

# Een huis voor jezelf<sup>1</sup>

## Het recht op behoorlijke huisvesting van vrouwen nader beschouwd

*Ingrid Westendorp*

Het recht op huisvesting is een van de meest fundamentele en veelomvattende rechten die een mens kan hebben. Het bepaalt onder andere of iemand zich kan terugtrekken en rustig kan slapen, beschermd is tegen allerlei weersomstandigheden, haar/zijn voedsel en bezittingen veilig kan opbergen en een hygiënische omgeving kan creëren waarop besmettelijke ziekten geen vat krijgen. Het meest gezaghebbende verdragsartikel waarin dit recht is neergelegd is artikel 11(1) van het in het kader van de Verenigde Naties gesloten Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR). Volgens het verdrag geldt het recht op huisvesting voor een ieder, zonder onderscheid naar geslacht. De vraag is of bij het ontwikkelen van de norm voldoende rekening is gehouden met de specifieke sociaaleconomische situatie van vrouwen.<sup>2</sup> De stelling die verdedigd wordt, is dat de interpretatie en de toepassing van gelijkheid van vrouwen en mannen ten aanzien van het recht op huisvesting door VN-organen en staten voornamelijk is gericht op het bereiken van formele gelijkheid, ofwel wettelijke gelijkheid, waardoor het recht voor vrouwen veelal in de theorie blijft steken. Terwijl het belang van wettelijke gelijkheid wordt erkend, moet het worden gezien als een eerste

stap. Voor het realiseren van huisvestingsrechten van vrouwen in de praktijk is een tweede stap nodig: een mentaliteitsverandering. Bestaande rolpatronen en stereotiepe denkbeelden die vrouwen in een achterstandspositie plaatsen, moeten worden doorbroken. Staten hebben hiertoe niet alleen een morele, maar ook een juridische verplichting die zij op zich hebben genomen toen zij partij werden bij verschillende internationale mensenrechtenverdragen.

Voordat wordt ingegaan op bestaande discriminatoire wetgeving en praktijk, zal eerst de inhoud en de reikwijdte van het recht op huisvesting worden toegelicht. Hierbij wordt de aandacht vooral gericht op de internationale normstelling zoals deze is ontwikkeld door het orgaan dat toezicht houdt op de naleving van het IVESCR, het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR). Daarnaast zal ook aandacht worden besteed aan rapporten van speciale rapporteurs van de Verenigde Naties die zich in hun werkzaamheden direct of indirect met huisvesting bezig houden.<sup>3</sup>

Vervolgens wordt aangegeven welke (extra) voorwaarden moeten worden vervuld voordat huisvesting behoorlijk kan worden genoemd vanuit het perspectief van vrouwen. In de laatste paragraaf worden con-

clusies getrokken en aanbevelingen worden gedaan om de internationale huisvestingsnorm zodanig te interpreteren en te implementeren dat hij aansluit bij de sociaaleconomische realiteit van vrouwen.

## Huisvesting als mensenrecht

De tekst van het belangrijkste verdragsartikel waarin het recht op huisvesting is vastgelegd luidt: 'De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, daarbij inbegrepen toereikende [...] huisvesting [...]' (art. 11(1) IVESCR). De Staten die het verdrag hebben geratificeerd verbinden zich alle passende maatregelen te nemen die nodig zijn om tot een geleidelijke verwezenlijking van de in het verdrag genoemde rechten te komen (art. 2(1) IVESCR). Daarbij zijn de staten verplicht om de gelijke rechten van vrouwen en mannen op het genot van de in het verdrag genoemde rechten te verzekeren en discriminatie in wat voor een vorm dan ook te voorkomen en te bestrijden (artt. 2(2) en 3 IVESCR). Of verdragsstaten zich inderdaad aan hun verplichtingen houden wordt gecontroleerd door het toezichthoudende orgaan, het CESCR dat bestaat uit achttien onafhankelijke deskundigen. Dit Comité heeft een belangrijk instrument tot zijn beschikking, de zogenaamde rapportageplicht die inhoudt dat een verdragstaat regelmatig moet rapporteren in hoeverre hij aan zijn verplichtingen heeft voldaan ten aanzien van de in het verdrag vermelde rechten. Daarbij is het van belang dat de verdragstaat aantoont dat er een zekere vooruitgang zit in de verwezenlijking van economische, sociale en culturele rechten (artt. 16-17 IVESCR). Naast de meestal te rooskleurige rapporten die staten overleggen, maakt het Comité bij zijn beoordeling

van de implementatie van het verdrag door een bepaalde staat ook gebruik van informatie die het van niet-gouvernementele organisaties ontvangt. Indien opvallend veel staten een bepaald artikel schenden, of indien duidelijk wordt dat staten behoefte hebben aan een nadere uitleg van een bepaald verdragsartikel, kan het Comité een zogenaamde algemene aanbeveling (*General Comment*) aannemen (art. 21 IVESCR).<sup>4</sup>

