

PARADOXALE WINST.

OVER GEWELD TEGEN VROUWEN, GENDER EN MENSENRECHTEN

Annie Romein Verschoor-lezing - Universiteit Leiden, 4 maart 2015

Renée Römken¹

Directeur Atria, kennisinstituut voor emancipatie en vrouwengeschiedenis

Het is voor mij bijzonder om u vanavond toe te mogen spreken en ik dank de organisatoren voor de uitnodiging voor de Annie Romein-Verschoorlezing. Als voormalig docent Vrouwenstudies Psychologie, die haar wetenschappelijke loopbaan hier in 1981 aan de Leidse Universiteit begon, is het een eer om in naam van een historische figuur als Annie Romein-Verschoor u toe te mogen spreken ter gelegenheid van Internationale Vrouwendag van 2015.

Annie Romein-Verschoor vestigde haar naam als wetenschapper in 1935 met haar literair-sociologische dissertatie *Vrouwenspiegel* over de Nederlandse romanschrijfster na 1880. Ze was een bijzonder veelzijdige auteur en bleef tot op hoge leeftijd, en tot ver in de jaren zeventig productief. Naast uiteenlopende historische studies – de beroemdste zijn ‘De lage landen bij de zee’ en ‘Erflaters van onze beschaving’ (samen haar echtgenoot Jan Romein), hielden vrouwen en de man-vrouwverhouding haar bijzonder belangstelling. Dat blijkt o.a. uit haar Leidse Dies-college uit 1951 (*‘Man en vrouw: uit de geschiedenis van een menselijke verhouding’*) maar ook uit haar uit 1974 stammende bundel *‘Ja vader, Nee vader: over de afbraak van het patriarchale gezag en wat ervoor in de plaats kwam’*). Passend bij haar communistische politieke oriëntatie, nam arbeid in deze beschouwingen een centrale plaats in. Seksualiteit komt slechts zijdelings aan de orde, en geweld tegen vrouwen is afwezig. Gezien de grote rol die beide thema’s als mobiliserende factor in de

¹ Met dank aan Jamila Mejdoubi voor haar assistentie bij literatuuronderzoek.

jaren 70 in de vrouwenbeweging speelden, en haar actieve belangstelling voor die beweging, is die relatieve afwezigheid van deze thema's opvallend. Maar het is ook niet uitzonderlijk in die tijd. Berichten over geweld stuiten ook op ongeloof. (ik citeer de gezaghebbende psychologen Maccoby & Jacklin destijds): *“Hoewel het bekend is dat dit soort incidenten voorkomt in gezinnen, is dit zeldzaam. Als het veel zou voorkomen zou immers niet alleen het gezin maar ook het voortbestaan van de menselijke soort op het spel staan”*.²

De menselijke soort blijkt taaier dan vermoed, zo mogen we veertig jaar later vaststellen. Geweld treft een op drie vrouwen en is wereldwijd de meest voorkomende oorzaak van ernstig letsel, verminking en dood van vrouwen.³ Vanuit oogpunt van publieke gezondheidszorg is de term pandemie de enig passende, aldus de VN Special rapporteur over geweld tegen vrouwen.⁴

Indachtig Romein-Verschoor's passie voor geschiedenis, leg ik in deze lezing een historische verschuiving in denken over een aanpak van geweld tegen vrouwen aan u voor. Van een privéprobleem, waar de overheid zich tot ver in de jaren 70 van de vorige eeuw verre van hield, is geweld tegen vrouwen anno 2015 erkend als een schending van mensenrechten. De Raad van Europa heeft in 2011 een speciaal mensenrechtenverdrag hieraan gewijd: de Istanbul Conventie ter voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.⁵ De Nederlandse overheid staat op het punt dit verdrag in 2015 te ratificeren. In het verdrag wordt bepaald dat geweld tegen vrouwen een vorm van discriminatie is van vrouwen. Het geweld wordt gezien als een symptoom van aanhoudende ongelijkheid tussen vrouwen en mannen, dat die ongelijkheid tegelijkertijd in stand houdt. M.a.w: het is een gender-gerelateerd probleem: het gaat om sekse in zijn

² Maccoby, E., C. Jacklin (1974), *The psychology of sex differences*. Stanford: Stanford University Press, 264.

³ World Health Organization. *Global status report on violence prevention 2014*.

http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/status_report/2014/en/

World Health Organization, Department of Reproductive Health and Research, London School of Hygiene and Tropical Medicine, South African Medical Research Council (2013), *Global and regional estimates of violence against women. Prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*.

<http://who.int/reproductivehealth/publications/violence/9789241564625/en/>

⁴ Report of the UN Special rapporteur on Violence Against Women, its causes and consequences (2014). UN General Assembly, 1 september 2014, A/69/368. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/523/34/PDF/N1452334.pdf?OpenElement>

⁵ http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/default_EN.asp?

maatschappelijke betekenis. De ongelijkheid tussen vrouwen en mannen, *de jure én de facto*, dient te worden aangepakt om effectieve preventie van geweld te realiseren.

