

Met recht 'n zorg?

Overdenkingen bij wet- en regelgeving over geweld in de privésfeer¹

Renée G. Römken

Geweld achter de voordeur is niet meer wat het geweest is. In 1939 betoogde de socioloog Elias dat het slaan van de echtgenote in de loop der tijd verschoven is van het openbare domein naar 'de coulissen van het privéleven'. Dit beschouwde hij als een teken van vooruitgang van het Westerse beschavingspeil. Deze vooruitgang blijkt inmiddels een fikse last te zijn geworden. 'Seksueel verlangen naar eigen kinderen' en 'mishandeling van de partner' stonden in 2006 op de eerste en tweede plaats van zaken waar Nederlanders zich voor schamen (Maarssen & Oosterwijk, 2006). Als we attitudes over geweld tussen intimi, zoals schaamte, als graadmeter zouden nemen voor ons beschavingspeil, lijkt vooruitgangsgeloof dus gerechtvaardigd. Maar als we naar de praktijk kijken, dan is scepsis geboden. 'Seksueel verlangen naar eigen kinderen' en 'mishandeling van de partner' zijn uitgerend de twee meest voorkomende vormen van geweld in het gezin. Ik beperk mij in deze rede tot het geweld tussen partners.

Uit internationaal slachtofferonderzoek blijkt dat tussen 20 en 25 procent van de vrouwen ooit slachtoffer is geweest van geweld van hun mannelijke partner. Bij ruim de helft gaat het daarbij om zeer ernstig eenzijdig geweld van de partner dat ook geregeld tot letsel leidt. Onder mannen wisselen cijfers meer: tussen de zeven en zestien procent

meldt geweld te hebben ervaren van de partner. Gemiddeld genomen is het geweld dat mannen rapporteren van veel geringere ernst dan dat wat vrouwen rapporteren. Het percentage vrouwen dat een verkrachting door de partner of ex-partner meldt, schommelt al jaren rond de acht tot tien procent (Römken & Van Poppel, 2006; Johnson, Ollus & Nevala, 2008). Van de Nederlandse bevolking vindt een overgrote meerderheid tegenwoordig dat de politie bij mishandeling van de partner moet optreden (Portegijs, Hermans en Lalta, 2006, p. 258). Inmiddels is zich een historische omslag aan het voltrekken in het denken over geweld achter de voordeur. Geweld in gezin en relaties wordt in toenemende mate gezien als een schending van fundamentele (mensen-)rechten waarmee een openbaar belang in het geding is dat om overheidsinterventie vraagt. Daarmee lijkt het geweld voorgoed uit de coulissen van de privésfeer te zijn gehaald. In de afgelopen jaren zijn het belang van veiligheid van slachtoffers van geweld in huis, en de rol van de overheid daarbij, inzet geworden van een waar vertoog. Daarin is de roep om het recht steeds sterker geworden. Daar wil ik het hier in het bijzonder over hebben: de wettelijke regulering van geweld tussen partners (inclusief ex-partners).

Om de verschuivingen in het vertoog over geweld tussen partners te kunnen begrijpen,

blik ik eerst terug op de afgelopen dertig jaar. Sinds het eerste Blijf-van-mijn-Lijfhuis in Amsterdam in 1974 haar deuren opende, is de aandacht voor geweld in huis verschoven van een (marginaal) activistenthema van vrouwen tot een min of meer mainstream onderwerp binnen het beleid. Daarbij hebben zich vier ontwikkelingen voorgedaan: seksneutralisering en etnicisering in de visie op geweld in huis en professionalisering en juridisering – en in het bijzonder criminalisering – in de regulering van de aanpak van geweld. Ik zal deze ontwikkelingen kort aanstippen. Daarna sta ik stil bij de onbedoelde gevolgen van de criminalisering, om tot slot theoretisch te reflecteren op gender en de machtswerking van het recht. Want met de juridische erkenning van leed krijgen slachtoffers niet enkel juridische troeven in handen. In zijn concrete toepassing blijken hardnekkige genderstereotypen vaak een hinderpaal en kan het recht, ook onbedoeld, tot minder rechtsbescherming van slachtoffers leiden en zelfs schade toebrengen. Het recht geeft ook reden tot zorg.

Beleid: van marge tot mainstream

Geweld in de privé sfeer werd voor het eerst in de jaren zeventig vanuit de vrouwenbeweging op de maatschappelijke agenda gezet. Verkrachting, vrouwenmishandeling en incest – zoals het werd genoemd – waren de meest in het oog springende geweldsvormen waarop vrouwenorganisaties hun pijlen richtten. Geweld tegen vrouwen werd in verband gebracht met discriminatie en hardnekkige cultuurhistorische tradities die onderdrukking en geweld tegen vrouwen legitimeerden. Wat tot dan toe een privéprobleem was, werd voor het eerst als maatschappelijk probleem naar buiten gebracht. Het gemeenschappelijke doel van de activiteiten van de vrouwenbeweging was helder: het doorbreken van het stilzwijgen, maatschappelijke bewustwording en

verandering in de aanpak. Er werd uitdrukkelijk naar de overheid gekeken: die diende haar verantwoordelijkheid te nemen aangezien een groot deel van de burgers – vooral vrouwen en kinderen – structureel onbeschermd bleef tegen geweld.

Tot ver in de jaren negentig van de 20ste eeuw werd geweld in het gezin zelden vervolgd, zeker niet bij mishandeling van een partner. Het gangbare argument was dat het om geweld ging dat slechts in ‘beperkte kring’ plaatsvindt (Lünnemann, 1996). Hier wreekt zich het problematische karakter van de ogenschijnlijk neutrale tweedeling tussen privé- en openbaar domein. Want respect voor de privacy betekende de facto dat slachtoffers van geweld in het gezin verstoken bleven van bescherming.

