke plegers ook).

Onderzoeksvraag 4 heeft betrekking op de expliciete gendersensitieve elementen van het instrumentarium. De vraag naar de gendersensitiviteit van instrumenten en toepassing daarvan (worden instrumenten ten aanzien van mannen en vrouwen gelijkelijk ingezet, is er sprake van impliciete genderstereotyperingen, wanneer zijn gendersensitieve elementen of instrumenten wel of niet gewenst?) komen aan de orde bij andere vragen (o.a. 5, 9, 10, 12). Daar worden waar nodig ook de toetsingsnormen geformuleerd.

Te gebruiken documentatie m.b.t. onderzoeksvraag 4
Instrumenten komen naar voren in de beleidsstukken maar zijn in ieder geval:

- De Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (document: Basismodel meldcode; wetstekst)
- De Wet tijdelijk huisverbod (wetstekst, landelijke proces- en effectevaluatie (laatste nog niet openbaar), rapport over rechtsbescherming pleger, RiHG en onderzoeken naar RiHG van Regioplan en IVA)
- Een aantal modellen en handreikingen
  - Handreiking regiovisie en Visie G4 d.d. 2013
  - Landelijke modelaanpak huiselijk geweld
  - Handelingsprotocol SHG's 2013
- De aanwijzing huiselijk en eergerelateerd geweld van het OM (2013)
- Risicoscreening voor SHG's incl. handleiding (Verwey-Jonker Instituut 2010)
- Voorlichtingscampagnes (zie voor info en documentatie over publiekscampagnes http://www.huiselijkgeweld.nl/beleid/landelijk/publiekscampagne); we selecteren één campagne.

- Effectieve interventies, zie http://www.huiselijkgeweld.nl/interventies/effectieve-interventies/overzicht2; waaronder systeemgericht werken, meest recente beschrijving: T. Bos, E. Reijmers, R. Scherpenisse, I. Jonker, en J. Wolf (2012) *Systeemgericht werken: een verkenning van werkzame elementen* (Nijmegen: Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg, UMC St Radboud Nijmegen). We selecteren voor de analyse vier interventies, verdeeld naar (de meest gebruikelijke) plegerhulpverlening, slachtofferondersteuning, systeemgericht werken en aanbod aan kinderen die getuige zijn van huiselijk geweld.
- Lokaal ontwikkelde instrumenten (bijvoorbeeld samenwerkingsprotocol, lokale campagne). Deze zullen worden geïnventariseerd in de gemeenten waarop het onderzoek zich richt.

Onderzoeksvraag 5.
Worden beleid en instrumentarium in de uitvoering gelijk toegepast ten aanzien van (bepaalde groepen) mannen en vrouwen?

Deze vraag heeft betrekking op feitelijke informatie over de uitvoering. Deze informatie zal deels uit onderzoek en registraties kunnen worden afgeleid (bijvoorbeeld aantallen uithuisgeplaatste vrouwen vs. mannen), maar het is maar zeer de vraag of over alle instrumenten seksespecifieke informatie over de uitvoering beschikbaar is (denk bijvoorbeeld aan daderhulpverlening of opvoed-ondersteuning), en of de absolute cijfers (voldoende) inzicht bieden in de vraag of de toepassing gelijk is (dan zul je cijfers over man-vrouw-verhouding in de uitvoering moeten kunnen afzetten tegen cijfers in betreffende doelgroep (bijvoorbeeld plegers/slachtoffers). Voor het beantwoorden van de vraag is daarom ook informatie vanuit de uitvoering nodig (expertmeeting, focusgroepen en interviews).
De aan deze vraag gerelateerde normatieve vragen (wanneer moet de uitvoering gelijk zijn en wanneer juist niet) komen overeen met de vraag naar de gendersensitiviteit van de uitvoering. Deze komt aan de orde in onderdeel 4.

Te gebruiken documentatie met betrekking tot onderzoeksvraag 5
We gaan in de hierboven genoemde literatuur en documentatie na wat bekend is over de mate van gelijke toepassing van beleid en instrumentarium in de uitvoering.

Onderzoeksvraag 6.
Wat zijn (mogelijke) bedoelde en onbedoelde effecten van het landelijke en regionale beleid, het instrumentarium en de uitvoering voor (bepaalde groepen) mannen en vrouwen en hun onderlinge verhouding?
a. op het gebied van het (stoppen van het) geweld zelf?
b. met betrekking tot autonomie, economische situatie en woonsituatie?
c. met betrekking tot toegang tot voorzieningen zoals rechtshulp en psychosociale hulp?
d. met betrekking tot de relatie tot eventuele kinderen?
e. met betrekking tot de relatie tot de sociale omgeving?

Onderzoeksvraag 7.
Zijn deze effecten (voor zover bedoeld) gelijk voor mannen en vrouwen?

Naar deze vragen zou een zeer diepgaand onderzoek gedaan kunnen worden; een onderzoek dat in het kader van deze genderscan niet plaats kan vinden. We beperken ons hier tot het verzamelen van informatie uit bestaande onderzoeken en van de respondenten in dit onderzoek (expertmeeting, interviews en focusgroepen).