De tekst van artikel 11 IVESCR is te vaag en te onduidelijk voor concrete toepassing in de praktijk. Daarom heeft het CESCR twee algemene aanbevelingen aangenomen waarin het recht op huisvesting nader is uitgewerkt en geïnterpreteerd zodat verdragsstaten beter begrijpen welke verplichtingen zij op zich hebben genomen en welke maatregelen zij geacht worden te nemen. Het Comité heeft in deze algemene aanbevelingen het standpunt ingenomen dat verdragsstaten niet verplicht zijn iedereen van huisvesting te voorzien, dat is de taak van de burgers zelf. De staat mag echter geen maatregelen nemen die de huisvestingsrechten van burgers frustreren. Het Comité heeft hierbij vooral gedwongen uitzettingen (*forced evictions*) op het oog. Er zijn nogal wat staten waarin sloppenwijken en illegale nederzettingen met veel geweld worden platgewalst of tot de grond toe worden afgebrand om plaats te maken voor stuwmeren, om de stad te verfraaien, of in verband met de organisatie van evenementen als de Olympische Spelen.<sup>5</sup> In het overgrote deel van de gevallen wordt de mensen die daar wonen geen enkel alternatief geboden. Deze door de overheid veroorzaakte dakloosheid is volgens het Comité *prima facie* een schending van het verdrag.

Wat de overheid juist wel moet doen, is burgers zoveel mogelijk helpen bij hun poging zichzelf van huisvesting te voorzien

en concrete (financiële) ondersteuning bieden aan diegenen die niet in staat blijken te zijn dat te doen. Dit houdt bijvoorbeeld in dat mensen met een uitkering of een zeer laag inkomen aanspraak kunnen maken op huursubsidie. Verder moet de overheid burgers beschermen tegen inbreuken op hun huisvestingsrechten door derden. Hierbij kan gedacht worden aan gedwongen uitzettingen door huisbazen of aan bescherming van huurders tegen onredelijke verhogingen van de huurprijis.

Het Comité heeft duidelijk gemaakt dat het in artikel 11(1) niet alleen gaat om een dak boven het hoofd; het gaat om *behoorlijke* huisvesting. In Algemene Aanbeveling 4 worden zeven voorwaarden opgesomd die volgens het Comité vervuld moeten zijn voordat huisvesting behoorlijk kan worden genoemd (par. 8). In de eerste plaats moet er *bescherming van woongenot* zijn. Dit houdt in dat iedereen beschermd moet worden tegen inbreuken op zijn/haar woongenot ongeacht de juridische basis op grond waarvan iemand ergens woont. Het mag dus geen verschil maken of iemand eigenaar is of huurder, en zelfs niet of iemand slechts het vruchtgebruik geniet of alleen 'toegang' tot het woongenot heeft. Op de tweede plaats dienen *basisvoorzieningen, materialen en infrastructuur* aanwezig te zijn. De meest basale voorzieningen zijn schoon drinkwater en energie om te koken. De woning dient *betalbaar* te zijn wat volgens het Comité onder andere inhoudt dat de overheid erop toeziet dat de huurprijs een bepaald percentage van het inkomen niet overschrijdt. Een huis dient *bewoonbaar* te zijn wat bijvoorbeeld betekent dat bescherming wordt geboden tegen kou, regen, hitte en ongedierte en dat er voldoende leefruimte is. Huisvesting moet *toegankelijk* zijn wat inhoudt dat niemand de toegang tot huisvesting geweigerd

mag worden. Dat betekent, zo blijkt uit de toelichting van het Comité, dat specifieke groepen als minderheden of (geestelijk) gehandicapten niet uitgesloten mogen worden. De *locatie* moet veilig zijn (niet op vervuilde grond bijvoorbeeld) en in de buurt van werkgelegenheid, scholen, winkels en ziekenhuizen. Tenslotte noemt het Comité de *culturele geschiktheid* van huisvesting, waaronder verstaan wordt dat burgers bouwmaterialen mogen gebruiken en bouwstijlen mogen toepassen die horen bij hun culturele identiteit.

## Gelijkheid voor de wet en in de praktijk

Gelijkheid en non-discriminatie vormen de basis van alle mensenrechtenverdragen en dus ook van het IVESCR (artt. 2 en 3). Voor vrouwen is ook het VN-verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (Vrouwenverdrag) van groot belang, omdat in artikel 2 helder wordt uitgelegd dat deze beginselen voor verdragsstaten inhouden dat zij gelijkheid van mannen en vrouwen in hun nationale wetgeving moeten opnemen, alle vormen van discriminatie van vrouwen dienen te verbieden, en eventueel bestaande discriminerende wetgeving dienen af te schaffen. Niet alleen moeten staten zelf het recht op gelijkheid respecteren, zij moeten ook (wettelijke) maatregelen treffen om vrouwen tegen discriminerend handelen van derden te beschermen. Als de hier opgesomde maatregelen naar behoren worden uitgevoerd, zal dit tot gevolg hebben dat vrouwen formele gelijkheid, dat wil zeggen gelijkheid voor de wet bereiken. Dit is een zeer belangrijke stap omdat het vrouwen een juridische basis biedt waarop zij kunnen terug vallen en op grond waarvan zij bijvoorbeeld naar de rechter kunnen stap-

pen in het geval dat zij discriminerend worden behandeld of hen gelijkheid met mannen wordt ontzegd.