Mede door de inspanningen vanuit de vrouwenbeweging, vond er in 1982 voor het eerst een omslag plaats in beleid. Tijdens een beleidsvoorbereidende conferentie in Kijkduin, legde de toenmalige staatssecretaris van Emancipatiezaken, Hedy d’Ancona, haar oor te luisteren bij deskundigen uit de hulpverlening, vrouwenbeweging en feministische onderzoekers (Acker en Rawie, 1982). De gepresenteerde inzichten leidden in 1984 tot de eerste beleidsnota op dit terrein met de titel ‘Seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes’. De nota bepleitte voor het eerst het belang en de noodzaak van actieve overheidsbemoeienis op dit terrein. Basisuitgangspunten waren dat geweld tegen vrouwen juridisch gezien een schending van grondrechten is en maatschappelijk gezien een manifestatie van de ongelijke machtsverhoudingen tussen vrouwen en mannen. Het beleid zelf richtte zich vooral op opvang en hulpverlening.

Een terugkerende vraag onder beleidsmakers was destijds: hoe groot is het probleem? En, is het eigenlijk wel groot genoeg om overheidsingrijpen te rechtvaardigen? De eerste landelijke slachtofferstudies, specifiek

gewijd aan seksueel misbruik van meisjes en mishandeling van vrouwen, verschenen eind jaren tachtig (Draijer, 1988; Römkens, 1989, 1997). Deze studies waren door de overheid gefinancierd. Nederland liep daarmee voorop in Europa. Met de uitkomsten van die onderzoeken kreeg beleid solide wetenschappelijke grond onder de voeten. De cijfers logen er niet om. Intussen bleef het onderzoeksterrein zich in binnen- en buitenland gestaag verder ontwikkelen (Stanko, O'Beirne & Zaffuto, 2002).

Ook in de jaren negentig bleef beleid vooral gericht op opvang en hulpverlening. Er was nauwelijks of niet sprake van samenhangend beleid bij politie en justitie. Tot ver in de jaren negentig was er, op uitzonderingen na, grote terughoudendheid bij politie en justitie om op te treden (Naezer & Römkens, 2008).

De kabinetsnota 'Privégeweld, publieke zaak' uit 2002 markeert het tweede omslagmoment in het beleid. Aangestuurd vanuit het Ministerie van Justitie, kreeg het onderwerp voor het eerst de aandacht van de overheid in de volle breedte. Het was nu niet meer alleen het domein van emancipatie- of gezondheidszorgbeleid. Maakte de overheid zich in de jaren zeventig en tachtig nog zorgen over vrouwenmishandeling en verkrachting, in 2002 deed het brede begrip huiselijk geweld voorgoed zijn intrede.² Huiselijk geweld is nu primair een moreel probleem geworden dat mannen, vrouwen en kinderen gelijk lijkt te treffen. Het thema 'huiselijk geweld' heeft sindsdien een plaats binnen twee majeure beleidsterreinen: Veiligheid (voor wat betreft de justitiële kant) en Maatschappelijke Ondersteuning (voor wat betreft de volksgezondheidskant). De afgelopen vijf jaar laten een explosieve groei zien van projecten en programma's op dit gebied (zie www.huiselijkgeweld.nl).

Sekseneutralisering en etnicisering

Opvallend is dat in de beleidsontwikkeling van marge tot mainstream, het seksespecifieke karakter van geweld in de privésfeer geneutraliseerd werd. Met de verbreding in terminologie is paradoxaal genoeg ook een verschraving in visie binnengeslopen. In tegenstelling tot de eerdere nota, wordt in 2002 niets meer gezegd over verschillen tussen de rol die vrouwen en mannen in gezin en samenleving hebben, en hoe die mogelijk doorwerken in de aard en omvang van de problematiek. In de praktijk is echter tachtig tot negentig procent van alle hulpvragen bij politie of huisarts afkomstig van vrouwen die overwegend eenzijdig door de partner zijn mishandeld. De rest betreft vooral kindermishandeling (Ferwerda, 2007). De erkenning van maatschappelijke of culturele invloeden op geweld in het gezin zijn in de loop der jaren in de beleidsvisie steeds meer op de achtergrond geraakt, behalve waar het om allochtonen gaat. Waar in het maatschappelijk vertoog en het beleid geweld tegen vrouwen onder autochtone Nederlanders als een uitdrukking van een aller-individueelst sekseneutraal probleem geldt, wordt geweld tegen vrouwen onder allochtonen vaak moeiteloos gezien als het gevolg van 'vrouwenonderdrukking'. De aandacht voor culturele invloeden op geweld tegen vrouwen is op zichzelf genomen passend, zeker waar het om nieuwe geweldvormen gaat, zoals eerge relateerd geweld. Het probleem is echter dat, met het selectief en exclusief op de voorgrond plaatsen van culturele invloeden bij minderheden, een tendens tot etnicisering in de beeldvorming in gang wordt gezet alsof geweld vooral een minderhedenprobleem is (Volpp, 2000). Met het tegelijkertijd sekseneutraal maken van geweld onder Nederlanders, ontstaat vervolgens het beeld van de Nederlandse cultuur die zowat vrij is van mannelijk domi-

nantiegedrag. Hoewel belaging en partnerdoding rondom inter-partnergeweld onder Nederlanders bepaald niet uitzonderlijk zijn, wordt dit niet als maatschappelijk of cultureel probleem geduid. Het thema van de mogelijke rol van culturele verschillen in relatie tot geweld binnens- en buitenshuis is inmiddels onderwerp van promotieonderzoek binnen deze leerstoel.³

