

De Spaanse aanpak van partnergeweld

Een perspectief voor Nederland

Mojan Samadi¹

Gendergerelateerd partnergeweld tegen vrouwen is de afgelopen jaren een steeds zichtbaarder maatschappelijk en politiek probleem geworden, zowel in Nederland als daarbuiten. Hoewel de Nederlandse overheid verschillende maatregelen heeft genomen om (ex-)partnergeweld en femicide tegen te gaan, klinkt er stevige kritiek op het gebrek aan samenhang, specialisatie en aandacht voor de genderspecifieke aard van dit geweld. In dat kader wordt steeds vaker gewezen op Spanje, waar sinds 2004 een integrale en expliciet gendergerichte aanpak is ontwikkeld. Deze bijdrage bespreekt de hoofdlijnen en effecten van de Spaanse aanpak van partnergeweld en verkent in hoeverre dit stelsel aanknopingspunten biedt voor de Nederlandse context.

1. Inleiding

De aanpak van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen staat sinds enkele jaren op de politieke agenda in Nederland.² In het bijzonder is er in de afgelopen jaren veel aandacht voor femicide, in de zin van (ex-)partnergeweld met een dodelijke afloop. Sinds 2022 zijn er expliciete verwijzingen naar femicide in parlementaire stukken, beleid en zelfs in de rechtspraak.³ Het Openbaar Ministerie voert inmiddels al enkele jaren beleid gericht op de aanpak van femicide en partnergeweld; in 2024 presenteerde het kabinet het gezamenlijke plan van aanpak 'Stop femicide!' van de Ministeries van Rechtsbescherming, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap⁴ en eind 2025 kondigde het kabinet aanvullende maatregelen aan ter bestrijding van huiselijk geweld.⁵ Ondanks een zekere prioritering, is er ook veel kritiek op de Nederlandse

aanpak van (ex-)partnergeweld.⁶ Het commentaar komt er kort gezegd op neer dat er nog altijd weinig oog is voor de genderspecifieke aspecten van dit type geweld, er te weinig capaciteit is bij de verschillende instanties en de integrale juridische infrastructuur voor samenwerking ontbreekt, evenals het vereiste specialisme bij de verschillende actoren.⁷ Bovendien lijken verschillende overheidsinspanningen zich vooralsnog met name te richten op een strafrechtelijke aanpak, terwijl de probleem-analyse die ten grondslag ligt aan gendergerelateerd geweld tegen vrouwen toch ook meebrengt dat het hier een cultureel probleem betreft dat ook een andere, en daarmee bredere, aanpak billijkt. In het publieke debat wordt niet zelden gewezen op andere Europese landen die zowel wat het strafrecht betreft als de integrale overheidsreactie voorlopen op Nederland. Zo heeft een aantal Europese landen, te weten Cyprus, Malta, Kroatië en Italië, recent een aparte strafbaarstelling van femicide in het leven geroepen.⁸ Wat betreft de integrale aanpak wordt inmiddels ook naar Spanje gekeken. Dat gebeurt niet alleen in het publieke debat en de media; het afgelopen jaar heeft een Nederlandse delegatie van (gerechtelijke) ambtenaren een werkbezoek gebracht aan Spanje om lering te trekken uit de Spaanse aanpak van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen.⁹ In Spanje is er weliswaar geen bijzondere strafbaarstelling voor femicide, maar het beleid inzake partnergeweld wordt wel alom geroemd.¹⁰

Spanje heeft de afgelopen decennia een vooruitstrevende aanpak ontwikkeld om partnergeweld tegen vrouwen aan te pakken, met als speerpunt de oprichting van

De probleemanalyse van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen brengt toch ook mee dat het hier een cultureel probleem betreft dat daarmee een bredere, aanpak billijkt

gespecialiseerde rechtbanken voor de behandeling van dergelijke zaken (*juzgados de violencia sobre la mujer*). Deze rechtbanken zijn opgericht in 2004 met de invoering van de wet tegen gendergerelateerd geweld (*Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*). De Spaanse aanpak wordt internationaal geprezen vanwege haar integrale karakter. De wet bevordert de samenwerking tussen verschillende hulpverleningsinstanties, breidt de rechten van slachtoffers van gendergeweld uit en biedt beschermingsmaatregelen. Naast deze juridische maatregelen zet de wet in algemene zin in op de bevordering van gendergelijkheid via culturele en economische maatregelen. Hoewel in de literatuur ook veel discussie is over deze aanpak, laten de cijfers van de Spaanse overheid wel een duidelijke dalende trend zien in het aantal femicides.¹¹

In deze bijdrage beschrijf ik het Spaanse stelsel in dezen en laat ik zien hoe de integrale aanpak eruitziet. Hiermee beoog ik te illustreren dat de aanpak van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen meer vergt dan louter de inzet van juridische instrumenten. Daartoe schets ik ten eerste de totstandkoming en context van de Spaanse regelgeving rondom partnergeweld (paragraaf 2). Vervolgens bespreek ik de generieke wet tegen gendergerelateerd geweld tegen vrouwen (paragraaf 3) en de effecten daarvan (paragraaf 4). Ik sluit af met enkele concluderende opmerkingen over de uitdagingen van dit systeem en welke lessen Nederland kan trekken uit de Spaanse aanpak (paragraaf 5).

