

Notitie

‘Geweld tegen Vrouwen in partnerrelaties’

Opvang van mishandelde vrouwen en kinderen, de werkwijze van Veilig Thuis en 'Geweld hoort nergens Thuis' met preventie mogelijkheden en beleidsaanbevelingen.

Bernardine Ensink

Eba Nanuru

Marjan Nieuwenhuis

In 2016 ondertekende de Nederlandse regering het Verdrag van Istanboel ⁱ. De doelstelling van dit Verdrag is vrouwen te beschermen tegen alle vormen van geweld; geweld te voorkomen, te vervolgen en uit te bannen. De ondertekening impliceert dat de regering zich bindend verplicht ‘geweld tegen vrouwen’ aan te pakken.

Het College van de Rechten van de Mens ⁱⁱ constateerde in 2018 dat de Nederlandse regering wel beleid op dit terrein heeft opgezet, maar het Verdrag van Istanboel nergens genoemd werd als uitgangspunt van dit beleid. Vrouwen nergens worden genoemd als doelgroep. In beleidsdocumenten wordt een genderneutrale formulering gehanteerd en het beleid is gericht tegen ‘geweld in afhankelijkheidsrelaties’ ⁱⁱⁱ.

We hebben de problemen wat betreft ‘geweld tegen vrouwen in partnerrelaties op een rijtje gezet en onze inspanningen laten zien dat er nog erg veel werk verzet moet worden.

- **Vrouwenopvang**

1. In het verdrag van Istanboel geeft men een richtlijn voor het aantal opvanglocaties voor ‘vrouwen die te maken krijgen met acuut of structureel geweld’.

Nederland voldoet bij lange na niet aan deze norm. Er zouden volgens de norm in Nederland 1700 opvangplaatsen moeten zijn, dit waren er in 2016 maar 500 ^{iv}. Inmiddels zijn er bijv. in Amsterdam initiatieven ondernomen om een tweede opvanghuis op te richten, die onmiddellijk grotendeels gevuld werd ‘uitpuilende bewoners’ van het eerste opvanghuis ^v. Door een gebrekkig functionerende woningmarkt blijft het moeilijk om uit de opvang te stromen ^{vi}.

Geen enkel onderzoek geeft een onderbouwing waarom Nederland zou mogen afwijken van de door de Conventie van Istanbul geformuleerde normen voor het aantal opvangplekken ^{vii}.

Beleidsaanbeveling: Om het tekort aan opvang plekken op te heffen moeten er veel meer financiële middelen worden vrij gemaakt. Deze middelen moeten worden geormerkt, zodat zij niet voor andere doelen kunnen worden ingezet.

2. De ombudsman signaleert in zijn rapport uit 2018 een opbouw van schulden bij de vrouwen die gebruik maken van de opvanglocaties, omdat zij vaak geen financiële middelen hebben om hun eigen opvang te betalen. De kosten van de opvang wordt bij de slachtoffers zelf gelegd ^{viii}. In 2021 is in vergelijking tot 2018 iets verbeterd aan de deplorabele financiële positie van de vrouwen in de opvang ^{ix}.

Beleidsaanbeveling: Het lijkt meer dan wenselijk dat iedere regio een fonds opricht waar slachtoffers van partner geweld aanspraak op kunnen maken ^x.

Er zijn twee beleidsprogramma opgestart om de problemen van ‘kindermishandeling’ en ‘huiselijk geweld’ aan te pakken te weten ‘Veilig Thuis’ en ‘Geweld hoort nergens thuis’.