Formele gelijkheid van vrouwen is in de meeste landen ter wereld een feit, maar er zijn nog altijd staten waar bij wet is geregeld dat vrouwen minder of andere rechten genieten dan mannen. Dit wil zeggen dat directe discriminatie op grond van geslacht is toegestaan en in sommige gevallen heeft dat een directe weerslag op de mogelijkheid om huisvestingsrechten te verwezenlijken.

Een van de bekendste voorbeelden in dit verband is discriminerend erfrecht. In sommige islamitische landen erven vrouwen minder dan mannen; een dochter erft bijvoorbeeld de helft van de portie die een zoon toekomt en een weduwe een kwart van het vermogen dat haar echtgenoot nalaat, terwijl een weduwnaar recht heeft op de helft van de bezittingen van zijn overleden echtgenote. Vooral als de nalatenschap bestaat uit land en/of een huis, zal dergelijke wetgeving voor de huisvestingssituatie van vrouwen ongunstig uitpakken (Westendorp, 2007, pp. 144-148).

Andere voorbeelden van wettelijke regelingen betreffen voornamelijk beperkingen van rechten van gehuwde vrouwen. In sommige staten, zoals Bangladesh, Kameroen en Guinee, kunnen gehuwde vrouwen geen onroerende zaken als land en huizen bezitten. In andere staten, bijvoorbeeld de Dominicaanse Republiek en Nepal, hebben gehuwde vrouwen geen beschikkingsrecht over hun eigen bezittingen. Zij zijn dan in feite handelingsonbekwaam waardoor zij niet kunnen voorkomen dat een huis dat zij in eigendom hebben door hun echtgenoot wordt verkocht, zelfs niet als zij daarin wonen (COHRE, april 2008, p. 12-15).

Formele gelijkheid van vrouwen is voor een overheid in ieder geval op papier rela-

tief eenvoudig te bereiken door discriminerende wetgeving af te schaffen en wettelijke gelijkheid in te voeren. Het is echter niet zo gemakkelijk om substantiële ofwel materiële gelijkheid te bewerkstelligen. Deze vorm van gelijkheid houdt namelijk in dat vrouwen in de praktijk op gelijke voet met mannen van hun recht op behoorlijke huisvesting genieten. Met andere woorden, het resultaat is belangrijk. Aangezien er sociaaleconomische verschillen bestaan, is de consequentie van het streven naar deze vorm van gelijkheid voor de korte termijn dat vrouwen en mannen soms verschillend behandeld dienen te worden. Voor de lange termijn betekent het dat er een mentaliteitsverandering nodig is die fundamentele maatschappelijke wijzigingen teweeg brengt, omdat dit de enige manier is waarop structureel gelijkheid bereikt kan worden. Het verwezenlijken van substantiële gelijkheid wordt voornamelijk gefrustreerd doordat discriminatie op grond van gender plaatsvindt. De term genderdiscriminatie wordt door staten vaak niet begrepen of wordt als synoniem gebruikt voor discriminatie op grond van geslacht. Terwijl de laatstgenoemde term duidt op onderscheid dat wordt gemaakt op grond van biologische kenmerken, ontstaat genderdiscriminatie doordat cultuur en traditie bepalen dat vrouwen en mannen verschillende en ongelijke rollen in de maatschappij te vervullen hebben. Deze rolverdeling is niet gebaseerd op daadwerkelijke verschillen, maar op vooroordelen en verwachtingspatronen die vrouwen en mannen als groepen generaliseren en ze bepaalde eigenschappen en daarmee samenhangende rollen en taken toedichten. Hoewel mannen ook in een genderkeurslijf worden gedrongen, brengen zij het er als groep gunstiger vanaf als het om het recht op huisvesting gaat. Mannen worden over het algemeen gezien

als degenen die de (financiële) beslissingen nemen, kostwinners zijn en daardoor de taak hebben om voor vrouw en kinderen te zorgen. Zij begeven zich daartoe in de openbare ruimte en verrichten betaalde arbeid buitenshuis. Mannen hebben vaak weinig sociale ruimte om hun leven anders in te richten, maar zij krijgen door hun rol wel meer geld en macht in handen dan vrouwen. Mannen zijn daardoor eerder in staat zelfstandig in hun recht op huisvesting te voorzien.