De erkenning van geweld als vorm van vrouwendiscriminatie staat op gespannen voet met actuele beleidsontwikkelingen in Nederland. Daarin staat de erkenning van genderspecifieke kanten van geweld tegen vrouwen juist ter discussie.

Die paradox wil ik in deze lezing aan u voorleggen.

Om te beginnen is een korte terugblik nuttig op paradigmatische verschuivingen die zich in de afgelopen veertig jaar hebben voorgedaan. Het eerste decennium tussen 1970 en 1980 laat een verschuiving naar beginnende openbaarheid en politisering van het geweldprobleem zien. De vrouwenbeweging speelde een cruciale rol: de oprichting van de eerste opvanghuizen in Nederland, en start van telefonische hulplijnen van “Vrouwen tegen verkrachting” waren cruciale aanjagers voor de ontwikkeling van dit besef. De groeiende stroom vrouwen en kinderen die bescherming zochten maakten duidelijk dat van een ernstig en omvangrijk probleem sprake was dat ook verband hield met de maatschappelijke achterstelling van vrouwen. Van landelijk samenhangend overheidsbeleid was nog geen sprake. De focus lag op het bieden van opvang.

In de jaren 80 van de twintigste eeuw vindt een verankering plaats: naast bestendiging van de opvanghuizen begint samenhangend beleid tot ontwikkeling te komen. In 1984 verschijnt de eerste beleidsnota, in 1982 opgestart door staatsecretaris Hedy D’Ancona, over geweld tegen vrouwen en meisjes. Juridisch gezien doen zich begin jaren 90 belangrijke ontwikkelingen voor op het gebied van aanscherping van de wetgeving over seksueel misbruik van kinderen en de strafbaarstelling van verkrachting in het huwelijk.

Het inzicht dat geweld tegen vrouwen een complexe problematiek is die een multidisciplinaire aanpak vereist, die verder gaat dan alleen opvang en strafrechtelijke aanpak, begint in de jaren 90 van de vorige eeuw door te breken. Inmiddels is dat in de praktijk van vandaag, twintig jaar later, meer en meer gemeengoed geworden. De geweldproblematiek is immers niet alleen qua aard en ernst, maar ook in zijn gevolgen uiterst complex. Denken we aan gevolgen voor lichamelijke en geestelijke gezondheid, de

economische gevolgen - toegang tot de arbeidsmarkt, arbeidsverzuim -, sociale gevolgen - toegang tot maatschappelijke en politieke participatie -.

Tegen die achtergrond begint ook internationaal gezien de ontwikkeling richting erkenning van geweld tegen vrouwen als vorm van discriminatie en als schending van mensenrechten, waar ook het pleidooi voor een multidisciplinaire aanpak een belangrijke rol in speelt. Ik kom daar zo meteen op terug.

Om het contrast te kunnen schetsen met internationale ontwikkelingen is het nodig een nadere blik te werpen op de Nederlandse ontwikkelingen in de jaren 90 tot nu. Daarin zien we in Nederland in een aantal opzichten zowel een *verankering als een verschuiving optreden* in het denken over de aanpak van geweld.

- **Stabilisering: van marge naar mainstream.** De aanpak van geweld tegen vrouwen raakt behoorlijk gestabiliseerd, zeker in de vrouwenopvang (met steun van overheid). Momenteel beschikt Nederland over ruim 25 opvanghuizen die zich goeddeels richten op de opvang van vrouwen en kinderen (soms ook mannen) die het slachtoffer zijn van geweld van de echtgenoot/partner of ex-partner:
 - o Daartegenover staat echter een afbouw van specialistische voorzieningen op gebied van seksueel geweld (zeker bij politie, eind jaren 90). In 2002 werd geweld in de privésfeer kabinetsbeleid ('privé geweld publiek probleem'; hier zien we voor het eerst een gender neutrale formulering). De overheid pakt de handschoen op in meer bemoeienis met beleid en regelgeving. In de hulpverlening en aanvankelijk ook bij politie werden in die periode aanvankelijk allerlei specialistische voorzieningen afgebouwd. Maar na de millenniumwisseling werd de multidisciplinaire aanpak vanuit verschillende professionele praktijken in toenemende mate bepleit. Er komt een verbreding in aanpak naar diverse professionele domeinen. Dit is ook in Wet Huisverbod in 2008 vastgelegd. Juridisch gezien is sprake van een verbreding en verankering: van strafrecht (waarbij het slachtoffer afhankelijk is van de overheid via politie en OM in de beslissing over wel/niet vervolgen) naar meer aandacht voor mogelijkheden die civiel recht biedt om als slachtoffer zelf het recht in gang te zetten (bv. Straatverbod,

schadevergoeding eisen) en inzet van administratief recht voor de lokale overheid (Wet Huisverbod).