De seksneutralisering in het beleid is de Nederlandse overheid onlangs op een berisping van de CEDAW-commissie van de Verenigde Naties komen te staan,⁴ omdat daarmee het Vrouwenverdrag werd geschonden, dat Nederland heeft geratificeerd. Sinds 2008 wordt in beleid weer erkend dat mannen weliswaar ook slachtoffer van vrouwen kunnen worden, maar dat vrouwen als maatschappelijke groep onevenredig vaak het slachtoffer zijn van geweld in de privé sfeer en dat ongelijke machtsverhoudingen tussen de seksen hierin meespelen. Vastgelegd is dat huiselijk geweldbeleid in Nederland in de toekomst meer 'genderspecifiek' dient te worden (Ministerie van Justitie, 2008). We kunnen dus vaststellen dat de overheid nogal een slombeweging heeft gemaakt in de erkenning van de seksespecifieke kenmerken van partnergeweld in de afgelopen decennia. Het is afwachten hoe genderspecifiek het nieuwe beleid zal worden.

De tendens tot seksneutralisering van het beleid van de Nederlandse overheid raakt ook aan een wetenschappelijke discussie over het al dan niet seksegebonden karakter van geweld in relaties, die bij tijd en wijle oplaait (Hearn & McKie, 2008). Fundamentele verschillen van inzicht van methodologische, epistemologische en theoretische aard spelen hierbij een grote rol. Dit onderstreept dat partnergeweld ook voor sommige onderzoekers een essentieel omstreden thema is. Dat illustreert een bredere tendens die onlangs door de WRR werd gesignaleerd. 'Terwijl we-



Vrouwe Justitia

tenschappelijke onderzoekers zich vroeger beperkten tot het geven van oordelen over kwesties die gekenmerkt werden door "harde feiten en zachte waarden", wordt in toenemende mate hun oordeel nu gevraagd over zaken die gekenmerkt worden door "zachte feiten en harde waarden" (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2008, p. 101). Het onderzoeksterrein van deze leerstoel valt bij uitstek te plaatsen in deze laatste categorie.⁵

Beide seksen kunnen elkaar met agressie en geweld te lijf gaan.⁶ Wetenschappelijk gezien is dit echter geen reden om al het fysieke geweld in relaties onder één seksneutrale noemer te brengen. Onderzoek heeft laten zien dat er wezenlijke en gendergebonden verschillen zijn in de aard en ernst van interpartner geweld. Kort samengevat: er dient onderscheid te worden gemaakt naar ernst van het geweld, en naar eenzijdig- en weder-

kerigheid ervan. Vrouwen blijken meer systematisch dan mannen het slachtoffer te zijn van ernstig eenzijdig, lichamelijk en seksueel partnergeweld.

Het onderzoek binnen deze leerstoel richt zich op ernstig en eenzijdig interpersoonlijk geweld tussen partners of ex-partners, omdat daarmee ook een rechtsschending in het geding is die om overheidsregulering vraagt. In dit onderzoek zal ook de bredere maatschappelijke en sociaal-culturele context waarin het geweld zich afspeelt in ogenschouw worden genomen. Alleen dan kan de verwevenheid ervan met normen en praktijken over dominantiegedrag, meestal gekoppeld aan mannelijkheid, begrepen worden. Voor een dergelijk genuanceerde en gecontextualiseerde analyse van interpartnergeweld is een gendertheoretisch perspectief van belang. Dat betekent dat wij relationeel geweld niet zullen bestuderen als een verschijnsel dat aan vrouwen en mannen als biologische sekse is gekoppeld, maar aan het geheel van sociale, culturele en psychologische betekenissen die aan mannelijkheid en vrouwelijkheid zijn verbonden als binaire en hiërarchisch fungerende categorieën (Benjamin, 1988; Scott, 1986). Dat geheel aan genderbetekenissen manifesteert zich op intra-psychisch, individueel, relationeel maar ook op maatschappelijke en cultureel niveau, en wordt daar ook gereproduceerd. Dat verklaart ook de hardnekkigheid en ogenschijnlijke natuurlijkheid ervan.

Voor het type rechtswetenschappelijk empirisch en theoretisch onderzoek dat in deze leerstoel centraal staat, is een gendertheoretisch perspectief cruciaal. Het stelt ons in staat te begrijpen of en hoe in wetgeving en rechtspraktijk betreffende interpartner geweld, patronen worden gereproduceerd die onbedoeld maar systematisch een nadelige werking hebben voor vrouwen als sociale groep (Smart, 1989; Goldschmidt, 1993).

Professionalisering en juridisering

In de afgelopen drie decennia heeft de professionalisering van opvang en hulpverlening aan slachtoffers van geweld in de privésfeer een enorme vlucht genomen. Jaarlijks zoeken tussen 13.000 en 14.000 vrouwen en kinderen in Nederland hun toevlucht in een opvanghuis. Ik beperk mij hier tot één uitvloeisel van deze professionalisering, dat ook van invloed is op de regulering en aansturing in het juridische domein: de toenemende invloed van het managementdenken. Binnen de hulpverlening wordt ook partnergeweld steeds meer als een te managen en dus te beheersen en terug te dringen risico beschouwd. Dit staat natuurlijk niet los van de opkomst van het risicodenken sinds de jaren tachtig. Het risicodenken vertaalt zich op dit terrein onder andere in een sterk gegroeide registratiecultuur. De te registreren gegevens zijn bij voorkeur kwantitatief en meetbaar. Zij kunnen daardoor relatief snel enig inzicht geven in de uitgangssituatie, voortgang en hopelijk ook het resultaat van een interventie. Met de professionalisering krijgen slachtoffers steeds meer te maken met interventies die, naast ondersteuning en hulp, toenemende beheersing en controle met zich mee brengen (Bumiller, 2008). Het zijn steeds vaker de deskundigen (de maatschappelijke werker, de therapeut, de huisarts, of de politieagent), al dan niet toegerust met meetinstrumenten, die bepalen of en in welke categorie een slachtoffer valt, hoeveel risico het slachtoffer loopt, welke behoeften het slachtoffer heeft, voor welke behandeling de dader geschikt is, of een behandeling vergoed kan worden en welke resultaten er in de verschillende fasen van de behandeling behaald moeten zijn om van succes te kunnen spreken. Een onbedoeld neveneffect van deze vorm van professionalisering kan zijn dat de stem van het slachtoffer hooguit in de

marge van de professionele registraties gehoord wordt.