De sociaaleconomische positie van vrouwen biedt hen vaak weinig mogelijkheden om zelfstandig toegang tot en recht op huisvesting te verwerven. De in en rond het huis gesitueerde rol van vrouwen als opvoeder en huisvrouw, de achterstand op het gebied van onderwijs en opleiding, en de discriminatie op de arbeidsmarkt bieden vrouwen nauwelijks kans om een inkomen te verwerven dat toereikend is om zelfstandig in behoorlijke huisvesting te voorzien. Dit heeft zijn weerslag op de mate waarin en de wijze waarop huisvesting voor vrouwen behoorlijk is. Traditioneel gezien wordt huisvesting beschouwd als een recht van een gezin of familie. Aan het hoofd van die familie staat een mannelijke kostwinner die tot taak heeft voor de huisvesting te zorgen. Het gebrek aan autonomie en de zwakkere economische situatie van vrouwen heeft als gevolg dat veel vrouwen hun leven lang afhankelijk zijn van anderen (vader, broer, partner, zoon, overheidsinstantie) waardoor huisvesting eerder een privilege dan een recht is en vrouwen soms geen andere keuze hebben dan een ongelukkige huwelijksrelatie in stand te houden, een door familie uitgezochte huwelijkspartner te accepteren of bij een gewelddadige echtgenoot te blijven omdat het alternatief dakloosheid is (Sachar, 1995, par. 45-49). Bovendien houdt deze traditi-

onele opvatting geen rekening met het feit dat er steeds meer alleen-moedergezinnen komen. Wereldwijd staat in 30% van alle gezinnen ter wereld een vrouw aan het hoofd die meestal nauwelijks is toegerust voor de rol van kostwinner. De kans op behoorlijke huisvesting voor deze vrouwen en hun gezinnen zal alleen toenemen als innovatieve maatregelen worden genomen die hun sociaaleconomische positie structureel verbeteren.

### **Stereotypen en traditionele praktijken**

Overheden vinden het moeilijk, onwenselijk of onbelangrijk om de stereotiepe genderpatronen te doorbreken. Uiteraard is het moeilijker om substantiële gelijkheid van vrouwen en mannen te bereiken omdat zuiver juridische maatregelen tekort schieten. De maatregelen die genomen moeten worden dienen een mentaliteitsverandering teweeg te brengen en dat is een lastig, maar niet onmogelijk proces waartoe verschillende mensenrechtenverdragen waaronder het Vrouwenverdrag verplichten. In verschillende verdragsbepalingen is namelijk naast de verplichting tot formele gelijkheid ook de plicht opgenomen gelijkheid in de praktijk te realiseren. Deze plicht ligt besloten in artikel 2(f) van het Vrouwenverdrag, maar is nog veel beter uitgewerkt in artikel 5 van dat verdrag waarin staten expliciet worden verplicht tot het treffen van passende maatregelen om stereotiepe rolpatronen te doorbreken en voor vrouwen discriminerende sociale en culturele gebruiken en gewoonten uit te bannen.

Sommige staten denken onder deze verplichting uit te kunnen komen door het Vrouwenverdrag niet te ratificeren of, zoals Egypte, Irak en Maleisië, een voorbehoud te maken bij de artikelen 2(f) en/of 5. Als staten echter wel het IVESCR of het

Internationaal Verdrag inzake Burger en Politieke Rechten (IVBPR) hebben geratificeerd zijn zij ook aan deze plicht gehouden omdat de artikelen 3 van deze verdragen, die gelijkheid tussen vrouwen en mannen behelzen, zo worden uitgelegd dat formele gelijkheid alleen niet voldoende is, maar dat verdragsstaten daarnaast ook substantiële gelijkheid tussen vrouwen en mannen moeten verwezenlijken.<sup>6</sup> Respect voor traditionele gebruiken en praktijken mogen niet worden aangevoerd als excuus om ongelijkheid van vrouwen en mannen te laten voortduren (Algemene Aanbevelingen 16, par. 6-8, en 28, vooral par. 5). Met andere woorden vooroordelen, discriminatoire culturele en andere praktijken en stereotiepe rolpatronen dienen te worden uitgebannen. Vooral onderwijs en de media zullen moeten worden ingezet om de bestaande stereotiepe denkbeelden te wijzigen terwijl wetgeving nodig zal blijven om voor vrouwen schadelijke traditionele praktijken en gewoonten te bestrijden.

Wat het recht op huisvesting betreft zijn er drie voor vrouwen schadelijke gebruiken die in het oog springen: onterving, *exogamie* en *levirate*. Ondanks het feit dat in de meeste landen het erfrecht zo is geregeld dat ook dochters en echtgenotes gelijke rechten hebben op de erfenis, komt daar in de praktijk vaak weinig van terecht. Traditionele gemeenschappen, bijvoorbeeld in Azië, het Midden-Oosten, de Balkan en Afrika, houden vast aan hun oude gebruiken zodat weduwen kunnen worden verdreven en het land en de huisvesting mogen worden geclaimd door mannelijke familieleden van de overleden echtgenoot (COHRE, mei 2008, pp. 30-31). Ook in westerse landen is het de gewoonte om landgoederen en boerenbedrijven aan zonen na te laten. Meestal worden dochters niet helemaal van de erfenis uitgesloten, maar hun portie blijft be-

perkt tot het wettelijk erfdeel, terwijl zonen door middel van testamentaire bepalingen (extra) onroerende zaken, en dus meer vermogen toebedeeld krijgen.