- Maatschappelijk gezien en ook in beleid doet zich een verschuiving voor: er is sprake van culturele stigmatisering en die gaat deels samen met toenemende seksenutralisering. In toenemende mate is er veel aandacht voor geweld in migrantengemeenschappen - ook als dat geweld op beperkte schaal voorkomt (meisjesbesnijdenis, eerwraak/eergerelateerd geweld, huwelijkse gevangenschap). Hoewel belangrijk gezien de ernst van dat geweld, is de beleidsmatige aandacht soms disproportioneel groot vergeleken met de (beperkte) omvang. En het valt op dat overeenkomsten in geweld met zogeheten autochtone Nederlanders (bijv. in gevallen van partnerdoding) gemakkelijk uit het oog worden verloren. Waar geweld tegen van oorsprong Nederlandse vrouwen in toenemende mate als een relationeel probleem wordt beschouwd, dat los wordt gekoppeld van maatschappelijke structuren of traditionele seksepatronen tussen vrouwen en mannen, wordt geweld in migrantenkringen moeiteloos neergezet als onderdrukking van vrouwen. Dat laatste geweld wordt steeds vaker op stigmatiserende wijze geassocieerd met 'culturele tradities', terwijl geweld door van oorsprong Nederlandse mannen als een persoonlijk probleem of 'gezinsdrama' wordt neergezet. Dan lijken cultuur of maatschappelijke tradities en patronen opeens geen rol te spelen.

Van de jaren 90 tot heden zet de verankering voort en zien we in toenemende mate internationale verschuivingen. Wat dit laatste betreft is het VN Vrouwenverdrag uit 1979 om alle vormen van discriminatie van vrouwen uit te bannen van cruciale betekenis. Het is opvallend dat men in 1979 nog niet rijp was voor expliciete erkenning van geweld als vorm van discriminatie. Allerlei landen maakten bezwaar en beriepen zich op hun 'culturele soevereiniteit' waar een verbod op geweld tegen vrouwen haaks op zou staan. Die erkenning kwam pas via een (juridische) omweg in 1992: via de Algemene aanbeveling nr. 19 (als bindend Aangangsel bij het verdrag).

Sinds 2000 is het voor Nederlandse burgers mogelijk om onder het Optioneel Protocol van het VN-Vrouwenverdrag een klacht in te dienen bij de CEDAW-comité, die toeziet op de naleving van het verdrag. Wanneer iemands juridische mogelijkheden in Nederland zijn uitgeput, kan die zich wenden tot het comité, die beslist of de klacht ontvankelijk is. Dit biedt Nederlandse burgers een handvat om duidelijkheid te krijgen over de vraag of de Nederlandse overheid voldoende haar verplichtingen tot bescherming tegen en preventie van geweld nakomt. Vanuit Nederland is nog nauwelijks gebruik van gemaakt. Wel vanuit andere Europese landen, waaronder Oostenrijk. Een aantal uitspraken van de commissie (zogenoeten *Views*) maakt duidelijk wat onder nalatig politieoptreden wordt verstaan, zoals in het geval waarin een vrouw werd gedood door haar ex-partner, terwijl zij al herhaaldelijk maar tevergeefs om politiebescherming had gevraagd.⁶ De jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in zaken over geweld tegen vrouwen geeft steeds meer gewicht aan de *Views* van de CEDAW-commissie.

In de UN Declaration uit 1993 over rechten van vrouwen als mensenrechten is internationaal gezien een historische mijlpaal waarin voor het eerst werd vastgelegd dat rechten van vrouwen mensenrechten zijn en daarom ook vallen onder allerlei internationale mensenrechtenverdragen. Het heeft een enorme invloed gehad op de plek die uiteenlopende vormen van discriminatie van vrouwen, waaronder geweld, op de internationale agenda kregen, vooral binnen de VN. Die prominente plek is verder bestendigd in 1995 in het VN *Beijing Platform for Action 1995*. Daarin heeft de VN zich vastgelegd om tussen 1995 en 2015 haar inspanningen op twaalf kerngebieden te richten. Geweld tegen vrouwen is een van die twaalf terreinen.

De noodzaak van een geïntegreerde én gendersensitieve aanpak door de Nederlandse overheid van geweld tegen vrouwen, waaronder huiselijk geweld, is in 2013 opnieuw onderstreept in de UN *Commission on the Status of Women (CSW)* die aan geweld tegen vrouwen was gewijd. De CSW buigt zich jaarlijks over de positie van vrouwen in het licht van eerder gemaakte VN-afspraken. De Nederlandse regering heeft zich ten volle gecommitteerd aan de uitkomsten van de CSW 2013.

⁶ Zie View of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women Thirty-ninth session 23 July-10 August 2007 (CEDAW/C/39/D/5/2005) op www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=29082.

Voorlopig mogen we concluderen dat zich internationaal gezien een ontwikkeling heeft doorgezet waarin juridische erkenning terrein wint dat geweld tegen vrouwen en meisjes gezien zijn epidemische proporties een vorm van discriminatie is en dat dit de overheidsplicht meebrengt tot het ontwikkelen van een gendersensitieve en samenhangende benadering van de geweldproblematiek.