In de tweede plaats zien we de afgelopen decennia een sterk toegenomen juridisering. Dat hangt direct samen met de internationale ontwikkelingen waarin lidstaten van de Verenigde Naties en de Raad van Europa (en in mindere mate de Europese Unie) zich naar internationaal recht verplicht hebben om geweld tegen vrouwen juridisch en beleidsmatig afdoende te regelen. Nederland heeft in de afgelopen twintig jaar extra maatregelen genomen om geweld in de privésfeer strafbaar te stellen, voor zover dat nog nodig was. Zo kreeg fysieke mishandeling van intimi – van ouders, kinderen, partner – die al sinds de invoering van het Wetboek van Strafrecht eind negentiende eeuw strafbaar is, zelfs nog een specifieke strafverzwarende bepaling toegevoegd. Maar tussen die juridische norm in de boeken en de handhaving in de praktijk gaapte een kloof, wat blijkt uit het non-interventiebeleid dat tot eind 20ste eeuw gold.

De nieuwe Nederlandse wetgeving op dit terrein betreft zowel civiel-, bestuurs- en strafrecht. Civielrechtelijk zijn vooral het straat-, gebieds- of contactverbod belangrijke aanvullingen. Ze geven juridische instrumenten waarmee slachtoffers de mogelijkheid krijgen letterlijk grenzen te stellen aan een gewelddadige (ex)-partner. In het bestuursrecht heeft die juridisering van het geweldprobleem recentelijk zijn beslag gekregen in de nieuwe ‘Wet Tijdelijk Huisverbod’ (met ingang van januari 2009). Die regelgeving is innovatief omdat ze op preventie van geweld in gezin of relatie is gericht. De politie voert de wet uit en opereert als ordehandhaver onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. De maatregel beoogt het geweld met een uithuisplaatsing van de pleger in een vroeg stadium te stoppen en hulp te bieden aan betrokkenen. Het is de openbare orde en

veiligheidszorg die met geweld binnenshuis in het geding is, aldus de wet.

Strafrechtelijk gezien zijn allerlei veranderingen doorgevoerd die een sterke tendens tot criminalisering in de aanpak van huiselijk geweld laten zien. Verkrachting in het huwelijk is met de herziening van de zedenwetgeving uit 1991 strafbaar gesteld. Belaging is sinds 2000 strafbaar. Hoewel belaging niet is beperkt tot plegers uit de huiselijke kring, bestaat het merendeel van de belagers uit mannelijke ex-partners. De recente verhoging van de maximum strafmaat van twee naar drie jaar voor eenvoudige mishandeling is ook een onmiskenbaar punitief signaal. Het wordt daarmee mogelijk een verdachte van mishandeling buiten heterdaad aan te houden en in voorlopige hechtenis te nemen.

In de praktijk van de handhaving begon de terughoudendheid van politie en justitie te verschuiven na het verschijnen van de kabinetsnota ‘Privégeweld, Publieke Zaak’ in 2002. Daarin werd uitdrukkelijk gepleit voor een actief opsporings- en vervolgingsbeleid. Inmiddels volgt Nederland in rap tempo ontwikkelingen in de richting van repressieve aanpak, die we eerder in de Verenigde Staten zagen (Schneider, 2000). Als argument voor harder optreden van de politie wordt aangevoerd dat de overheid een taak heeft in het verzekeren van de veiligheid van alle burgers, en dat huiselijk geweld ‘moreel onaanvaardbaar’ en ‘strafbaar’ is. Hiermee is de naar sekse geneutraliseerde juridische grondtoon gezet als beleidsbasis. In deze verhardende aanpak is in september 2008 een cruciale stap gezet in de landelijk bindende ‘Aanwijzingen Huiselijk Geweld’ van het College Procureurs-Generaal. Daarin wordt een ‘effectiever optreden’ van politie en justitie bij huiselijk geweld bepleit, dat gericht is op het stoppen van geweld, voorkomen van recidive, normherstel, vergroten van de aangiftebereidheid en het waarborgen van de veiligheid van

het slachtoffer. Voor het eerst wordt met deze Aanwijzing in Nederland een pro-arrestatie-beleid ingevoerd bij huiselijk geweld. Het doel van het opsporings- en vervolgingsbeleid is gericht op méér aanhoudingen van plegers en op het verhogen van de aangiftebereidheid van slachtoffers. Ook is een pro-vervolgings-beleid ingevoerd: zodra sprake is van een bewijsbaar feit moet het Openbaar Ministerie in beginsel vervolgen; desnoods ambtshalve, als het slachtoffer geen aangifte wil doen.