*Exogamie* komt vooral voor in Azië en in delen van Afrika. Het houdt in dat meisjes die huwen hun familie en gemeenschap verlaten en vanaf dat moment behoren tot de familie en de gemeenschap van hun echtgenoot. Zij hebben als echtgenote toegang tot land en huisvesting, maar dat moet gezien worden als een privilege. Zij kunnen geen bezitsrechten doen gelden en in het geval dat er iets mis gaat met hun relatie – als zij worden verstoten, als het huwelijk eindigt in een scheiding of door de dood van de echtgenoot – kunnen zij met lege handen achterblijven als zij door hun (ex-)partner of schoonfamilie worden weggestuurd. Het wrange is dat zij ook niet terug kunnen gaan naar hun eigen familie of gemeenschap aangezien alle formele banden zijn verbroken door te trouwen. Het gebruik van exogamie is er debet aan dat elk jaar tienduizenden vrouwen berooid op straat terecht komen zonder enig uitzicht op verbetering van hun situatie.

Het eeuwenoude gebruik van *levirate* komt nog vooral in Afrika voor, bijvoorbeeld in Kenia en Oeganda. Een vrouw wordt niet gezien als zelfstandig persoon, maar als onderdeel van het bezit van haar man. Als de man overlijdt en zijn zonen zijn nog niet volwassen, vervalt de nalatenschap aan een van zijn mannelijke familieleden, meestal een broer, die volgens traditie de plicht heeft voor de weduwe en haar kinderen te zorgen door met haar te trouwen. Als de weduwe hiermee instemt, zal zij meestal kunnen blijven wonen in het huis waar zij met haar overleden echtgenoot woonde. Weigert zij echter, kan zij door haar schoonfamilie uit de echtelijke woning worden gezet.



In sommige staten zijn religieuze of etnische groeperingen zo machtig, dat de overheid zich liever niet mengt in hun culturele gebruiken, maar integendeel zogenaamde *personal laws* systemen toelaat. Dit houdt over het algemeen in dat deze groepen zich niet hoeven te houden aan het nationale personen- en familierecht, waaronder het huwelijksvermogensrecht en het erfrecht, maar in plaats daarvan hun eigen traditionele, patriarchale normen mogen toepassen (Shachar, 2001, pp. 17-18). Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor in India waar artikel 14 van de Constitutie het gelijkheidsideaal verwoordt, maar waar hindoes, moslims en christenen (dat wil zeggen bijna de hele bevolking) leven volgens de eigen traditionele regels, die meestal zeer nadelig zijn voor vrouwen als het om bezitsrechten van land en huizen gaat. Hoewel er onderlinge verschillen zijn, komt het voor het grootste deel erop neer dat vrouwen hun leven lang min of meer rechteloos zijn voor zover het bezit van land of huizen betreft waardoor de dreiging van dakloosheid als een zwaard van Damocles boven hun hoofd hangt.

Dichter bij huis, in westerse landen als Nederland zijn dergelijke extreme traditionele praktijken niet te vinden. Echter, ook hier gelden nog steeds traditionele normen die vrouwen meer dan mannen met zorgtaken belasten en hen economisch afhankelijk en daardoor kwetsbaar maken. Dat is geen probleem zolang er goede harmonie en gelijkheid is binnen het gezin. Het wordt echter anders in situaties van huiselijk geweld of indien de relatie uitloopt op een scheiding. De financieel zwakkere positie van de vrouw leidt er meestal toe dat zij voor haar huisvestingssituatie afhankelijk blijft van ex-partner of overheidsinstantie en doorgaans kwalitatief slechter gehuisvest is dan voor haar scheiding.

## De huisvestingsnorm nader bekeken

De substantiële ongelijke sociaaleconomische positie van vrouwen ten opzichte van mannen, roept de vraag op in hoeverre de door het CESCRC opgestelde huisvestingsnorm, en dan vooral de geformuleerde voorwaarden voor *behoorlijke* huisvesting toereikend zijn om verdragsstaten op het juiste spoor te zetten om substantiële gelijkheid van vrouwen te stimuleren en te bereiken.<sup>7</sup> Een aantal van de meest in het oog springende problemen passeert hieronder de revue.