In welke gevallen is geweld tegen vrouwen en meisjes een vorm van *gender based violence*, en dus een vorm van *discriminatie*? Gebaseerd op definitie die gangbaar is in de VN wordt onderscheid gemaakt tussen geweld dat uitsluitend vrouwen en meisjes treft en geweld dat hen disproportioneel vaak treft. In de eerste categorie vallen: genitale verminking/ besnijdenis, geweld i.v.m. bruidsschat, gedwongen zwangerschap of sterilisatie, abortus van meisjes-foetus, mishandeling en doden van weduwen, doden van meisjesbaby's. Geweldvormen die overwegend vrouwen en meisjes treffen zijn: verkrachting, huiselijk geweld en mishandeling door de partner of ex-partner, seksueel misbruik, stalking, seksuele intimidatie (werk/openbaar), mensenhandel, gedwongen (kind-)huwelijk en huwelijkse gevangenschap. Meer recentelijk zien we een explosie van cybergeweld en – intimidatie.⁷

Deze opsomming illustreert ook waarom geweld tegen mannen in huiselijke kring, op grond van deze criteria (grootschalig geweld dat uitsluitend of disproportioneel vaak tegen een sekse wordt gericht), geen vorm van *discriminatie* is noch kan zijn. De UN Special Rapporteur benadrukte onlangs eveneens dat het essentiële verschil is dat geweld tegen mannen in huiselijke kring niet het gevolg is van onderliggende ongelijkheid en discriminatie, maatschappelijk gezien niet systematisch is noch 'pandemische' proporties heeft, zoals dat wel met geweld tegen vrouwen en meisjes het geval is.⁸

Over de samenhang tussen geweld in het algemeen, geweld tegen vrouwen in het bijzonder en gender ongelijkheid is inmiddels ruimschoots empirische evidentie die laat zien dat sociale en economische ongelijkheid tussenvrouwen en mannen een van de cruciale factoren is die een samenleving in het algemeen meer gewelddadig maakt, en in het bijzonder geweld tegen vrouwen voedt. Zo is een van de conclusies van recent

⁷ Zie o.a. het recente Europese onderzoek van het Fundamental Rights Agency naar geweld tegen vrouwen. Renée Römkens, Hanna Harthoorn, Tim de Jong (2014), *Geweld tegen vrouwen. Europese onderzoeksgegevens in Nederlandse context*. Amsterdam: Atria.

⁸ UNSR VAW (2014). Zie noot 3.

onderzoeken van de World Health Organisation *“Violence of all types is strongly associated with social determinants such as weak governance; poor rule of law; cultural, social and gender norms; unemployment; income and gender inequality; rapid social change; and limited educational opportunities.”*⁹

Van de zeven strategieën die volgens de WHO effectief blijken om geweld in een samenleving terug te dringen en te voorkomen hebben twee direct verband met gender-aspecten: *‘promoting gender equality to prevent violence against Women’* en *‘changing cultural and social norms that support violence’*.¹⁰

Het belang van die notie van geweld tegen vrouwen als vorm van discriminatie is inmiddels ook vastgelegd in de jurisprudentie van Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Die rechtsgang naar het EHRM wordt in de lidstaten van de Raad van Europa in toenemende mate gebruikt, door vrouwen in gevallen waarin de overheid ter verantwoording wordt geroepen wegens onvoldoende bescherming van hun mensenrechten. Bij geweld tegen vrouwen en meisjes gaat het dan m.n. over art. 2 (recht op leven), art 3 (recht om vrij te zijn van marteling), art. 8 (recht op bescherming gezinsleven) en art 14 (recht op non-discriminatie). Belangrijke zaak (als voorbeeld) in dat verband is de Opuz-zaak (2009) tegen Turkije (ondanks herhaalde verzoeken om politiebescherming door de vrouw die mishandeld werd door haar ex-man, werd door de politie niet opgetreden. Dit is door het Europese Hof beschouwd als een vorm van discriminatie door de overheid. Voor het Hof was overtuigend aangetoond dat mishandeling door de partner (huiselijk geweld) overwegend vrouwen treft en non-interventie dus een vorm is van discriminatie van vrouwen).

Momenteel bereidt de VN Special Rapporteur over VAW haar eindrapport voor (haar mandaat eindigt medio 2015). Zij heeft aangekondigd dat zij zich o.a. over de vraag zal buigen in hoeverre internationale juridische instrumenten, waar vrouwen die slachtoffer zijn van geweld, een beroep op kunnen doen, hen adequate juridische bescherming en

⁹ WHO, 2014 ix (zie noot 2).