De vragen hebben zowel betrekking op het beoogde effect van beleid/ instrumentarium/uitvoering, als op het opgetreden effect. De opgetreden effecten kunnen worden onderscheiden in effecten die in (wetenschappelijk) onderzoek zijn aangetoond. Door experts/uitvoerenden waargenomen effecten en de effecten waarvan respondenten denken/vermoeden dat ze optreden, zullen worden uitgevraagd in de expertmeeting, interviews en focusgroepen. Dat betekent dat per subvraag onder 6 (a t/m e) de volgende vragen worden gesteld:

- Wat is het beoogde effect van het beleid/de interventie?
- Wat is het daadwerkelijke effect van het beleid/de interventie volgens onderzoek?
- Wat is het daadwerkelijke effect van het beleid/de interventie volgens eigen waarneming?
- Wat is een mogelijk effect van het beleid/de interventie?

Gevolgd door de vraag of het effect gelijk is voor mannen en vrouwen.

Het bijbehorende normenkader kan als volgt geformuleerd worden:

Toetsnormen

- Er is zicht op de effecten van het beleid/de interventie op het geweld; en op de mogelijke verschillen in deze effecten voor mannen en voor vrouwen;
- Er is zicht op de effecten van het beleid/de interventie op de autonomie van het slachtoffer en de economische- en woonsituatie van betrokkenen; en op de mogelijke verschillen in deze effecten voor mannen en voor vrouwen;
- Er is zicht op de effecten van het beleid/de interventie op de toegang tot voorzieningen (zoals rechtshulp, psychosociale hulp, medische hulp); en op de mogelijke verschillen in deze effecten voor mannen en voor vrouwen;
- Er is zicht op de effecten van het beleid/de interventie op de relatie tussen slachtoffer en kinderen en pleger en kinderen, en op de mogelijke verschillen in deze effecten voor mannen en voor vrouwen;
- Er is zicht op de effecten van het beleid/de interventie op de relatie tussen betrokkenen en hun sociale omgeving (familie, vrienden, buurt en werk), en op de mogelijke verschillen in deze effecten voor mannen en voor vrouwen.

Voor het verzamelen van informatie uit bestaand onderzoek gebruiken we de reeds hierboven genoemde literatuur en documentatie.

Te gebruiken literatuur en documentatie m.b.t. onderzoeksvraag 6 en 7
We gaan in de hierboven genoemde literatuur en documentatie na wat bekend is over (mogelijke) bedoelde en onbedoelde effecten van beleid, instrumentarium en uitvoering voor (bepaalde groepen) mannen en vrouwen en hun onderlinge verhouding, conform hetgeen hierboven is gesteld.

Genderscan onderdeel 3: opsporen van mogelijke stereotype denkbeelden over genderrollen in beleid en uitvoering

Onderzoeksvraag 8.
Kennen het landelijke en regionale beleid en het instrumentarium expliciete of impliciete vooronderstellingen over (de positie of rol van) mannen en vrouwen?
a. *Zijn beleidsmakers in staat en bereid deze vooronderstellingen kritisch te beschouwen?*

Onderzoeksvraag 9.
Worden in de uitvoering stereotype denkbeelden gehanteerd over genderrollen?
a. *Zijn uitvoerenden in staat en bereid deze denkbeelden kritisch te beschouwen?*

Deze vragen zijn bedoeld om de genderstereotype vooronderstellingen in het beleid en het instrumentarium, respectievelijk de uitvoering, op te sporen. Dat is niet eenvoudig.

- Vooronderstellingen zijn vaak gerelateerd aan de maatschappelijke werkelijkheid. Vooronderstellingen over de positie van mannen en vrouwen komen dan ook vaak overeen met feitelijke onderzoeksinformatie.
- Maar waar feitelijke onderzoeksinformatie doorgaans over cijfermatige prevalentie gaat (en dus over vaak, of meestal), gaan vooronderstellingen vaak een stap verder: de situatie die het meest voorkomt wordt het referentiekader, en situaties die hier niet binnen passen dreigen buiten beeld te raken.
- Generalisaties kunnen gemakkelijk leiden tot vooronderstellingen: bevindingen met betrekking tot een specifieke vorm van geweld of een specifieke groep mannen of vrouwen worden toepasselijk geacht op al het geweld, of alle mannen/vrouwen c.q. slachtoffers/plegers; of andersom: bevindingen over geweld in het algemeen (bijvoorbeeld alle vormen en gradaties van huiselijk geweld bij elkaar) of over mannen en vrouwen in het algemeen worden onverkort toepasselijk geacht op specifieke vormen van geweld of specifieke groepen mannen/vrouwen c.q. slachtoffers/plegers.
- Expliciete vooronderstellingen kunnen ook de vorm hebben van niet-onderzoeksmatig onderbouwde stellingen over de situatie van mannen en vrouwen. Deze kunnen waar zijn, of niet waar, maar zonder onderbouwing moeten we ze beschouwen als vooronderstelling.