De eerstgenoemde voorwaarde, *bescherming van woongenot*, is uiteraard zowel voor vrouwen als voor mannen van belang. Echter, zoals blijkt uit de door het CESCRC gegeven uitleg van deze voorwaarde, heeft het Comité hierbij vooral het oog op schending van het woongenot van buitenaf door de overheid zelf, of door derden. Staten kunnen deze bescherming realiseren door bijvoorbeeld een goede onteigeningswet aan te nemen en burgers een rechtsgang te bieden in het geval hun woongenot door overheid of door derden wordt verstoord. In het licht van de wereldwijd voorkomende problematiek van huiselijk geweld, en dan vooral de mishandeling van een vrouw door haar mannelijke partner, is het echter vreemd dat in een definitie van behoorlijke huisvesting met geen woord wordt gerept over veiligheid en rust *binnenshuis*. Het Comité lijkt te zijn uitgegaan van de mythe dat 'thuis' een veilig toevluchtsoord is voor alle leden van het gezin. In werkelijkheid wordt het woongenot van meer vrouwen verstoord door geweld van binnenuit dan van buitenaf. Volgens de Speciale Rapporteur van de Verenigde Naties inzake geweld tegen vrouwen is de hoofdoorzaak van huiselijk geweld de ongelijke machtsverhouding tussen vrouwen en mannen (Coom-



Een dakloze vrouw

araswamy, 1999, par. 31). Huiselijk geweld of de dreiging daarvan, maakt de huisvestingssituatie onmiddellijk ondeugdelijk, ook al zijn de materiële omstandigheden nog zo comfortabel. Als staten of niet-gouvernementele organisaties zich al bemoeien met huisvestingsaspecten van huiselijk geweld, blijft die bemoeienis meestal beperkt tot het aanbieden van een plaats in een opvanghuis aan het slachtoffer (met haar kinderen). Door de ontheemding, het gebrek aan privacy, de tijdelijkheid en vaak ook de onveiligheid, kan dergelijke noodhuisvesting niet als behoorlijk worden gekwalificeerd. Bovendien is plaatsing van het slachtoffer in een opvanghuis een nogal vreemde uitweg omdat het slachtoffer gedacht wordt huis en haard te verlaten, terwijl de dader in zijn vertrouwde omgeving mag blijven. Het lijkt een voortzetting van de traditionele opvatting dat de man de baas is in huis. De hulp aan het slachtoffer zou er juist uit moeten bestaan dat zij (en de kinderen) in hun eigen omgeving kunnen blijven terwijl de dader (tijdelijk) ander onderdak zal moeten zoeken en tevens verplicht wordt in therapie te gaan eer hij weer tot de echtelijke woning wordt toegelaten. De meeste vrouwen die door hun partner

worden mishandeld zijn er immers niet op uit om een einde aan hun relatie te maken, zij willen dat er een einde aan het geweld komt (Westendorp & Wolleswinkel, 2005, pp. 139-140).

Het Comité heeft bij schending van het woongenot vooral gedacht aan *gedwongen uitzettingen*. Deze oorzaak van dakloosheid vindt het Comité zelfs zo belangrijk dat het er een speciale algemene aanbeveling (nr. 7) aan heeft gewijd. Echter, in deze aanbeveling wordt geen aandacht besteed aan de voor vrouwen meest voorkomende en meest ingrijpende vorm van gedwongen uitzettingen, namelijk uitzettingen die plaatsvinden in de privésfeer door personen die zij zeer goed kennen, zoals hun partner of leden van hun aangetrouwde familie. Dergelijke uitzettingen komen vrijwel nooit in het nieuws, maar vrouwen geven aan dat de psychologische slag nog veel groter is als ze hun thuis moeten verlaten door toedoen van intimi dan wanneer zij door vreemden op straat worden gezet. Substantiële gelijkheid vereist dat staten maatregelen nemen die dergelijke privé-uitzettingen aanpakken, zodat vrouwen niet rechteloos en berooid aan hun lot worden overgelaten. In China, waar vrouwen op het platteland



vaak het slachtoffer worden van traditionele praktijken, is in dit kader een interessante oplossing gezocht door wetgeving aan te nemen waarin wordt bepaald dat als een vrouw haar familie en gemeenschap verlaat door te huwen en zij in haar nieuwe woonplaats geen bezitsrechten verwerft, zij altijd het recht behoudt om naar haar oorspronkelijke land en huis terug te keren. Hiermee hoopt de Chinese regering te voorkomen dat weduwen en verstoten en gescheiden vrouwen dakloos worden als zij niet langer geaccepteerd worden door hun partner of schoonfamilie (COHRE, april 2008, p. 27). Met deze regeling wordt getracht een traditionele praktijk te combineren met betere bescherming van het woongenot van vrouwen. Uiteraard is het noodzakelijk dat de naleving ervan door de overheid wordt gehandhaafd en dat vrouwen een gemakkelijk toegankelijk en goedkoop rechtsmiddel wordt geboden voor het geval hen terugkeer wordt geweigerd.

De aanwezigheid van *basisvoorzieningen*, en dan vooral schoon water en brandstof om te koken is voor de meeste vrouwen belangrijker dan voor mannen, doordat het overgrote deel van de zorgtaken op de schouders van vrouwen rust. Vrouwen ondervinden ook meer hinder van het ontbreken van basisvoorzieningen dan mannen (Kothari, 2008, par. 27-29). Zolang deze taakverdeling een feit is, zou het Comité verdragsstaten uitdrukkelijk moeten voorhouden dat de ervaringen en behoeften van vrouwen het uitgangspunt van beleid zou moeten zijn. Vrouwen moeten ook uitdrukkelijk betrokken worden bij allerlei besluitvormingsprocedures rond basisvoorzieningen, zoals beslissingen over de plaats waar een waterput moet worden geslagen.