- **Veilig Thuis**

In 2015 is ‘Veilig Thuis’ opgericht waarin de organisaties ‘Meldpunt kindermishandeling’ en ‘Steunpunt huiselijk geweld’ werden samengevoegd. Een belangrijk motief voor deze fusie was dat meldingen van partner geweld en kindermishandeling bij één enkele instantie terecht kwamen. Hierdoor hoopte men meer inzicht te krijgen in de omvang van de mishandelingen. We maken hier de kanttekening dat in één gezin geweld tegen vrouwen en kindermishandeling vaak samen voorkomen ^{xi}, maar dit wil nog niet zeggen dat dit altijd of hoofdzakelijk het geval is. **Vanzelfsprekend zijn er vrouwen zonder kinderen of oudere vrouwen waarvan de kinderen al het huis uit zijn, die ook te maken krijgen met huiselijk geweld**. In 2019 is het handelingsprotocol van Veilig Thuis uitgebreid en expliciet beschreven ^{xii}. Dit protocol geldt voor alle Veilig Thuis organisaties in de 26 landelijke regio’s.

1. Bij het doorlezen van het gehele protocol valt op dat Veilig Thuis zich voornamelijk richt op kindermishandeling, het geweld tegen vrouwen is daaraan ‘op papier’ ondergeschikt gemaakt ^{xiii}. De tekst van het protocol wekt veel verwarring, omdat men er niet vanuit gaat dat een vrouw zelf een melding doet van huiselijk geweld. In de praktijk komt dat regelmatig voor ^{xiv}.

Beleidsaanbeveling: In de ons omringende landen is het aantal meldingen tijdens de corona epidemie sterk gestegen, dat is in Nederland niet het geval.

Men vraagt vooral advies aan Veilig Thuis ^{xv}. Veilig thuis presenteert zich als een organisatie waar vooral ‘derden mishandeling’ kunnen melden. Wellicht gaan slachtoffers sneller over tot een melding als Veilig Thuis haar website tekst en het behandelprotocol herijkt vanuit het perspectief van de vrouw die partner geweld ervaart.

2. Verder staat in de inleiding meermalen expliciet beschreven dat Veilig Thuis na melding contact maakt met alle direct betrokkenen. Dit impliceert dat men bij Veilig Thuis dus ook de mishandelende partner van de meldende vrouw op de hoogte stelt. De website tekst van Veilig Thuis alleen al kan ertoe bijdragen dat mishandelde vrouwen een melding uitstellen. Immers de kans is groot dat het geweld escaleert als hun melding direct wordt gedeeld met de mishandelende partner ^{xvi}. Veilig Thuis maakt onder punt 6 de uitzondering dat de veiligheidsbeoordeling kan worden uitgevoerd zonder contact met (alle) direct betrokkenen als er concrete aanwijzingen zijn dat er veiligheidsrisico's ontstaan. Echter, vrouwen worden niet geacht zelf hun ‘veiligheidsrisico’ te beoordelen. In het gunstigste geval zal de vrouw die nog niet bekend is bij politie of hulpverlening eerst een beoordelingstraject moeten doorlopen voordat bij haar door Veilig Thuis een risico inschatting is gemaakt. Tussentijds kan haar situatie onveiliger worden.

Beleidsaanbeveling: De standaard strategie van Veilig Thuis om na een melding de ‘direct betrokkenen (lees mishandelende partner) op de hoogte te stellen lijkt bij acuut of structureel partner geweld weinig adequaat. Leg de prioriteit bij de veiligheid van de vrouwen die worden mishandeld.

3. In de inleiding en ook in de verdere teksten wordt niet beschreven wat er gebeurt als een vrouw melding maakt van een mishandelende partner die deze mishandeling ontkent of bagatelliseert ^{xvii}. Start Veilig Thuis dan een uitgebreid feitenonderzoek? Of wordt de verantwoordelijkheid al snel overgedragen aan de professionele hulpverlener in het netwerk? Er zijn signalen dat Veilig Thuis in een dergelijke situatie te weinig onderzoek verricht ^{xviii}. Bij kindermishandeling kan Veilig Thuis aan de Raad voor de Kinderbescherming vragen een vervolgonderzoek in te stellen. Vrouwen die door hun partner worden mishandeld zijn voor ‘waarheidsvinding’ en ‘de geboden bescherming’ vooral afhankelijk van Veilig Thuis.