Impliciete vooronderstellingen zijn moeilijker op te sporen, juist omdat zij impliciet zijn. Bij impliciete vooronderstellingen over genderrollen gaat het om verwachtingen en oordelen, bijvoorbeeld dat vrouwen zorgzaam zijn en mannen agressief (verwachting), en dat vrouwen primair verantwoordelijk zijn voor het welzijn van de kinderen en mannen dominant mogen zijn (oordeel).

Impliciete vooronderstellingen zitten vaak verborgen in op het oog neutrale begrippen. Bij het beoordelen van de vraag of er impliciete vooronderstellingen zijn, kan het behulpzaam zijn om begrippen die over het algemeen verbonden zijn met bepaalde genderrollen kritisch onder de loep te nemen.

- Worden beide ouders bedoeld als men over *ouders* spreekt, of doelt men vooral op de moeder (ook het neutraal gemaakte begrip *'verzorgende ouder'* kan nog steeds de impliciete veronderstelling hebben dat het om moeders gaat)?
- Wordt bij *pleger* of *dader* vooral aan mannen gedacht, of kan het ook om vrouwen gaan?
- Heeft men bij het gebruik van het begrip *slachtoffer* vooral vrouwen voor ogen?
- Als het gaat om *intergenerationele overdracht*, is dat dan sekseneutraal, of zit er een vooronderstelling in dat meisjes gedrag van hun moeder kopiëren en jongens van hun vader?
- Is de vooronderstelling dat de *partner* van een vrouw een man is, en van een man een vrouw, of is er ruimte voor andere samenlevingsvormen?
- Gaat men ervan uit dat de *kostwinner* een man is, en de *economisch afhankelijke* partner een vrouw?

Vooronderstellingen hoeven niet per se betrekking te hebben op genderspecificiteit, ook genderneutraliteit kan een vooronderstelling zijn. Bijvoorbeeld de aanname dat (in Nederland of onder bepaalde groepen Nederlanders) de emancipatie zover is voltooid dat sekseverschillen irrelevant zijn geworden, kan een vooronderstelling zijn, of de stelling dat huiselijk geweld eigenlijk altijd wederzijds geweld is.

De vraag of beleidsmakers en uitvoerenden bereid zijn hun vooronderstellingen kritisch te beschouwen, zal aan de orde moeten komen in de interviews en focusgroepen. Maar de documenten kunnen hier ook inzicht in geven. Zo zal het kritisch kijken naar eigen vooronderstellingen veelal leiden tot het vermelden van het ook bestaan van de a-typische situatie.

Toetsnormen

- Er worden geen uitspraken gedaan die blijk geven van stereotype denkbeelden over mannen/vrouwenrollen.
- Er worden uitspraken gedaan die blijk geven van alertheid op mogelijke stereotype verwachtingen.
- Uitspraken over de maatschappelijke positie van mannen en vrouwen, over hun daderschap en slachtofferschap, of over mannelijke en vrouwelijke kenmerken, worden alleen gedaan wanneer gerefereerd kan worden aan de bronnen waarop deze stellingen zijn gebaseerd.
- Waar uitspraken worden gedaan over de (meest voorkomende) maatschappelijke positie van mannen en vrouwen, over hun daderschap en slachtofferschap, en over mannelijke en vrouwelijke kenmerken, wordt ook aangegeven dat niet alle mannen en vrouwen voldoen aan het algemene beeld.

- Generalisaties worden vermeden: de situatie met betrekking tot specifieke vormen van geweld of over specifieke groepen mannen/vrouwen c.q. slachtoffers/daders wordt niet zonder meer vertaald naar alle vormen van geweld/alle mannen/vrouwen en alle slachtoffers/daders; andersom wordt de generieke of gemiddelde situatie met betrekking tot alle vormen van geweld of alle mannen/vrouwen c.q. slachtoffers/daders niet zonder meer vertaald naar specifieke vormen of groepen.
- Het begrip 'wederzijds geweld' wordt alleen gebruikt in die situaties waarin machtsverschillen geen rol spelen en het over en weer gepleegde geweld gelijksoortig is.

Het beleid en instrumentarium zullen in het onderzoek getoetst worden aan deze normen. Onderzoeksvraag 9 zal met name met behulp van de uitkomst van de focusgroepen worden beantwoord.

Te gebruiken documentatie met betrekking tot onderzoeksvraag 8
We gaan in de hierboven genoemde documentatie ten aanzien van beleid en instrumentarium na of en in welke zin impliciete en/of expliciete vooronderstellingen worden gehanteerd over (de positie of rol van) mannen en vrouwen. Daarbij zijn we alert op de wijze waarop op het oog neutrale begrippen worden gebruikt. De nadruk zal echter liggen op het identificeren van expliciete vooronderstellingen.