We zien in dit beleid een duidelijke verschuiving richting daderaanpak. Het accent ligt daarbij op het behalen van kwantitatief meetbare resultaten (meer arrestaties, meer vervolgingen, meer veroordelingen, afname recidive). In het verlengde daarvan dreigt de zorg en ondersteuning van het slachtoffer van huiselijk geweld naar de marge te schuiven. In de eerdere 'Aanwijzing over Zedenmisdrijven' uit 1999, gingen richtlijnen voor opsporing en vervolging nog hand in hand met uitgebreide instructies over de bejegening van slachtoffers. Die komen echter bij de zojuist verschenen 'Aanwijzing Huiselijk Geweld' nog maar zijdelings aan de orde. Daarin figureert het slachtoffer primair als persoon van wie de aangiftebereidheid moet worden verhoogd. In het verlengde daarvan moet het slachtoffer wel adequaat geïnformeerd worden en zo nodig doorverwezen naar andere instellingen voor hulp. De nadruk ligt op het vangen en streng aanpakken van plegers (vervolgen, straffen, behandelen, mogelijk met bijzondere voorwaarden).

De actuele ontwikkelingen in Nederland met betrekking tot wetgeving en criminalisering op dit terrein illustreren dat aan het begin van de 21ste eeuw het recht, en vooral het strafrecht als normatief kader, in toenemende mate de grondslag is geworden voor actief overheidsingrijpen bij geweld in de privésfeer. In reactie op het non-interventiebeleid van de

20ste eeuw wordt de 21ste eeuw vooralsnog gekenmerkt door een lik-op-stuk-beleid.

De juridische ontwikkelingen onderstrepen één ding heel duidelijk: aan de feministische roep uit de jaren zeventig van de vorige eeuw om actiever en strafrechtelijk ingrijpen door de overheid bij geweld achter de voordeur is gehoor gegeven. De vraag die het voorgaande evenwel oproept is of die feministische droom niet deels eindigt in een nachtmerrie? In hoeverre is met de juridisering en criminalisering de bescherming van het slachtoffer in de praktijk verbeterd en waar doen zich knelpunten voor? Dit is één van de vragen die centraal staat in het Europese onderzoek dat we gaan uitvoeren naar de effecten van wetgeving op dit terrein in de Europese Unie.⁷

Recht in de praktijk

Laten we aan de hand van empirisch onderzoek kort bekijken hoe de hier besproken wet- en regelgeving in de praktijk werkt. Allereerst de herziene zedenwetgeving uit 1991. De verwachting was dat de verruiming van de delictomschrijving en het opheffen van de straffeloosheid van verkrachting binnen het huwelijk, ruimere bescherming zou bieden aan meer slachtoffers. Uit een evaluatie van de wet medio jaren negentig bleek al gauw dat de nieuwe wet in de praktijk niet de verwachte rechtsbescherming en ondersteuning aan slachtoffers bood. Onbekendheid onder politie en justitiemensen, gebrek aan expertise met betrekking tot zedenzaken bij de politie ten gevolge van de opheffing destijds van speciale zedenafdelingen, en de kloof tussen de hulpverlening en het justitiële circuit werden als belangrijkste oorzaken van het feilen in de handhaving genoemd (Savornin Lohman e.a., 1995). Het illustreert hoe wetgeving en wetshandhaving niet in een vacuüm plaatsvinden maar worden beïnvloed door maatschappelijke en politieke processen. In

dit geval: bezuinigingen binnen het politieapparaat waarbij het handhaven van expertise op het gebied van zedenproblematiek, bij uitstek een genderprobleem, geen prioriteit meer bleek te hebben en medio jaren negentig werd opgeheven. Na verschijnen van het bovengenoemde rapport zijn in hoog tempo allerlei initiatieven ontwikkeld om deskundigheidsbevordering alsnog tot stand te brengen (trainingen binnen politie en justitie, uitvaardiging van de nieuwe Aanwijzing van het College Procureurs-Generaal in 1999 met gedetailleerde aanwijzingen voor opsporing, vervolging en bejegening van slachtoffers van seksueel misbruik, instellen van een contactzedenofficier per parket, het uitbrengen van de Zedenalmanak et cetera).

Een verkenning van het verloop van verkrachtingszaken sinds 2000, die ik in het kader van deze rede uitvoerde, laat zien dat eerste resultaten tegenovergesteld zijn aan wat werd beoogd. Tussen 1999 en 2007 is het aantal geregistreerde verkrachtingszaken met bijna een derde gedaald (van respectievelijk 1805 tot 1267).⁸ Het aantal afdoeningen van verkrachtingszaken door het OM is in diezelfde periode gedaald van 405 naar 325.⁹ Er zijn geen aanwijzingen voor een afname van het aantal verkrachtelingen. Buitenlands onderzoek laat een vergelijkbaar beeld zien. Gesproken wordt van een 'kloof' die gaapt tussen het aantal aangiftes en veroordelingen bij verkrachting (Daly & Bouhours, 2008; Kelly, Lovett & Regan, 2005). Wij hopen in de nabije toekomst te kunnen onderzoeken welke factoren in het geding zijn die deze 'uitval' in de afhandeling van verkrachtingszaken in Nederland kunnen verklaren, zowel aan de kant van slachtoffers als binnen het strafrechtapparaat.

Gezien de zeer recente invoering beschikken we uiteraard nog niet over Nederlandse onderzoeksgegevens met de resultaten van het nieuwe pro-arrestatie- en vervolgingsbeleid bij mishandeling van de partner.