De invulling door het Comité van het criterium *betaalbaarheid* lijkt vanuit een mannelijk perspectief te zijn geschreven.

Het CESCR gaat er namelijk vanuit dat er een inkomen is en dat de woonlasten een bepaald percentage van dit inkomen mogen bedragen dat zodanig is dat andere levensbehoeften er niet door in het gedrang komen. Het verschil in inkomen en vermogen tussen vrouwen en mannen is echter zo groot dat 'betaalbaarheid' onmogelijk genderneutraal geformuleerd en benaderd kan worden (UNDP, 1995, pp. 74-78). In vergelijking met mannen verrichten vrouwen een veel groter aandeel in het onbetaalde circuit, in het bijzonder als het gaat om zorgtaken, maar ook als het gaat om onbetaald werk op het land of in het familiebedrijf. Door de combinatie werk/zorgtaken zijn veel vrouwen genoodzaakt parttime te werken of in de informele sector waardoor hun inkomen zeer laag is met weinig tot geen perspectief op promotie. Ook in westerse landen waar er nauwelijks meer sprake is van een opleidingsachterstand, blijft er een hardnekkige inkomensachterstand tussen vrouwen en mannen die op 15% wordt geschat. Bovendien groeit de groep van alleenstaande vrouwelijke kostwinners die niet alleen voor zichzelf, maar ook voor de huisvesting van anderen moeten zorgen. Het is dan ook niet voor niets dat de voornaamste aanwas van de daklozenopvang in Canada bestaat uit alleenstaande vrouwen met hun kinderen. De factor betaalbaarheid moet daarom opnieuw worden bekeken en er moeten innoverende steunmaatregelen genomen worden speciaal voor alleen-moedergezinnen aangezien veel van deze vrouwen meer dan (tijdelijke) huisvesting nodig hebben.

## Conclusies en aanbevelingen

De interpretatie van de internationale huisvestingsnorm sluit niet aan bij de sociaaleconomische realiteit van veel vrou-

wen. De maatregelen die nu worden aanbevolen leiden in de meest gunstige situatie tot formele gelijkheid tussen mannen en vrouwen, maar gelijkheid in de praktijk blijft uit. De interpretatie en implementatie van de norm zal daarom moeten worden aangepast, uitgebreid en geconcretiseerd. Hoewel de naleving van de norm op nationaal niveau moet plaatsvinden, is het belangrijk dat op internationaal niveau duidelijke handreikingen worden geboden zodat het voor Verdragsstaten helder wordt welke (aanvullende) maatregelen genomen moeten worden om behoorlijke huisvesting voor vrouwen in de praktijk te realiseren en daarmee te voldoen aan de in mensenrechtenverdragen gestelde principes van gelijkheid en non-discriminatie.

Op korte termijn is er een aantal maatregelen dat staten zouden moeten nemen teneinde het woongenot van vrouwen te verbeteren en te beschermen. Op de eerste plaats moet discriminerende wetgeving en beleid zo spoedig mogelijk worden afgeschaft. De internationale gemeenschap, niet-gouvernementele organisaties en de Verdragscomités, dienen hiertoe druk te blijven uitoefenen op staten die nog steeds wettelijke discriminatie van vrouwen toestaan.

De concepten gelijkheid en discriminatie dienen nader te worden uitgelegd. In het bijzonder het begrip genderdiscriminatie stuit bij veel staten op onbegrip. Het lijkt de taak van de Verdragscomités om een en ander te verhelderen. Als staten niet begrijpen wat er wordt bedoeld, zullen effectieve maatregelen vanzelfsprekend achterwege blijven.

In de praktijk blijkt dat meisjes en vrouwen vaak rechteloos zijn en beschikkingsrecht ontberen waardoor zij machteloos moeten afwachten hoe, waar en voor hoe lang ze ergens gehuisvest zijn. Veel vrou-

wen lopen het gevaar slachtoffer te worden van gedwongen uitzettingen in de privésfeer, gevolgd door een vrijwel uitzichtloze situatie van dakloosheid. Het CESCR zou daarom een autonoom recht op huisvesting moeten propageren als tegenwicht tegen het traditionele idee dat er wel binnen het gezin of de familie voor huisvesting van vrouwen wordt gezorgd. De nu bestaande afhankelijkheid bergt het gevaar van misbruik in zich.