Genderscan onderdeel 4: onderzoeken of en in hoeverre beleid en uitvoering rekening houden met de relevante sekseverschillen en de (mogelijke) effecten van het beleid hierop

Onderzoeksvraag 10:
Onderkennen beleidsmakers en uitvoerenden dat machtsverschillen tussen mannen en vrouwen en verwachtingen over de rol van mannen en vrouwen in de samenleving en het gezin vaak een rol spelen bij partnergeweld, en hebben zij deze gendergerelateerde factoren in beeld?

Voor een gendersensitieve aanpak is naast de gendersensitiviteit van beleid en instrumentarium ook die van beleidsmakers en uitvoerenden van belang. Zonder gendersensitiviteit bij de beleidsmakers is de kans klein dat er gendersensitief beleid komt; en hoewel het in de uitvoering rekening houden met genderaspecten voor een belangrijk deel kan worden geprotocolleerd, is gendersensitiviteit bij uitvoerenden belangrijk, zowel waar het gaat om het herkennen van relevante genderaspecten, als voor wat betreft de aanpak.

Opgemerkt moet worden dat het bij deze vraag niet gaat om de persoonlijke attitude van beleidsmakers en uitvoerenden ten opzichte van genderissues, en ook niet om de vraag of de beleidsmakers of uitvoerenden zich wel voldoende inzetten voor een genderspecifieke aanpak. Het gaat om de vraag of zij binnen hun professionele taken en verantwoordelijkheden de genderaspecten onderkennen en in beeld hebben.

Met betrekking tot beleidsmakers kan nog worden opgemerkt dat beleidsambtenaren gebonden zijn aan de politieke keuzes die worden gemaakt. Zij zijn derhalve niet altijd vrij om de relevante genderaspecten die zij signaleren een plek te geven in beleidsstukken en instrumenten. De bedoeling van deze vraag is dan ook niet om beleidsmakers daarop af te rekenen. De bedoeling is om na te gaan of zij de genderaspecten desalniettemin wel op het netvlies hebben.

De vraag op welke manier met deze genderaspecten rekening gehouden wordt in beleid en uitvoering komt bij de volgende onderzoeksvragen aan de orde; de vraag in hoeverre een gendersensitieve aanpak ook een genderspecifieke aanpak moet zijn, zal naar verwachting één van de kernpunten zijn in de discussiebijeenkomsten in de laatste fase van dit project.

Onderzoeksvraag 10 wordt enkel beantwoord door middel van de interviews en focusgroepen.

Toetsnormen

- Beleidsmakers en uitvoerenden geven er blijk van te onderkennen dat afhankelijkheid, waaronder economische en verblijfsrechtelijke afhankelijkheid, de kwetsbaarheid ten aanzien van partnergeweld vergroot en de mogelijkheden om het partnergeweld te beëindigen beperkt;
- Beleidsmakers en uitvoerenden geven er blijk van te onderkennen dat onder meer bij de controlerende vormen van partnergeweld (intimate partner terrorism, stalking, seksueel geweld, eergerelateerd geweld) machtsverschillen en stereotype opvattingen over de verhouding tussen mannen en vrouwen vaak een rol spelen.
- Beleidsmakers en uitvoerenden geven er blijk van te onderkennen dat de opvatting van betrokkenen dat het goed is dat mannen en vrouwen zich conform de traditionele rolverwachtingen* gedragen de kwetsbaarheid ten aanzien van partnergeweld vergroot en de mogelijkheden om het partnergeweld te beëindigen beperkt;
- Beleidsmakers en uitvoerenden geven er blijk van te onderkennen dat druk van de sociale omgeving op mannen en vrouwen om zich conform de traditionele rolverwachtingen* te gedragen de kwetsbaarheid ten aanzien van partnergeweld vergroot en de mogelijkheden om het partnergeweld te beëindigen beperkt;

* o.a. Mannen: dominant, daadkrachtig, verantwoordelijk voor gezinsinkomen; vrouwen: gehoorzaam, emotioneel, verantwoordelijk voor zorgtaken.

<u>Onderzoeksvraag 11</u>

Adresseren het landelijke en regionale beleid, het instrumentarium en de uitvoerenden ongelijke machtsverhoudingen en/of stereotype rolverwachtingen daar waar deze een rol spelen bij het ontstaan of blijven voortbestaan van partnergeweld, zowel bij de vormen van geweld waarbij deze aspecten evident zijn (intimate partner terrorism, stalking, seksueel geweld, eergerelateerd geweld) als daar waar ze mogelijk meer onder de oppervlakte aanwezig zijn?

a. *Wordt hier zowel vanuit de landelijke overheid als de centrumgemeenten op gestuurd?*

Dit is één van de kernvragen van het onderzoek naar de gendersensitiviteit van de aanpak. In deze vraag gaat het nog vooral om het adresseren/ aandacht besteden aan. De vraag welke richting de interventies (moeten) hebben, en in hoeverre ze bij (moeten) dragen aan het doorbreken van stereotypen en verkleinen van machtsverschillen komt hierna aan de orde.