Kijken we naar Amerikaanse onderzoeksgegevens, dan zijn de te verwachten resultaten voor Nederland niet hoopgevend. Allereerst heeft een arrestatie op het terugdringen van recidive, in tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, geen effect, zo blijkt uit grootschalig politieonderzoek in de Verenigde Staten (Hirschel, Buzawa, Pattavina & Faggiani, 2007). De onderzoekers concluderen dat het invoeren van een proarrestatie beleid gelijk staat aan 'proceeding too far on the basis of too little evidence'. In de tweede plaats blijkt een arrestatiebeleid in de praktijk vaak tot discriminatie te leiden omdat het onevenredig vaak wordt gebruikt bij plegers uit etnische minderheidsgroepen. Uit Amerikaans onderzoek blijkt dat de registraties van meldingen en aangiftes en het behalen van de 'targets' die daarmee zijn gemoeid voor politie, soms doel op zichzelf worden (Fan, 2007). Het standaard uitvoeren van arrestaties, om maar 'zeker' te zijn, bleek al eerder in de Verenigde Staten uit de toename van het aantal dubbele arrestaties (van zowel de pleger als het slachtoffer) na het ingevoerde verplichte arrestatiebeleid. Ook op het verhogen van het aantal veroordelingen heeft een pro-vervolgingsbeleid weinig effect. Veel zaken worden uiteindelijk geseponeerd omdat slachtoffers, om allerlei legitieme redenen, niet meewerken aan vervolging: uit angst voor wraak, uit medelijden, uit weerstand tegen de stigmatiserende werking van een veroordeling voor de (ex-) partner, of omdat men geen zin meer heeft in het strafrechtelijke traject als het geweld eenmaal is gestopt. Die complexiteit van de persoonlijke relatiecontext waarin het delict plaatsvindt, brengt onvermijdelijk met zich mee dat veel slachtoffers van partnergeweld huiverig zijn om een strafrechtelijk traject in te stappen. Deze aarzeling van individuele slachtoffers lijkt in het criminaliseringbeleid echter nauwelijks een relevante overweging

nu het probleem als publieke zaak is gedefinieerd.

Een repressief lik-op-stukbeleid inzake geweld in de privésfeer geeft een belangrijk symbolisch signaal aan de samenleving: dit geweld is ontoelaatbaar. De vraag is echter gerechtvaardigd in hoeverre enerzijds de rechtsbescherming van slachtoffers en anderzijds hun persoonlijke weerbaarheid daardoor worden versterkt. Slachtofferhulp heeft in veel Europese landen, ook in Nederland, een hoge vlucht genomen. Er komen steeds meer projecten, zoals het huisverbod, waarin de ketensamenwerking is gericht op het vroegtijdig ondersteunen van slachtoffers en plegers door middel van hulpverlening. Deze hulp dreigt echter onbedoeld in de marge terecht te komen als aan de andere kant de strafrechtelijke interventie centraal blijft staan. Die is primair op vervolging en veroordeling van de dader gericht. Het woord van slachtoffers telt soms helemaal niet meer omdat de staat beter weet wat goed voor hen is, zoals bij een proarrestatie beleid of een uithuisplaatsing. De aarzeling van een slachtoffer om aangifte te doen tegen de partner of ex-partner, of weerstand om te getuigen, wordt dan een obstakel voor het criminaliseringsproject dat door de staat is ingezet. Omdat het succes van het criminaliseringsproject zich bij politie en de justitie vertaalt in prestatie-indicatoren zoals meer aangiftes, meer vervolgingen en veroordelingen, wordt het aarzelende of tegenstribbelende slachtoffer een stoorzender die omzeild moet worden (met ambtshalve vervolgen). Aldus dreigen we een kant op te gaan waar het slachtoffer van partnermishandeling het risico loopt dat haar opnieuw geweld wordt aangedaan als zij de politie te hulp roept, maar nu door de staat (Mills, 1999). Juist in die sterker wordende versmalling richting strafrechtelijk traject, is een genderperspectief cruciaal om de context en com-

plexiteit van afwegingen adequaat in kaart te kunnen brengen.

Met het vorenstaande wil ik nadrukkelijk niet suggereren dat strafbaarstelling en handhaving overbodig is. Het gaat allereerst om het onderkennen van beperkingen van het strafrecht.¹⁰ Als zowel maatschappelijk rechtsherstel als herstel van vertrouwen van individuele slachtoffers in de rechtsbescherming van de overheid in het geding zijn, moet de stem van het slachtoffer ook worden gehoord. In de tweede plaats gaat het ook om het onderkennen van onbedoelde effecten van het strafrecht. Zoals tot voor kort partnergeweld een privéprobleem was waar de overheid wegkeek, lijkt de overheid zich nu vast te bijten in rigoureuze handhaving. Het is tijd voor een eigentijdse herwaardering van het strafrecht als ultimum remedium zonder in de oude non-interventie houding te vervallen.

Theorie

Zoals we hiervoor zagen wordt geregeld voorbijgegaan aan empirische informatie over de gebrekkige effectiviteit of de onbedoelde schadelijke gevolgen van het strafrecht voor de overwegend vrouwelijke slachtoffers. Ik onderschrijf dan ook van harte de onlangs bepleite kruisbestuiving tussen rechtswetenschappelijk en victimologisch onderzoek om de positie van het slachtoffer in het recht empirisch gefundeerd te kunnen verbeteren (Groenhuijsen, 2008). Een deel van de voorgenomen of al werkzame wet- en regelgeving op het terrein van geweld in de privésfeer ontbeert immers empirische grondslag of wordt soms zelfs in tegenspraak met empirische resultaten ontwikkeld. Dat roept vragen op: hoe valt de (politieke) hang naar en dominante rol van wet- en regelgeving op dit terrein te begrijpen? En waarom werkt het soms averechts? Het perspectief van Michel Foucault (1980) over de rol van de staat in de ontwik-

keling naar een disciplinaire samenleving, en de rol van het recht als 'governance' principe, biedt zeker voor antwoord op die eerste vraag een bruikbaar kader. Het scala aan juridische maatregelen en interventies kan worden beschouwd als een schoolvoorbeeld van disciplineringsstrategieën op het terrein van geweld in de privésfeer. 'Huiselijk geweld' heeft zich ontwikkeld tot een sterk gouvernementeel gekleurd disciplineringsvertoog in zijn meest klassieke vorm. Burgerinitiatieven, van onderop door activisten opgestart, zijn overgenomen in overheidsbeleid dat zich inmiddels weer uitzaait over een veelvoud van uiteenlopende maatschappelijke organisaties die diensten aanbieden voor slachtoffers, plegers, kinderen van slachtoffers, en die dus ook in- en extern hun resultaten verantwoorden. De groei van kennisinstituten en de explosieve groei van wetenschappelijk onderzoek op dit terrein, onderstreept de centrale rol die wetenschappelijke productie volgens Foucault speelt als bron van kennis – en dus macht – in een disciplineringsvertoog. Deze leerstoel vormt daarop geen uitzondering. *Mea culpa*.