Beleidsaanbeveling: Veilig Thuis, heeft een hele sterke informatiepositie gekregen. Het is wenselijk dat Veilig Thuis haar sterke informatiepositie vooral

inzet bij tegenstrijdige verklaringen van partners om te onderzoeken of de veiligheid van het slachtoffer voldoende is gewaarborgd.

- **‘Geweld hoort nergens Thuis’**

Het programma ‘Geweld hoort nergens thuis’^{xix} wordt genoemd als voornaamste regeringsprogramma^{xx}. Het programma bouwt voort op de activiteiten van Veilig Thuis en dringt door tot in de haarvaten van de maatschappij. Het heeft drie doelstellingen; het eerder en beter in beeld krijgen van huiselijk geweld (nu worden de meldingen pas gedaan na gemiddeld 22 incidenten), het stoppen van het geweld; het bieden van passende hulp en het duurzaam oplossen van de problemen. Verder is er voldoende aandacht voor specifieke groepen.

Er zijn landelijke onderzoeken naar geweld tegen vrouwen en kindermishandeling opgestart^{xxi},^{xxii},^{xxiii}. Met behulp van de onderzoeksresultaten kunnen een beperkt aantal doelstellingen van de genoemde programma’s worden geëvalueerd. Hieruit blijkt dat het programma ‘geweld hoort nergens thuis’ enig effect sorteert. In de groep die participeerden in het programma ‘geweld hoort nergens thuis’ stopt bij 29% van de participanten het geweld^{xxiv}. Ook daalt de frequentie van het geweld in deze groep.

1. Deze cijfers zijn bemoedigend en geven hoop dat het geweld met een gerichte aanpak kan worden gestopt. Het gaat hier echter wel om de meest toegankelijke gezinnen, die vrijwillig meedoen aan een hulpverleningsprogramma en waarbij de partners het geweld als probleem ervaren. Deze cijfers maken ook duidelijk dat bij driekwart van de gezinnen het geweld niet ophoudt.

Beleidsaanbeveling: Het programma ‘Geweld hoort nergens Thuis’ is net opgestart en lijkt veel belovend. Dit programma verdient het om te kunnen rekenen op een geormerkte lange termijn financiering.

2. Het is onbekend hoeveel gezinnen helemaal niet met dit programma bereikt worden omdat het geweld door de mishandelende partner niet als een probleem wordt ervaren.

In Nederland is het cijfer van het aantal slachtoffers dat door partner geweld om het leven komt hoog. Om de 8 dagen komt er een vrouw door partner geweld om het leven^{xxv}. Het programma ‘Geweld hoort nergens thuis’ dat inzet op vrijwillige deelname lijkt ‘te licht’ voor dergelijke extreme vormen van geweld.

Beleidsaanbeveling: Er is nu nog geen coherent programma gericht op ontkennende of bagatelliserende gewelddadige partners, een dergelijk programma is wel noodzakelijk. Er zijn wel aanzetten daartoe. Het ontwikkelen van een instrument om de risico taxatie van het geweld vast te stellen lijkt belangrijk om vrouwen ook daadwerkelijk in 'veiligheid' te kunnen brengen.

- **Preventie**

1. Opvallend genoeg is er weinig informatie over de preventie van 'geweld tegen vrouwen' en 'grensoverschrijdend gedrag'. Er zijn geen campagnes waarin partner geweld ter discussie wordt gesteld en waarin 'giftige mannelijkheidsidealen' worden weersproken. Terwijl mannen die geweld gebruiken zowel traditionele opvattingen over mannelijkheid als een lage afkeer van geweld hebben. Ook het hebben van traditionele gender opvattingen en daar zelf niet aan kunnen voldoen kan leiden tot geweld ^{xxvi}.

Beleidsaanbeveling: Er is nog nauwelijks een begin gemaakt met publiekscampagnes ter preventie geweld tegen vrouwen en grensoverschrijdend gedrag. Het is belangrijk om daar wel mee aan de slag te gaan.