Toetsnormen

- Bevindingen uit onderzoek naar prevalentie, aard en achtergrond van partnergeweld worden vertaald naar beleid en richtlijnen voor de aanpak.
- In beleidsdocumenten/(kaderstellende) richtlijnen wordt expliciet benoemd dat partnergeweld mede zijn oorzaak vindt in machtsverschillen en stereotype rolverwachtingen, en dat de aanpak van partnergeweld derhalve deze machtsverschillen en de opvattingen over man-vrouwverhoudingen moet adresseren.
- In de aanpak van partnergeweld wordt er expliciet rekening mee gehouden dat de positie van de partners niet altijd gelijkwaardig is en is geprotocolleerd op welke wijze met bestaande machtsverschillen wordt omgegaan.
- Preventieprogramma's adresseren de machtsverhoudingen en stereotype rolverwachtingen tussen mannen en vrouwen.
- Er zijn campagnes die de machtsverhoudingen en stereotype rolverwachtingen tussen mannen en vrouwen adresseren.
- In alle zaken van partnergeweld worden mannen en vrouwen, slachtoffers en plegers, bevraagd op de rolverdeling en rolverwachtingen binnen de relatie.
- Agressief/dominant/controlerend gedrag van mannen wordt geproblematiseerd.
- Volgzaam/onderdanig gedrag van vrouwen wordt geproblematiseerd.
- In alle zaken van partnergeweld worden mannen en vrouwen, slachtoffers en plegers, bevraagd op de sociale druk die vanuit de omgeving wordt uitgeoefend om zich binnen de relatie op een bepaalde manier op te stellen/te gedragen.
- Het instrumentarium en de uitvoering zijn erop gericht gendergerelateerd partnergeweld, waaronder controlerende vormen van geweld (intimate partner violence, stalking, seksueel geweld, eergerelateerd geweld) en de daarbij behorende veiligheidsrisico's en hulpbehoefte van met name slachtoffers in een vroeg stadium te signaleren.

Onderzoeksvraag 11 wordt met behulp van zowel de literatuur- en documentstudie als de interviews en focusgroepen beantwoord.

Te gebruiken documentatie met betrekking tot onderzoeksvraag 11
We gaan ten aanzien van het beleid en instrumentarium na of zij ongelijke machtsverhoudingen en stereotype rolverwachtingen adresseren. Relevant zijn met name de beschrijvingen van interventies, intakes/risico-inventarisaties en het beleid ten aanzien van huiselijk geweld.

Onderzoeksvraag 12.
Houden het landelijke en regionale beleid, het instrumentarium en de uitvoerenden rekening met de verschillende posities van mannen en vrouwen ten gevolge van gendergerelateerde machtsverschillen en rolverwachtingen, zowel op het niveau van de samenleving als binnen de eigen sociale omgeving?

a. *Wordt hier zowel vanuit de landelijke overheid als de centrumgemeenten op gestuurd?*

Ook dit is een kernvraag van het onderzoek, waar het gaat om de gendersensitiviteit. Bij deze vraag gaat het (nog) niet om het doorbreken van stereotypen of het verkleinen van machtsverschillen (dat komt bij de volgende vragen aan de orde), maar om het rekening houden met de verschillen die er bestaan; de diversificatie van de aanpak op basis van verschillen binnen de doelgroep. Daarbij gaat het deels om praktische zaken met betrekking tot bijvoorbeeld het hulpaanbod, zoals (financiële) toegankelijkheid en kinderopvang. Maar ook om het stellen van realistische eisen aan betrokkenen, rekening houdend met hun situatie, hun verhouding en de druk van de omgeving.

De toetsnormen ten aanzien van deze vraag kunnen op twee manieren worden geformuleerd: er kan getoetst worden of voldoende rekening gehouden wordt met verschillen tussen mannen en vrouwen, en er kan getoetst worden of er rekening gehouden wordt met die factoren waarvan we (uit de literatuur, onderzoek en de uitkomsten van eerdere vragen; bijvoorbeeld die naar verschillen in risicofactoren) weten dat ze in meer of mindere mate gendergerelateerd zijn. Wat overigens niet betekent dat ze opgaan voor alle mannen en alle vrouwen! We kiezen voor die laatste mogelijkheid.

Toetsnormen
- Er wordt rekening gehouden met de economische situatie van betrokkenen, en economische afhankelijkheid van de partner.
- Er wordt rekening gehouden met de verblijfsstatus en verblijfsrechtelijke afhankelijkheid van de partner;.
- Er wordt rekening gehouden met de feitelijke verdeling van de zorgtaken en de praktische beperkingen die zorgtaken met zich meebrengen.
- Er wordt rekening gehouden met verschillen in onderhandelingspositie en onderhandelingsvaardigheden.
- Er wordt rekening mee gehouden dat zorgverantwoordelijkheid, en de verwachtingen die betrokkenen of hun sociale omgeving op dat punt stellen, invloed hebben op keuzes.
- Er wordt rekening gehouden met eventuele andere relevante verschillen, zoals die naar voren komen uit de antwoorden op de onderzoeksvragen 1 en 2.
- De toegang tot voorzieningen is niet afhankelijk van de bereidheid van het slachtoffer mee te werken aan dader- of systeemhulpverlening.