¹⁰ WHO, 2014 ix (zie noot 2). Zie ook; World Health Organization. *Preventing violence: Evaluating outcomes of parenting programmes*. Geneva: World Health Organization (2013).

http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/violence/parenting_evaluations/en/

genoegdoening kunnen bieden. Het overzicht van de Europese mensenrechten-jurisprudentie dat ik samen met collega dr. Fleur van Leeuwen heb opgesteld zal onderdeel vormen van haar eindrapport. Uit het Europese vooronderzoek komt o.a. naar voren dat het standaard-mensenrechtenkader (Europese Verdrag voor de rechten van de Mens) en het VN Vrouwenverdrag kaders bieden die tot een aantal belangwekkende uitspraken hebben geleid over de verplichtingen van overheden om vrouwen en meisjes juridisch maar ook daadwerkelijk beter te beschermen tegen geweld, ook als dat geweld wordt gepleegd door medeburgers. Tegelijkertijd is die duiding ook nog wisselend en zijn er ook lacunes in de internationale rechtsbescherming.

Tegen die achtergrond is de komst van de Istanbul Conventie (IC) van de Raad van Europa van groot belang. Het is een historische mijlpaal als eerste mensenrechtenverdrag dat *specifiek* is gewijd aan de preventie van en bescherming tegen geweld tegen vrouwen en meisjes en huiselijk geweld. Preventie, bescherming, vervolging en monitoring zijn de belangrijkste pijlers van de Istanbul Conventie. Op deze vier terreinen zijn totaal ruim 80 artikelen met concrete verplichtingen opgenomen waar landen aan zijn gebonden met het in werking treden van de Conventie.

Ik noem kort een aantal verplichtingen die de Nederlandse overheid met de ratificatie binnenkort op zich neemt:

- het regelmatig verzamelen en verspreiden van relevante data over de verschillende vormen van geweld, de oorzaken en effecten, prevalentie, veroordelingen en de effectiviteit van maatregelen (art. 11);
- het voeren van bewustwordingscampagnes over geweld tegen vrouwen en meisjes om dit geweld terug te dringen en te voorkomen (art. 13);
- het opnemen van gendergelijkheid en de vorming van gezonde en geweldloze relaties in standaard onderwijsmateriaal (art. 14);
- het opzetten van gratis telefonische hulp- en adviesdiensten (art. 24) (is nu in Nederland niet het geval – kosten zijn 5 cent per minuut). Terzijde: het alarmnummer 114 ('red een dier') is overigens gratis.

Tot slot wil ik een tweetal punten voorleggen waarop de verplichtingen uit de IC op gespannen voet lijken te staan met actuele Nederlandse ontwikkelingen: decentralisatie en tendens richting genderneutraliteit. In het voorjaar van 2014 is het ratificatiewetsvoorstel ingediend. De summiere omvang van het ingediende voorstel onderstreept dat de Nederlandse regering voor een adequate uitvoering van de IC in de Nederlandse wetgeving, slechts marginale aanpassingen nodig acht i.c. in het Wetboek van Strafrecht (resp. aanvulling verjaringsregeling van seksueel misbruik van kinderen, verruiming strafbaarstelling van huwelijksdwang en voorbereidingshandelingen daartoe, en de aanvulling van de Uitleveringswet). Diverse bepalingen uit de IC, die niet alleen in beleid maar ook in wetgeving verankering vergen, maken geen deel uit van het ratificatiewetsvoorstel omdat die verondersteld worden al voldoende te zijn gerealiseerd in Nederland. Een korte blik op de twee genoemde punten:

1. Decentralisatie

Zoals we dagelijks in de media tegenkomen leveren zowel decentralisatie als bezuinigingen op lokaal niveau in toenemende mate een spanningsveld op om adequaat en samenhangend zorgbeleid met beperkte middelen uit te voeren. In die overheveling van verantwoordelijkheden dient ook het zogeheten Veilig Thuis-beleid per regio te worden ontwikkeld. Gevaar van versnippering maar ook van rechtsongelijkheid liggen op de loer. Dat is zichtbaar in ontwikkeling van 'regiovisies' op aanpak huiselijk geweld. Centraal daarin staat de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de opvang en hulpverlening van slachtoffers van geweld. Er is voor gekozen dit via de 35 zogeheten centrumgemeentes te laten lopen (o.g.v. administratieve overwegingen over beheer).

In de praktijk blijkt dat van de 35 regiovisies per 1 januari 2015 elf gereed zijn. De visies zelf lopen sterk uiteen. Ondanks de pogingen die vanuit de vier Randstedelijke gemeentes (de G4), de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de landelijke Federatie Opvang zijn gedaan om een blauwdruk aan te reiken om de regionale ontwikkelingen te stroomlijnen, is dat vooralsnog niet gelukt. Er is overigens geen sprake van landelijke coördinatie. Onduidelijk blijft hoe de verplichting in de IC om een nationaal samenhangend beleid te ontwikkelen, gestalte krijgt. Ook de invulling van de verplichting om (bijvoorbeeld) een National Actieplan te ontwikkelen is onduidelijk. De ontwikkelde blauwdruk van de

aanpak van huiselijk geweld om de regiovisies te stroomlijnen roept ook op inhoudelijke gronden vragen op in het licht van de verplichtingen die de Istanbul Conventie oplegt.