2. Aan de houding van jongeren ten opzichte van geweld t.o.v. vrouwen valt nog veel te verbeteren ^{xxvii}. Een derde van de Nederlandse jongeren vindt geweld onder bepaalde omstandigheden geoorloofd. En 1 op de 10 jongeren vindt dat mannen hun vriendin mogen slaan om respect af te dwingen. Verder bestaat er de neiging om de verantwoordelijkheid van het probleemgedrag niet bij de dader, maar bij het slachtoffer te leggen. De mishandelde vrouw wordt verweten niet weg te gaan bij haar partner en het probleemgedrag van de partner blijft onbesproken.

Beleidsaanbevelingen: Zoek aansluiting bij de discussies die worden gevoerd over preventie van 'grensoverschrijdend gedrag' op de werkvloer ^{xxviii}. Maak 'geweld tegen vrouwen' en seksueel geweld onderdeel van een burgerschapscurriculum op scholen. In dat kader komen Rutgers en Atria ook met goede adviezen: benadruk de positieve normen die breed worden gedeeld onder jongeren en verruim de mannelijkheids- en vrouwelijkheidsnormen. Hiermee wordt genderstress voorkomen en pak je de stereotype ideeën over mannen en vrouwenrollen aan.

- **En verder**

1. Het programma ‘Geweld hoort nergens thuis’ krijgt ca. 16 miljoen van Volksgezondheid en Veiligheid en Justitie en voor Veilig Thuis is 38.6 miljoen euro is gereserveerd. Dit is gezien de omvang en complexiteit van de problemen een relatief klein bedrag.

Beleidsaanbeveling: In het kader van de volksgezondheid zou de nadruk moeten liggen op de preventie en de aanpak van ‘grensoverschrijdend gedrag’ en ‘het gebruik van geweld’. Geld dat nu gestoken wordt in de aanpak van deze problemen verdient zich uiteindelijk ruimschoots terug.

2. Bij ‘Veilig Thuis’ en ‘Geweld hoort nergens thuis’ ligt de nadruk op kindermishandeling en niet op vrouwenmishandeling. ‘Het is niet goed als de kinderen zien dat hun moeder in elkaar geslagen wordt’. Vrouwenmishandeling en kindermishandeling komen vaak samen voor en beide problemen kunnen door agressieve gedrag te bespreken tegelijkertijd worden aangepakt. De norm dat mannen geweld mogen gebruiken om bij hun vriendin/vrouw respect af te dwingen laat zien dat er speciale aandacht nodig is voor het ‘genderaspect’.

Beleidsaanbeveling: Laat preventie en aanpak van vrouwenmishandeling geen afgeleide zijn van de aanpak van kindermishandeling. Vrouwenmishandeling kent ‘schrangende factoren’ die verschillen van kindermishandeling.

3. Voor de Vrouwenopvang, Veilig Thuis en voor ‘Geweld hoort nergens thuis; geldt dat het handelingsprotocol uniform voor Nederland wordt toegepast, maar dat de praktische uitvoering van de beleidsmaatregelen gedelegeerd is naar de regiogemeentes^{xxix}. Er zijn aanwijzingen dat regiogemeentes met weinig financiële middelen korten op de vrouwenopvang en wellicht ook op de andere programma’s. Een centraal coördinerend toezicht op de uitvoering ontbreekt^{xxx}.

Beleidsaanbeveling Centrale sturing is gewenst om persoonlijke voorkeuren van regionale wethouders niet de overhand te laten krijgen en ook om na te gaan of de financiële middelen wel op de juiste plek te recht komen.

Opmerking: ook vrouwen zonder kinderen en oudere vrouwen kunnen te maken hebben met partnergeweld. In het beleid is daar tot nu toe geen expliciete aandacht voor.

Noten

ⁱ Verdrag van de raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Istanbul, 2011, www.coe.int/conventionviolence

ⁱⁱ College voor de rechten van de mens, rapportage, aan de groep deskundigen inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Nov. 2018, <https://mensenrechten.nl/en/node/1004>

ⁱⁱⁱ Onlangs heeft Minister Hugo de Jong erkend dat wat betreft geweld in afhankelijkheidsrelaties de genderneutrale formulering het zicht op de problemen vertroebeld.