In het verlengde daarvan dient huiselijk geweld te worden aangepakt. Staat en maatschappij moeten ervan worden doordrongen dat huiselijk geweld niet alleen een aantasting is van de lichamelijke integriteit, maar dat daarmee ook verschillende economische rechten van het slachtoffer worden geschonden, waaronder het recht op huisvesting. De te nemen maatregelen, bestaande uit wetgeving, voorlichting en beleid, moeten daarom behoorlijke huisvesting van het slachtoffer voorop stellen. Voor de vrouwen die van hun gewelddadige man afwillen, dient een reëel alternatief te worden gevonden zodat in ieder geval na de scheiding hun huisvestingssituatie gelijkwaardig is aan die van hun ex-partner. Privaatrechtelijke maatregelen waarbij de dader indien nodig aan behoorlijke huisvesting van zijn slachtoffer meebetaalt liggen het meest voor de hand.

Voor de lange termijn is het noodzakelijk om een mentaliteitsverandering teweeg te brengen. Zolang vrouwen als tweederangsburgers worden gezien en behandeld, zullen zij nooit gelijke rechten ten aanzien van huisvesting verwerven. Vooral culturele en traditionele praktijken die schadelijk zijn voor meisjes en vrouwen moeten worden aangepakt. De overheid dient een grote rol te spelen bij de beïnvloeding en verwerping van stereotiepe denkbeelden. Staten hebben daartoe niet alleen een morele, maar

ook een juridische plicht. Structurele veranderingen nemen veel tijd in beslag, maar alleen zij kunnen leiden tot blijvende verbeteringen en verwezenlijking van huisvestingsrechten van vrouwen in theorie en praktijk.

### Noten

1. Deze bijdrage is gebaseerd op de dissertatie waarop de auteur op 1 juni 2007 promoveerde, getiteld: *Women and housing: gender makes a difference*.
2. In dit artikel wordt generaliserend over huisvesting van 'vrouwen' gesproken. Uiteraard zijn er in de praktijk grote verschillen tussen vrouwen en de sociaaleconomische situatie waarin zij zich bevinden. Toch gebruik ik 'vrouwen' als algemene term omdat ik ervan overtuigd ben dat voor het overgrote deel van de vrouwen ter wereld een of meer aspecten die de verwezenlijking van gelijkheid van behoorlijke huisvesting in de weg staan van toepassing zijn.
3. Speciale rapporteurs zijn onafhankelijke deskundigen die van de VN-Mensenrechtenraad het mandaat krijgen om specifieke schendingen van mensenrechten te onderzoeken. In het kader van dit artikel zijn vooral de studies van de speciale rapporteurs op het gebied van huisvesting en geweld tegen vrouwen van belang.
4. De volledige tekst van het verdrag, alsook van andere relevante documenten, zoals algemene aanbevelingen en landencommentaren is te vinden op:  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/>.
5. Er is de afgelopen jaren (terecht) veel kritiek geweest op China omdat mensen in verband met de organisatie van de Olympische Spelen uit hun woningen zijn verdreven. Bij de vorige Olympische Spelen gebeurde echter hetzelfde in Griekenland.
6. Het VN-Vrouwenverdrag gaat, meer dan andere VN-mensenrechtenverdragen, gebukt onder de vele voorbehouden die door Verdragsstaten zijn gemaakt. In het bijzonder voorbehouden bij de artikelen 2 en 16, die tot de kernartikelen gerekend moeten worden, zetten het toezichhoudende orgaan vrijwel buiten spel. Voor zowel IVBPR als IVESCR geldt dat slechts twee of

drie verdragsstaten een voorbehoud bij artikel 3 hebben gemaakt.

7. Wellicht is een factor van belang dat op het moment dat het Comité zich bezig hield met het opstellen van de algemene aanbevelingen over huisvesting, slechts een van de achttien Comité-leden van het vrouwelijk geslacht was. Sinds januari 2007 telt het orgaan (voor het eerst) vier vrouwelijke leden.

### Literatuur

- COHRE (April 2008). *Women and housing rights*. Geneva: Centre on Housing Rights and Evictions, 2<sup>nd</sup> edition.
- COHRE (May 2008). *Women, slums and urbanisation report; examining the causes and consequences*. Geneva: Centre on Housing Rights and Evictions.
- Coomaraswamy, R. (1999). *Violence against women in the family, report by the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*. UN doc. E/CN.4/1999/68, 10 March 1999.
- Kothari, M. (2008). *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*. UN doc. A/HRC/7/16, 13 February 2008.
- Sachar, R. (1995). *The right to adequate housing, Final report submitted by Mr Rajindar Sachar, Special Rapporteur*. UN doc. E/CN.4/Sub.2/1995/12, 12 July 1995.
- Shachar, A. (2001). *Multicultural Jurisdictions; Cultural Differences and Women's Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- UNDP (1995). *Human Development Report 1995. Gender and human development*. New York: United Nations [United Nations Development Programme].
- Westendorp, I. (2007). *Women and housing: gender makes a difference*. Antwerpen: Intersentia.
- Westendorp, I. & R. Wolleswinkel (Eds.) (2005). *Violence in the domestic sphere*. Antwerpen: Intersentia.