Een voorbeeld: Huiselijk geweld en kindermishandeling worden in de aanpak 'Veilig Thuis' samengevoegd omdat ze beiden in huiselijke kring plaatsvinden. Hoewel die observatie op zichzelf terecht is, is het bij de ontwikkeling en implementatie van concrete interventies cruciaal oog te houden voor de grote verschillen in onderliggende dynamiek bij beide problematieken. Onderzoek laat zien dat verhoudingen tussen kinderen en ouders die tot geweld tegen kinderen leiden, en anderzijds intiem partner geweld, psychologisch gezien vaak worden beïnvloed door zeer verschillende contextuele en persoonlijke factoren.

Kennis daarvan is essentieel wil er sprake zijn van effectieve en professionele hulp. Dit is in het bijzonder in het belang van het kind dat kwetsbaar is en in een gewelddadig gezin in een complexe driehoek van loyaliteiten en slachtofferschap bekneld raakt. Inzicht in de complexiteit van de samenhang tussen kindermishandeling en partnergeweld (vaak tegen moeder) vereist hoogwaardige professionele expertise. Uit de voorliggende plannen spreekt weinig inzicht in de noodzaak van deskundigheidsbevordering die een samenvoeging in de aanpak vereist. Uit de praktijk komen de signalen dat dat op lokaal niveau kindermishandeling vaak het 'sturende' probleem wordt ('kinderen zijn het zwakste'), en dat het in de aanpak losgekoppeld blijft van de geweldproblematiek tegen moeder, of tussen de ouders.

Ook het feit dat de sociale omgeving niet alleen een bron van kracht en steun kan zijn maar vaak zelf geïmpliceerd is in de problematiek en mogelijk mede in stand houdt, lijkt onvoldoende onderkend als we kijken naar de pleidooien voor inzet van de sociale omgeving ('eigen kracht'-programma's). Die verwevenheid van de omgeving wordt alleen benoemd bij eengerelateerd geweld in migrantenkringen. Die verwevenheid geldt echter eveneens voor veel gevallen van 'regulier' huiselijk geweld in Nederlandse gezinnen.

2. Genderneutraal beleid

De visie op huiselijk geweld en kindermishandeling die uit de nu voorliggende regiovisies spreekt is nauwelijks of niet gender-sensitief. In de notitie wordt onvoldoende onderkend

dat huiselijk geweld alsook vele vormen van kindermishandeling (i.h.b. seksueel misbruik van kinderen) vrouwen en meisjes disproportioneel vaak treft. Zoals hiervoor aangegeven laat nationaal en internationaal onderzoek overtuigend zien dat de verhouding v/m in slachtofferschap zeer scheef is (als we ons beperken tot *ernstig intiem partner* geweld maakt tenminste 20% van de Nederlandse vrouwen dat ooit in haar leven mee, tegenover 3-7% van de mannen)¹¹. Ook binnen de vluchtelingen- of migrantengemeenschappen hebben vrouwen vaak een uiterst kwetsbare positie om slachtoffer te worden van seksueel en/of huiselijk geweld, vooral zij die geen vaste verblijfstitel hebben. Zowel interventie als preventie vereisen een hoog gespecialiseerd expertiseniveau om die specifieke gendercontext adequaat te kunnen signaleren.

In 2013 werd in opdracht van de rijksoverheid een *genderscan* uitgevoerd om te toetsen of en in hoeverre de gendersensitiviteit van het Nederlandse beleid op het terrein van (huiselijk) geweld tegen vrouwen wordt gerealiseerd. Conclusie van het onderzoek was dat in meerdere opzichten ontbrak aan gendersensitiviteit. In het vervolg daarop is vervolgonderzoek gestart in 2014, dat voor hulpverleners in de praktijk concreet handvatten moet bieden voor de ontwikkeling van een aanpak huiselijk geweld die meer gendersensitief is. De eerste resultaten van dat onderzoek (dat Atria i.s.m. Regioplan uitvoert) worden overigens morgen gepresenteerd. Dit lijkt erop te duiden dat er in het Nederlandse beleid en de daarop toegesneden onderzoeksvraag het inzicht groeit dat gendersensitiviteit in de aanpak van geweld verder moet worden ontwikkeld. Dat is winst.

Toch blijkt uit het voorliggende ratificatievoorstel dat een andere koers wordt gevaren. Begrippen als genderbewust, gendersensitief worden wisselend gedefinieerd, en belangrijker: afwijkend van hetgeen krachtens het Istanbul Verdrag wordt bedoeld. Een inconsistente verantwoording over de manier waarop Nederland zou voldoen aan een aantal verplichtingen is het resultaat. Zo wordt gesteld dat, omdat de aanpak van huiselijk geweld in Nederland *is gericht op 'alle slachtoffers en alle vormen van geweld (..) daarom ook sekseneutraal is geformuleerd en maatwerk (is)'*. Het is m.i. essentieel te onderkennen dat sekseneutraliteit (die in het algemeen wet- en regelgeving vaak geboden is) en gendersensitiviteit, die op de ten uitvoerlegging betrekking heeft, twee verschillende zaken zijn die bepaald niet haaks op elkaar staan. Sekseneutraliteit in formulering van

¹¹ Zie Atria-analyse van recente onderzoeksgegevens: noot 6.

wetten hoeft de ontwikkeling in de uitvoering van beleid waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende realiteiten waar vrouwen en mannen soms mee te maken hebben in bijv. economisch en financieel opzicht die hen meer of minder afhankelijk kan maken, niet in de weg te staan.