^{iv} Grevio, Baseline Evaluatie rapport, 15 nov. 2019, www.coe.int/conventionviolence

^v Groen licht voor tweede Oranje huis in Amsterdam. <https://www.blijfgroep.nl/groen-licht-voor-2e-oranje-huis-in-amsterdam>

^{vi} Nationale ombudsman: 'Vrouwen uit de knel? Het vervolg, rapportnummer:2019/022, www.nationaleombudsman.nl

^{vii} Zie bijv. het rapport Geweld tegen vrouwen, waarin in Nederlandse cijfers vergeleken worden met de cijfers uit andere Europese landen. Geweld tegen vrouwen; Europese onderzoeksgegevens in Nederlandse context. R.Römkes, T.de Jong en H. Harthorn, (2014). Atria, <https://hdl.handle.net/11653/book109721>

^{viii} De politieke partij GroenLinks in Amsterdam stelt voor een fonds in te stellen waaruit de onkosten van de slachtoffers van geweld kunnen worden vergoed.

^{ix} Waarom vrouwen in de opvang de Nationale Ombudsman hard nodig hebben: reconstructie, Vijf jaar onderzoek en resultaten. 15 juli 2021. www.nationaleombudsman.nl

^x Dit voorstel is afkomstig van GroenLinks fractie te Amsterdam.

^{xi} WODC Magazine, kindermishandeling en ander huiselijk geweld gaan vaak samen, WODC, 2019, <http://hdl.handle.net/20.500.12832/2963>

^{xii} Veilig Thuis, landelijk netwerk. Advies - en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling. Handelingsprotocol, 2019, VNG Handelingsprotocol veilig Thuis 2019

^{xiii} Het duidelijkst blijkt dit uit Hoofdstuk 6 van het protocol dat ingaat op het melden van mishandelingen.

^{xiv} In het tv-programma Op1 (14-2-2022) verscheen een telefoonnummer van Veilig Thuis in beeld waartoe slachtoffers van huiselijk geweld zich zouden kunnen wenden.

^{xv} Minder meldingen Veilig Thuis in de eerste helft van dit jaar, Denise Retera, NRC 29 oktober 2021

^{xvi} Podcast 'Liefde kent geen dwang' (2022). Met Genevieve Lieuw, lid van het College Rechten van de mens en Saskia Daru, beleidsadviseur bij dit College

^{xvii} Brief Wouw d.d. 25 mei 2021 aan Grevio.

^{xviii} Susanne Tempel, Senior rechter bij de rechtbank in Zeeland, West Brabant. Congres VVR, 7 oktober, 2021 2021, www.vrouwentecht.nl/event/vvr-congres-huiselijk-geweld-in-het-familierecht

^{xix} Geweld hoort nergens thuis, 2020, VNG/geweld hoort nergens thuis/rijksoverheid.nl

^{xx} Nederlandse reactie op het Grevio rapport, Staatssecretaris Paul Blok, kenmerk 1773807-212575-DMO, Nederlandse reactie Grevio Rapport/brief/rijksoverheid.nl

^{xxi} Impact Monitor huiselijk geweld en kindermishandeling, CBS, 2020, <https://dashboards.cbs.nl>

^{xxii} WODC Magazine, kindermishandeling en ander huiselijk geweld gaan vaak samen, WODC, 2019, <http://hdl.handle.net/20.500.12832/2963>

^{xxiii} Kwestie van Lange adem: Kan huiselijk geweld en kindermishandeling echt stoppen. Verwey Jonker Instituut, 12 nov. 2020. <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/kwestie-van-lange-adem/>

^{xxiv} Fact-sheet bij eindrapport kan huiselijk geweld en kindermishandeling echt stoppen. Verwey-Jonkers Instituut en neemt de frequentie van het geweld ook af. <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/kwestie-van-lange-adem/>