Onderzoeksvraag 12 wordt met behulp van zowel de literatuur- en documentstudie als de interviews en focusgroepen beantwoord.

Te gebruiken documentatie met betrekking tot onderzoeksvraag 12
We gebruiken hiervoor de landelijke beleidsstukken en daarnaast relevante informatie die onderzoeken naar en commentaren op de Nederlandse aanpak van huiselijk geweld bevatten.

Onderzoeksvraag 13:
Dragen het landelijke en regionale beleid, het instrumentarium en de uitvoering van de aanpak bij aan het verkleinen van machtsverschillen en het doorbreken van genderstereotype rollen en verwachtingen, zowel in het gezin, de sociale omgeving van het gezin als de samenleving?

Onderzoeksvraag 14:
Dragen het landelijke en regionale beleid, het instrumentarium en uitvoering van de aanpak (onbedoeld) bij aan het vergroten van machtsverschillen en versterking van stereotype rollen en verwachtingen?

Deze vragen gaan verder dan het rekening houden met; hierbij gaat het ook om de richting van de interventie. Draagt deze bij aan de emancipatiedoelstellingen (doorbreken stereotypen/verkleinen machtsverschillen) of werkt deze (onbedoeld) tegen?
De vragen zien zowel op de intentie als op het effect van het beleid/de interventie; en grijpen daarmee deels ook terug op de eerdere vragen.

De toetsnormen zijn deels in termen van mannen en vrouwen geformuleerd, deels in termen die worden gedefinieerd door de machtsverhoudingen, en deels in termen van plegers/slachtoffers.

Toetsnormen
- Het landelijke beleid en de landelijke kaderstelling voor het lokale beleid zijn erop gericht te borgen dat de aanpak van partnergeweld mede gericht is op het verkleinen van machtsverschillen tussen mannen en vrouwen en het doorbreken van de stereotiepe rolverwachtingen.
- Beleidsmakers en uitvoerenden signaleren het wanneer maatregelen op andere domeinen dan huiselijk geweld machtsverschillen c.q. afhankelijkheid vergroten of in stand houden en stellen dit – binnen de grenzen van hun verantwoordelijk-heid – aan de orde.
- Het beleid/het instrumentarium/de uitvoeringspraktijk is erop gericht/heeft het effect dat slachtoffers en eventuele kinderen desgewenst in de woning kunnen blijven.
- In het beleid/instrumentarium/de uitvoeringspraktijk worden aan vaders dezelfde eisen gesteld als aan moeders wat betreft het nemen van verantwoordelijkheid voor het welzijn van de kinderen.
- In het beleid/instrumentarium/de uitvoeringspraktijk wordt van moeders op een zelfde wijze als van vaders geaccepteerd dat zij niet alleen het belang van hun kinderen, maar ook hun eigen belang nastreven.
- Het beleid/instrumentarium/de uitvoeringspraktijk is gericht op het vergroten van de autonomie van slachtoffers; ondersteunt slachtoffers bij het nemen van beslissingen over hun eigen leven en beperkt hun mogelijkheden hiertoe niet.
- De economische gevolgen van het beleid/instrumentarium/de uitvoeringspraktijk zijn voor het slachtoffer niet nadeliger dan voor de pleger.
- Het beleid/instrumentarium/de uitvoeringspraktijk heeft niet tot gevolg dat de toegang tot voorzieningen voor slachtoffers slechter is dan voor plegers.

- De effecten van het beleid/instrumentarium/de uitvoeringspraktijk zijn niet nadeliger voor de relatie tussen het slachtoffer en de kinderen dan voor de relatie tussen pleger en kinderen.
- Instrumenten die betrokkenheid van beide partners vragen, bevatten mechanismen om een mogelijk ongelijkwaardige positie te compenseren en machtsmisbruik te voorkomen (voorbeeld: onderhandelingsvaardigheden bij mediation; economische mogelijkheden; maar ook angst om tegen te spreken kunnen zorgen voor een ongelijke startpositie. Is bijvoorbeeld relevant bij gezinstherapie of in mediation met betrekking tot kinderen).
- Voorlichting, campagnes en educatie zijn gericht op het bevorderen van de attitude dat mannen en vrouwen binnen een relatie gelijkwaardig zijn en dat geweld onacceptabel is.
- Hulpverlening aan pleger en slachtoffer is mede gericht op het bevorderen van de attitude van betrokkenen en hun sociale omgeving dat mannen en vrouwen binnen een relatie gelijkwaardig zijn en dat geweld onacceptabel is.

Over de onderzoeksvragen 13 en 14 is weinig literatuur beschikbaar, maar daar waar bestaand onderzoek hier informatie over biedt, nemen we die mee in de literatuur- en documentstudie.

Te gebruiken documentatie met betrekking tot onderzoeksvraag 13 en 14
We gebruiken hiervoor voor zover mogelijk relevante informatie die onderzoeken naar en commentaren op de Nederlandse aanpak van huiselijk geweld bevatten.