Met de verschuiving van marge naar mainstream is het geweld in de privésfeer onderdeel geworden van een *social engineering* agenda. De hier aangestipte verschuivingen zijn te duiden als disciplineringsstendenzen waar professionals, zowel binnen als buiten het recht, een steeds grotere rol in spelen. Dit brengt me bij de prominente rol die het recht en vooral het strafrecht in dit disciplineringsvertoog heeft gekregen. Vanuit het oogpunt van governance als min of meer gedecentraliseerd maatschappelijk sturingsprincipe, is er op gewezen dat de inzet van het recht, ook op dit terrein, een geheel eigen vorm van governance is geworden (Hunt & Wyckham, 1994). Te midden van die explosie van disciplinerings- en reguleringstrategieën hebben we gezien dat de overheid op dit terrein nooit

afstand heeft gedaan van de macht die het recht biedt, juist het strafrecht. Dit blijkt uit de hoeveelheid wetgeving, de roep om meer recht, de striktere handhaving daarvan en de punitieve tendens die daar onverbreekelijk mee samenhangt. In tegenstelling tot de nadruk die Foucault legt op de prominentie van niet-juridische (zelf-)disciplineringsstrategieën, zien we dat het recht op het onderhavige terrein, en bij de geweldproblematiek in het algemeen, nog steeds een unieke machtspositie bekleedt als disciplineringsstrategie in de hedendaagse samenleving. Juist bij de inzet van het recht op terreinen waar de problematiek zo essentieel door gender is gekleurd, zoals het geval is bij partnergeweld, is een gendertheoretisch perspectief cruciaal om de grenzen van het recht in zijn concrete uitwerking voor slachtoffers en plegers van dat geweld adequaat te kunnen duiden. In de toepassing en handhaving stuiten we op het cruciale verschil tussen de juridische norm enerzijds (over de onaanvaardbaarheid van geweld) en sociale en culturele legitimeringen en sterk gendergekleurde ambivalenties anderzijds. Dit veroorzaakt fricties en leidt dus regelmatig tot andere effecten dan oorspronkelijk bedoeld. Juridische actoren doen dan vaak een beroep op ideologische noties over de superieure objectiviteit en neutraliteit die inherent aan het recht zouden zijn en daarom een centrale plaats als richtinggevend perspectief verdienen. De aanhoudende roep om meer recht, zelfs in het aangezicht van de beperkte werking ervan, illustreert de meer dan symbolische macht die het recht in onze samenleving heeft.

We bevinden ons in een tijd waarin de lokroep van het recht sterker is dan ooit tevoren, ook al blijkt het geregeld een Sirenenzang te zijn. Analoog aan de discussie in de medische wetenschap over de iatrogene werking ter aanduiding van onbedoelde schadelijke neveneffecten van medische ingrepen, wil ik ervoor pleiten *mutatis mutandis* binnen de

rechtswetenschap het debat over de juridogene effecten van het recht meer systematisch te voeren (Smart, 1989, p. 12; Römken, 2001). Dit kan tot inzichten leiden die zowel praktische betekenis voor slachtoffers hebben als een bredere theoretische relevantie voor het analyseren van de werking van het recht. Want niets is zo praktisch als een goede theorie.

Noten

1. Verkorte tekst van de rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Interpersoonlijk Geweld aan de Universiteit van Tilburg op vrijdag 12 december 2008. Voor de volledige tekst, zie http://www.tilburguniversity.nl/intervict/onder_events_2008.
2. De term huiselijk geweld heeft een hoog gehalte aan semantische knusheid, zoals blijkt uit de geregeld hoorbare verspreking 'huishoudelijk geweld'.
3. Het onderzoek naar verschillen in gezinsachtergronden tussen Marokkaanse en Nederlandse jongens met agressieproblematiek wordt uitgevoerd door Esmah Lahlah en zal begin 2012 worden afgerond.
4. Commissie die toeziet op de naleving van de United Nations Convention on the Elimination of Discrimination Against Women (in Nederland kortweg aangeduid als het VN-Vrouwenverdrag).
5. Dan zit je toch maar mooi met die zachte feiten op zo'n harde stoel. Maar als het goed is, is elke leerstoel ook een kleine leerschool.
6. Dan wordt vaak de term *common couple violence* gehanteerd. In die gevallen is sprake van min of meer vergelijkbaar wederkerig geweld. Een problematiek die qua ernst en dynamiek afwijkt van eenzijdig geweld (Johnson, 2006).
7. In samenwerking met collega's Liz Kelly, London Metropolitan University en Carol Hagemann-White, Osnabruck university.
8. [http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=70871NED&D1=0&D2=3&D3=\(1-11\)-l&VW=T](http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=70871NED&D1=0&D2=3&D3=(1-11)-l&VW=T), geraadpleegd op 30 april 2009.
9. [http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37604&D1=0&D2=2&D3=0&D4=\(1-11\)-l&VW=T](http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37604&D1=0&D2=2&D3=0&D4=(1-11)-l&VW=T), geraadpleegd op 30 april 2009.
10. Een vraag die momenteel actueel is en inzet van onderzoek vanuit verschillende invalshoeken zoals

in het debat over herstelrecht en over de uitbreiding van voorzieningen in de context van het Europese kaderbesluit over de status van het slachtoffer in de strafrechtelijke procedure.