^{xxv} Partner doding in Nederland, M .C.A. Liem, I. Jong, J Maanen, Tijdschrift voor Veiligheid, 2018, <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item:2974595/download>

^{xxvi} Sociale normen en gender gerelateerd geweld onder jongeren. Rutgers en Atria, 2019, 191112-two-paper-met-bijlagen-def.pdf

^{xxvii} Het probleem van huiselijk geweld is gigantisch en speelt in alle lagen van de bevolking, Camiel Driessen, NRC, 16 febr. 2022.

^{xxviii} Zie het programma Boos van Tim Hofman 25-2022 over grensoverschrijdend gedrag bij 'The Voice of Holland' en de impact die dat programma had.

^{xxix} Het Verdrag van Istanbul, Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2016,

^{xxx} Geweld hoort nergens thuis, vijfde voortgangsrapportage, december 2020, Min. VWS, JenV, en de VNG. Bij uitzondering bij worden bij het programma 'Geweld hoort nergens thuis' ronde-tafel-gesprekken gevoerd waarbij alle betrokken regio's zijn vertegenwoordigd.

Opmerking. In de Verkiezingsprogramma's van Nederlandse politieke partijen wordt nagenoeg niet aan het Verdrag van Istanbul gerefereerd. Noch op landelijk noch op regionaal niveau ^{xxx}. Terwijl 'geweld tegen vrouwen' een schending van mensenrechten vormt en veelvuldig voorkomt. En: ook vrouwen zonder kinderen en oudere vrouwen kunnen te maken hebben met partnergeweld. In het beleid is daar tot nu toe geen expliciete aandacht voor.

Overzicht 'Geweld tegen vrouwen in partnerrelaties' Melding, Opvang, Hulpverlening en Beleid		
	Probleem	Advies/ beleidsaanbevelingen
Vrouwenopvang	-Veel te weinig opvang plekken (moet zijn 1700 is ca.500)	Volg advies Conventie van Istanbul
	-Vrouwen moeten opvang zelf betalen. Veel financiële problemen.	Maak per regio een fonds waaruit de onkosten kunnen worden vergoed.
	-Sommige regio's kampen met financiële tekorten en bekorten op de vrouwenopvang.	Oormerk het geld voor de vrouwenopvang.
Veilig Thuis	-Website tekst gericht op hulpverleners kindermishandeling	Maak aparte tekst voor vrouwen die partner geweld willen melden.
	-Meldingen worden direct gedeeld met alle betrokkenen dus ook partner die geweld gebruikt.	Dit kan bijdragen aan een escalatie van geweld. Geef prioriteit aan de veiligheid van vrouwen.
	-Informatiepositie van Veilig Thuis wordt onvoldoende ingezet bij vrouwenmishandeling.	Gebruik de informatie positie vooral in het geval partners tegenstrijdige verklaringen geven
'Geweld hoort nergens Thuis'	-Veel belovend programma bij vrijwillige deelname.	Uitbreiding van onderzoek en meer financiële investeringen.
	-Geen coherent programma bij ontkennende of bagatelliserende daders. Veel belovend de risico taxatie vragenlijst	Zet de Veiligheid van de Vrouw voorop. Ga door met ontwikkelen van een programma voor 'ernstig geweld'.
Preventie	-Er is nog nauwelijks een begin gemaakt aan preventie	Zet publieke campagnes op.
	-Aan de houding van jongeren t.a.v partner geweld valt nog veel te verbeteren	Bespreek partner geweld op scholen samen met grensoverschrijdend gedrag.
En verder	-Bij Veilig Thuis en 'Geweld hoort nergens thuis' ligt de nadruk op kindermishandeling	Overdenk de implicaties van beide vormen van mishandeling apart. Ook al komen ze vaak samen voor.
	-Protocollen worden centraal opgesteld maar regionaal uitgevoerd	Zorg voor enige vorm van centraal toezicht.