Genderscan onderdeel 5: Onderzoeken of het landelijk en regionaal beleid en instrumentarium voldoen aan verdragsrechtelijke verplichtingen op het terrein van gendergelijkheid

Onderzoeksvraag 15:
Hoe verhouden het beleid en het instrumentarium zich tot de verplichtingen van het VN-Vrouwenverdrag en het Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld van de Raad van Europa?

Veel van de verdragsrechtelijke normen komen ook terug in toetsnormen bij de andere onderzoeksvragen, aangezien de verdragen vragen om een gendersensitieve aanpak. Om de onderzoeksvraag 15 uiteindelijk goed te kunnen beantwoorden, worden hieronder de belangrijkste verdragsrechtelijke normen weergegeven, met waar relevant een verwijzing naar andere vragen waar de toetsnorm (ook) gesteld kan worden. De normen zullen uiteindelijk dus ook onder die onderzoeksvragen behandeld moeten worden. De normen zijn onder andere terug te vinden in de Algemene Aanbeveling van het CEDAW-Comité en in het verdrag van de Raad van Europa. De normen zijn voor het doel van dit onderzoek toegespitst op partnergeweld (verdragsrechtelijk gaat het breder over geweld tegen vrouwen en/of breder over huiselijk geweld).

In overleg met de begeleidingscommissie is ervoor gekozen om niet puntsgewijs aan de verdragsrechtelijke normen te toetsen, maar in het uiteindelijke rapport meer beschouwend aan te geven hoe de Nederlandse aanpak zich verhoudt tot deze normen. Dat betekent dat vooral gekeken zal worden naar de meer algemene normen (doelstellingen) die in de verdragen worden genoemd; met een focus op inhoud, en niet op vorm.

Toetsnormen

- Geweld tegen vrouwen (VN-definitie: geweld dat gepleegd wordt tegen vrouwen omdat zij vrouw zijn en geweld dat vrouwen bovenmatig treft) wordt gezien als een vorm van discriminatie van vrouwen en als mensenrechtenschending.
- Er is nationaal beleid ter preventie en bestrijding van gendergerelateerd geweld (zie vraag 3).
- De aanpak van huiselijk geweld en geweld tegen vrouwen wordt op nationaal niveau gemonitord (vergelijk vraag 6).
- Er zijn preventiestrategieën aanwezig, gericht op het veranderen van attitudes en gedrag (vergelijk vraag 13/14).
- Burgers, waaronder mannen en jongens, worden gestimuleerd zich actief in te zetten voor de preventie van partnergeweld (vergelijk vraag 13/14).
- Alle professionals die te maken krijgen met gendergerelateerd geweld (onder meer rechters, officieren van justitie, politie, medici en maatschappelijk werkers) worden getraind om hier op een gendersensitieve manier mee om te gaan, en hebben richtlijnen voor een gendersensitieve aanpak (vergelijk vraag 12).
- Er worden gegevens verzameld over de omvang van de verschillende vormen van partnergeweld, en deze worden uitgesplitst naar sekse, culturele achtergrond en andere relevante kenmerken (vraag 1).
- Er wordt onderzoek gedaan naar de oorzaken en achtergronden van de verschillende vormen van partnergeweld en naar de gevolgen van dit geweld.
- Er wordt door de overheid samengewerkt met niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en de 'civil society' in de aanpak van partnergeweld; activiteiten van maatschappelijke organisaties worden door de overheid gesteund en gefinancierd.
- Op andere beleidsvelden/rechtsterreinen worden maatregelen genomen om de positie van slachtoffers van partnergeweld te beschermen of te verbeteren (bijvoorbeeld op het gebied van echtscheiding, gezag en omgang, kindermishandeling, sociale zekerheid, vreemdelingenrecht, arbeidsrecht en woonrecht).[2] Een belangrijke norm hierbij is te vinden in het verdrag van Istanbul:
  - *Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that, in the determination of custody and visitation rights of children, incidents of violence covered by the scope of this Convention are taken into account.*
  - *Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the exercise of any visitation or custody rights does not jeopardise the rights and safety of the victim or children.*

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 15 is aanvullende documentatie nodig:

[2] Deze vraag kan binnen de scope van het onderzoek slechts zeer beperkt aan de orde komen.

Te gebruiken documentatie m.b.t. onderzoeksvraag 15
Voor de beantwoording van deze vraag wordt gebruikgemaakt van alle hierboven genoemde documentatie, maar specifiek ook van de volgende documenten:

- Vijfde rapportage VN-Vrouwenverdrag.
- Schaduwrapportage NGO's: some progress, many gaps, naar aanleiding van vijfde rapportage;
- List of issues and questions CEDAW en antwoord van de regering daarop.
- NGO-notes bij vijfde rapportage en reactie regering op NGO-notes.
- Concluding Observations CEDAW 2010.
- Kabinetsreactie op de aanbevelingen van het CEDAW-Comité d.d. 5 juli 2010.
- Commentaar Netwerk VN-Vrouwenverdrag op kabinetsreactie Concluding Observations CEDAW.
- Tussentijdse rapportage van Nederland aan CEDAW met betrekking tot huiselijk geweld en vrouwenhandel, 2012.
- Schaduwrapport van de Nederlandse NGO's met betrekking tot het antwoord van Nederland op het verzoek van het CEDAW om informatie over de implementatie van de aanbevelingen in de paragrafen 27 en 29.
- Brief van 26 november 2012 van de CEDAW-rapporteur on follow-up aan de Nederlandse regering (o.a. over aanpak huiselijk geweld).
- Brief d.d. 10 december 2012 van Netwerk VN-Vrouwenverdrag aan minister Opstelten en staatssecretaris Teeven over het Nederlandse beleid met betrekking tot huiselijk geweld en vrouwenhandel.
- Hoofdlijnenbrief emancipatiebeleid 2013-2016.