Het 'leveren van maatwerk' wordt beschouwd als een vorm van gendersensitief beleid. Hoewel dit in het algemeen denkbaar is, hangt de realisering van *gendersensitief maatwerk* af van de concrete invulling. Maatwerk kan evenzeer genderneutraal zijn en dus onvoldoende of geen rekening houden met de specifieke positie die vrouwen en mannen vaak nog innemen in het gezin, en hoe dat doorwerkt in de verschillende kwetsbaarheden van de gezinsleden in de preventie en aanpak van partnergeweld.

Tot nog toe is er van de 11 regio's die enige visie op schrift hebben gesteld slechts één die aandacht aan genderongelijkheid besteedt (Midden Brabant; zij volgen onderzoeksgegevens en de argumenten die de VN eerder heeft gepresenteerd over gender-based violence). Alle andere regio's gaan er niet op in. Wel wordt in een regiovisie gepleit voor meer aandacht voor *"specifieke risicogroepen voor huiselijk geweld en kindermishandeling"* (...) In tegenspraak met wat onderzoek aangeeft over de grootste risicogroepen, maken beleidsmakers een eigen keuze: *"Wij denken dan ook aan mannen, homoseksuelen en transgenders. In deze groepen is het taboe op huiselijk geweld zeer groot. [...] we maken een communicatieplan over de meest succesvolle manier van het benaderen van deze groepen en [we] bieden hen gericht preventie."*¹²

In de beschreven ontwikkelingen in regelgeving en beleid Nederland ligt een sterke focus op 'huiselijk geweld'- d.w.z. intiem partner geweld, met voorbijgaan aan andere vormen van fysiek of seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes (zoals in de IC bepleit en verplicht). Vooralsnog ontbreekt een integrale visie die de beleidsvoornemens ondersteunt waarin geweld tegen vrouwen als een cultureel en maatschappelijk breed verspreid en diep geworteld én divers fenomeen wordt gezien dat vrouwen nog steeds, ondanks alle emancipatie die natuurlijk wel is behaald, disproportioneel raakt – zoals de IC vraagt. Door die selectieve focus op huiselijk geweld, lijkt het inzicht dat geweld tegen

¹² <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/gemeente/document/Regiovisie-Huiselijk-geweld-en-Kindermishandeling-en-veilig-thuis.htm>

vrouwen, en ook huiselijk geweld, een gender-gerelateerd probleem is, op afstand te worden gezet.

Voorlopige conclusies

De vrouwenbeweging geldt als een van de meest succesvolle sociale veranderingsbewegingen uit de 20^{ste} eeuw. Dat blijkt o.a. uit de ontwikkelingen op het terrein van geweld tegen vrouwen.¹³ Er is veel vooruitgang geboekt. Wat ooit een schaamtevol privéprobleem was is inmiddels erkend als schending van uiteenlopende mensenrechten. Geweld tegen vrouwen is nationaal en internationaal op de politieke en wetgevende agenda gekomen op een manier die de ernst onderstreept, die het als juridisch verankerde verplichting voor de overheid positioneert om geweld als vorm van discriminatie van vrouwen te bestrijden en te voorkomen.

Tegelijkertijd is dat succes mogelijk minder toekomstbestendig dan gehoopt. Juist in tijden van bezuiniging en bestuurlijke transformatie, is visie, politieke alertheid op de betekenis van mensenrechten en kennis van zaken (juridisch en wetenschappelijk) noodzakelijk om vernieuwingen door te voeren en op termijn veilig te stellen. De grote uitdaging die nationaal voor ons ligt is de verankering van samenhangend beleid dat oog heeft voor de genderspecifieke risico's voor vrouwen, en dat geen onbedoelde rechtsongelijkheid veroorzaakt. Hierop attendeert ook het College voor de Rechten van de Mens: *"De bezuinigingen mogen er niet toe leiden dat de kernverplichtingen van de overheid, die voortvloeien uit mensenrechten, in het geding komen. Ook de lokale overheid is verplicht mensenrechten na te leven. Decentralisatie, deregulering en zelfs privatisering zijn op zichzelf geen probleem, zolang de rechten van de mens maar gegarandeerd blijven. Dat is een verantwoordelijkheid die de rijksoverheid nooit kan wegbezuinigen."*¹⁴

In de tendens tot genderneutraliteit weerspiegelen de Nederlandse ontwikkelingen dat de winst die na veertig jaar onderzoek, activisme en professionele ontwikkeling is behaald,

¹³ Htun, M., S. Laurel Weldon (2012), The civic origins of progressive policy change: Combating violence against women in global perspective, 1975-2005. *American Political Science Review*. Vol. 106, 3, 548-569.