Literatuur

- Acker, J. & Rawie, M. (Red.) (1982). *Seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes*. 's Gravenhage: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Benjamin, J. (1988). *The bonds of love: psychoanalysis, feminism, and the problem of domination*. New York: Pantheon Books.
- Bumiller, K. (2008) *In an abusive state. How neo-liberalism appropriated the feminist movement against sexual violence*. Durham: Duke University Press.
- Draijer N. (1988). *Een lege plek in mijn geheugen. Seksueel misbruik van meisjes door verwanten*. 's Gravenhage: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1988.
- Daly, K. Bouhours., B. (2008). *Rape and attrition in the legal process: a comparative analysis of five countries* (under review).
- Fan, Mary De Ming (2007). Disciplining criminal justice: the peril amid the promise of numbers. *Yale Law and Policy Review*, 26, 1-67.
- Ferwerda, H. B. (2007). Huiselijk geweld: Met de voordeur in huis. Omvang, aard en achtergronden in 2006 op basis van landelijke politiecijfers: Arnhem. Advies- en Onderzoeksgroep Beke.
- Foucault, Michel (1980). *'Two lectures' in power/knowledge: selected interviews and other writings 1972-1977* (Ed. Colin Gordon) (pp. 78-108). Brighton: Harvester Press.
- Goldschmidt, J. (1993). *We need different stories. Een ander verhaal in het recht*. (pp. 3-30). Zwolle: W. E. J. Tjeenk Willink.
- Groenhuijsen, M. S. (2008). Slachtoffers van misdrijven in het recht en in victimologie. Verslag van een intellectuele zoektocht. *Delikt en Delinkwent*, 38(2), 121-145.
- Hearn, J. & McKie, L. (2008). Gendered policy and policy on gender: the case of domestic violence. *Policy & Politics*, 36(1), 75-91.
- Hirschel, D., Buzawa, E., Pattavina, A., Faggiani, D., (2007). Domestic violence and mandatory arrest laws: to what extent do they influence police arrest decisions? *Journal of Criminal Law and Criminology*, 98, 255-298.

- Hunt, A. & Wyckham, G. (1994). *Foucault and law: towards a sociology of law as governance*. London: Pluto Press.
- Johnson, M. P. (2006). Conflict and control: gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, 12(11), 1003-1018.
- Johnson, H., Ollus, N., Nevala, S. (2008). *Violence against women, an international perspective*. New York: Springer.
- Kelly, L., J. Lovett, L. Regan (2005). *A gap or a chasm? Attrition in reported rape cases*. London: Home Office.
- Lünnemann, K. D. (1996). *Vrouwenmishandeling, strafrechtelijk afgedaan? Strafrechtelijke regulering van mannelijk geweld tegen vrouwen in de privésfeer*. Deventer: Gouda Quint.
- Maarssen, M., Oosterwijk, F. (2006). *Taboes. Honderd gevoelens waar Nederlanders zich voor schamen*. Amsterdam: Balans.
- Mills, L. G. (1999). Killing her softly: intimate abuse and the violence of state intervention. *Harvard Law Review*, 113, 551-613.
- Ministerie van Justitie (2008). Plan van aanpak Huiselijk Geweld tot 2011 'De volgende fase'. Den Haag. Tweede Kamer der Staten Generaal. Vergaderjaar 2007-2008, 28345, 70.
- Naezer, M. & Römkens, R. (2008). Overheidsbeleid inzake geweld tegen vrouwen: van gezondheids- tot veiligheidsprobleem. In J. van Mens-Verhulst & B. Waaldijk (Red.), *Vrouwenhulpverlening 1975-2000. Beweging in en rond de gezondheidszorg* (pp. 68-78). Houten: Bohn, Stafleu en Van Loghum.
- Portegijs, W., Hermans, B., Lalta, V. (2006). *Emancipatiemonitor 2006*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Römkens, R. (1989). *Onder ons gezegd en gezwezen. Geweld tegen vrouwen in man-vrouw-relaties*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1989.
- Römkens, R. (1997). Prevalence of wife abuse in the Netherlands. Combining quantitative and qualitative methods. *Journal of Interpersonal Violence*, 12(1), 99-125.
- Römkens, R. (2001). Law as a Trojan Horse. Unintended consequences of rights-based interventions to support battered women. *Yale Journal on Law and Feminism*, 13, 265-290.
- Römkens, R., Poppel, J. van (2006). *Geweld onder intimi. Vooronderzoek over methodiek en resultaten van onderzoek over prevalentie, determinanten, gevolgen en hulpzoekend gedrag bij huiselijk geweld*. Tilburg: IVA.
- Savornin Lohman, J. de, Beyers, W., Gelder, C.P. van, Goderie, M., Nieborg, S., Rijkschroeff, R. (1995). *Betere en adequate bescherming door de nieuwe zedelijkheidswetgeving? Evaluatieonderzoek naar de effecten en de doelbereiking van de nieuwe zedelijkheidswetgeving*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.
- Schneider, E. M. (2000). *Battered woman & feminist lawmaking*. New Haven, London: Yale University Press.
- Scott, J. W. (1986). Gender: a useful category of historical analysis. *American Historical Review*, 91(5), 1053-1075.
- Smart, C. (1989), *Feminism and the power of law*. London: Routledge.
- Stanko, E., O'Beirne, M., Zaffuto, G. (2002). *Taking stock what do we know about interpersonal violence?* London: ESRC Violence Research Programme.
- Volpp, L. (2000). Blaming culture for bad behavior. *Yale Journal of Law and the Humanities* 12, 89-116.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2008). *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.