BIJLAGE 2

Respondenten en deelnemers

Interviews landelijk niveau

- Dhr. mr. drs. A.T. van Briemen (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, directie Maatschappelijke Ondersteuning)
- Mw. drs. J.B. de Groot (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, directie Emancipatie)
- Mw. mr. I. Horst-Vermaas (ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Justitieel Jeugdbeleid)
- Mw. drs. J.M. Walraven (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, directie Emancipatie)

Deelnemers expertmeetings

Eerste expertmeeting:

- Mw. R. Kok (voormalig bestuurder Stichting Toevluchtsoord Groningen)
- Mw. A. van den Brink (directeur Blijfgroep)
- Mw. M. van der Sande (Federatie Opvang)
- Mw. A. Ochtman (Reclassering Nederland)
- Dhr. M. de Kok (Reclassering Nederland)
- Mw. S. Tezcan (Stichting Kezban)
- Mw. S. Etty (GGD Rotterdam-Rijnmond)
- Mw. H. Harthoorn (Atria)
- Mw. K. Dielemans (Stichting Zijweg)
- Mw. B. Schmeits (Gemeente Amsterdam)

Tweede expertmeeting:

- Mw. R. Kok (voormalig bestuurder Stichting Toevluchtsoord Groningen)
- Mw. A. van den Brink (directeur Blijfgroep)
- Mw. Y. Velthuizen (namens MO Groep, SHG Kennemerland)
- Mw. S. Tezcan (Stichting Kezban)
- Mw. H. Harthoorn (Atria)
- Mw. T. Franssen (Stichting Zijweg)
- Mw. L. Repetur (Movisie)
- Mw. S. Daru (Movisie)

Verdieping in zes regio's

- Per regio is gesproken met de verantwoordelijke beleidsmedewerker.
- In één regio is aanvullend gesproken met de manager van het SHG.
- Focusgroep 1: politie (HOvJ), vrouwenopvang (2 medewerkers), maatschappelijk werk (2 casemanagers), coördinator SHG.

- Focusgroep 2: politie (HOvJ, agent BPZ), vrouwenopvang (hoofd beleid, coördinator, gezinshulpverlener), SHG (manager, coördinator, 4 medewerkers/casemanagers), BJZ (medewerker crisisdienst), AMK (teamleider), reclassering (2 reclasseringswerkers), beleidsmedewerker gemeente.
- Focusgroep 3: SHG (manager, casemanager), plegerhulpverlening (1 medewerker), vrouwenhulpverlening (2 medewerkers), slachtofferhulp (1 medewerker), ggz (1 medewerker), medewerker Openbaar Ministerie, politie (aandachtsfunctionaris).
- Focusgroep 4: medewerkers van SHG, mannenopvang, hulpverlening aan tienermoeders, sociaal werk, reclassering, BJZ/AMK (1 medewerker van elke organisatie).
- Focusgroep 5: medewerkers van Veiligheidshuis (1 medewerker), SHG/maatschappelijk werk (2 medewerkers), politie (1 medewerker), OM (1 medewerker), BJZ (1 medewerker), welzijnsstichting (1 medewerker), beleidsmedewerker gemeente.

BIJLAGE 3

Begrippenlijst

In dit onderzoek wordt op verschillende manieren verwezen naar sekse en gender. Hieronder is een overzicht opgenomen van wat onder de diverse termen wordt verstaan.

- *Sekseneutraal*: zonder dat onderscheid wordt gemaakt tussen mannen en vrouwen.
- *Seksespecifiek*: kijkt naar specifiek mannen dan wel vrouwen, zonder daar de relatie met gender bij te betrekken.
- *Gender*: de sociaal-culturele aspecten van het man- en vrouwzijn (o.a. maatschappelijke positie en rolverwachtingen).
- *Gendersensitief* (als het over aanpak gaat) of gendergerelateerd (als het over oorzaken/achtergronden gaat).
- *Gendersensitief:* er wordt voldoende rekening gehouden met de verschillen in rollen en machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen.
- *Genderrollen*: de rollen (en verwachtingen daarover) die voortvloeien uit gender.
- *Gendergerelateerd*: verwijzend naar oorzaken/factoren die samenhangen met gender

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
T 020 531 531 5
F 020 626 519 9
E info@regioplan.nl
I www.regioplan.nl