¹⁴ <http://www.mensenrechten.nl/mensenrechten-voor-u/als-gemeente>

kwetsbaar is.¹⁵ De empirische evidentie uit decennia wetenschappelijk onderzoek naar de samenhang tussen geweld en m/v-verhoudingen heeft een cruciale rol gespeeld in genoemde ontwikkelingen in zowel de wetenschap als in beleidsontwikkeling en regelgeving.¹⁶ Het is onderzoek vanuit een genderperspectief, dat oog heeft voor de samenhang tussen geweld en de maatschappelijke determinanten die vrouwen en mannen beïnvloeden (afgezien van sekse, ook klasse, etnische achtergrond, leeftijd, seksuele en genderidentiteit). Dat onderzoek, waarin vrouwen een koplopersrol vervulden, heeft een unieke verdieping geboden in onze kennis over omvang en aard van geweld tegen vrouwen. Die inzichten liggen anno 2015 opnieuw onder vuur, mede onder invloed van een *gender-backlash* die zich her en der aandient. Op politieke en ideologische (soms religieuze) gronden, en ongehinderd door wetenschappelijke inzichten, noch door internationaalrechtelijke verplichtingen, wordt kennis over geweld tegen vrouwen en meisjes soms terzijde geschoven.¹⁷

Kortom: een paradoxale ontwikkeling in de ware betekenis van het woord. Beide ontwikkelingen zijn tegenstrijdig, maar doen zich simultaan voor. Het onderstreept dat de behaalde winst in de veranderingen ook soms fragiel is. Het is afwachten wat de toekomst biedt in de verheldering van de verplichtingen die in Nederland en in Europa wel of niet nagekomen worden onder de Istanbul Conventie. De rechtspraak - zowel nationaal maar zeker op Europees vlak bij het Europese Hof voor de rechten van de Mens – zal hierbij een belangrijke rol spelen.

Afgezien van de rol die de overheid en de rechtspraak dienen te spelen in het implementeren van sociale verandering, moet de rol van burgers niet worden onderschat. Er is perspectief op verandering van onderop ingezet. Dat stemt hoopvol. Steeds meer vrouwen en mannen stellen in het openbaar de ont- of miskening van het geweld dat ze meemaken ter discussie, en zelfverzekerd stellen zij zich teweer. Neem Emma Sulkowicz die in mei 2014 de voorpagina van de *New York Times* haalde met een even simpele als

¹⁵ Römken, R. (2010), Omstreden gelijkheid. Over de constructie van on/gelijkheid van vrouwen en mannen in partnergeweld. *Justitiële Verkenningen*. December 2010, 11-32.

¹⁶ Römken, Renée (2008), *Met recht een zorg? Overdenkingen bij wet- en regelgeving over geweld in de privésfeer*. Inaugurale rede bij de aanvaarding van de leerstoel Interpersoonlijk geweld. Tilburg University: 12 december 2008. <http://www.tilburguniversity.nl/intervict/events/> Zie ook: Htun en Weldon (2012), zie noot 12.

¹⁷ Zie de eindverklaring van de UN CSW in 2013 (over geweld tegen vrouwen) waar het eindrapport een verwaterd compromis werd omdat op politiek en religieuze gronden conservatieve landen (i.h.b. Islamitische, Afrikaanse staten en het Vaticaan) erin slaagden eerder vastgelegde vrouwenrechten af te zwakken.

geniale performance: zij sjouwde met een matras op de campus van Columbia University nadat haar aanklacht wegens verkrachting door een medestudent was afgewezen. Haar korte en krachtige oproep: *'Carry that weight'*. Een appèl om verkrachting van vrouwen in het openbaar ter discussie te stellen. En met daverend succes.

En er zijn steeds meer jonge mannen die zich in het openbaar tegen seksueel geweld uitspreken. Neem de Turkse mannen die de afgelopen weken de straat op gingen, gehuld in een rokje, als protest tegen de verkrachting en moord op een 20-jarige vrouw, en als protest tegen de suggestie dat de kleding van haar ook maar enige rol zou hebben gespeeld in het geweld.

Het zijn slechts twee voorbeelden van vele.

In haar Dies-lezing uit 1951 over de man-vrouwverhouding sprak Annie Romein Verschoor over "*[D]ie meest fundamentele, moeilijkste en vruchtbaarste taak van menselijke levenskunst: het samengaan van man en vrouw.*"¹⁸ Ze pleit er voor om het inzicht daarin te verdiepen. Hoewel zij toen zeer waarschijnlijk niet dacht aan geweld, hoop ik met deze voordracht een bescheiden bijdrage te hebben geleverd aan het verdiepen van het inzicht in die moeilijke taak. Een moeilijke taak voor mannen, voor vrouwen en inmiddels ook voor de overheid.

¹⁸ Romein-Verschoor, A. (1951), Man en vrouw. Uit de geschiedenis van een menselijke verhouding. Universitaire Pers Leiden, 16.