2. De achtergrond van *La Ley Orgánica 1/2004*

Vanaf de jaren tachtig, na de val van het fascistische Franco-regime, ontstond er in Spanje een opleving van femi-

nistische groeperingen die hun kans schoon zagen om de fascistische en daarmee veelal misogyne regelgeving terug te draaien.¹² Vrouwenrechtenorganisaties als *Comisión de Investigación de Malos Tratos a Mujeres* (initieel gelinkt aan de socialistische partij)¹³ en *Instituto de la Mujer* wisten dankzij de winst van linkse partijen gendergerelateerd geweld tegen vrouwen op de politieke agenda te krijgen.¹⁴ Naar aanleiding hiervan riep de senaat een speciale commissie in het leven die aan het einde van de jaren tachtig rapporteerde over het fenomeen gendergerelateerd geweld tegen vrouwen. Die commissie sloot zich aan bij bevindingen van internationale vrouwenrechtenorganisaties en constateerde dat partnergeweld de meest voorkomende vorm van geweld tegen vrouwen is in de Spaanse maatschappij. Als oorzaak wees zij op de patriarchale attitudes over het gezinsleven en de positie van de vrouw daarbinnen.¹⁵ Ondanks een positieve ontvangst van het rapport kwam het nauwelijks tot daadwerkelijke wijzigingen in wetgeving of beleid.¹⁶ De eerste wetswijzigingen waren slechts cosmetisch van aard en bovendien weinig effectief omdat onvoldoende budget vrijgemaakt werd voor het beleid. Daar kwam pas vanaf de jaren negentig langzaam verandering in. Met de oprichting van vrouwencentra in grote Spaanse steden (*Centros de Información de los Derechos de la Mujer*) waren de eerste stappen gezet in het publieke beleid aangaande de aanpak van intiem partnergeweld.¹⁷

Pas met de invoering van de *Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (hierna: *Ley Orgánica*) in december 2004 werd de eerste grote stap gezet.¹⁸ De wet erkende nadrukkelijk dat gendergerelateerd geweld tegen vrouwen

Auteur

1. Mr. dr. M. Samadi is universitair hoofddocent straf- en strafprocesrecht aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht.

Noten

- Dat geldt zowel voor seksueel geweld (zie de in juli 2024 in werking getreden Wet Seksuele Misdriften, *Stb.* 2024, 59) als voor huiselijk geweld en femicide.
- Zie M. Samadi, 'Femicide of moord? Over het belang van een feministisch perspectief bij gendergerelateerde moorden', *RM Themis* 2024/3, p. 117-129.
- 'Stop Femicide! Plan van aanpak om dodelijk geweld tegen vrouwen en meisjes door (ex-)partner of familie te voorkomen', Rijksoverheid, 7 juni 2024, te raadplegen via: open.overheid.nl/documenten/7428c2b8-01fb-4ff9-99d2-a86b789daf39/file.
- Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 18 december 2025 (*Kamerstukken II* 2025/26, 28345, nr. 293, p. 4).
- Zie specifiek voor het meest recent plan van aanpak: A. Alberts & M. Althoff,

'Erkenning zonder effect. Over de beperkte meerwaarde van het plan van aanpak "Stop Femicide!", *JV* 2025/3, p. 55-70; zie voor meer algemeen commentaar: I. Avontuur, 'Het negeren van huiselijk geweld is een systeemfout bij de aanpak van 'complexe' scheidingen', *NJB* 2022/2696, afl. 38, p. 3128-3135; I. Avontuur & M.-J. van Hoof, 'Gezag en omgang in de context van dwingende controle/intieme terreur', *NJB* 2024/1302, afl. 21, p. 1617-1623; K. Lünemann, M. Lünemann & M. Stekete, *Patroon van dwang en controle is genderspecifiek. Verdiepende analyses derde cohortstudie wat betreft patroon van controle en dwang onder cliënten Veilig Thuis*, Utrecht: Verweij-Jonker Instituut 2024; R. Römkens, 'Een lange weg. Naar herkenning van femicide als genderprobleem in Nederland', *JV* 2025/3, p. 12-37.

7. Zie ook het kritische rapport van de *Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence* (GREVIO), het toezichtsorgaan van het Verdrag van Istanbul. Op 20 januari 2020 en 21 oktober 2025 heeft GREVIO kritische rapporten uitgebracht over de naleving door Nederland van het verdrag: GREVIO,

Building trust by delivering support, protection and justice. Netherlands First thematic evaluation report, 21 oktober 2025, te raadplegen via: rm.coe.int/first-thematic-evaluation-report-on-the-netherlands/488028f8df.

8. Zie voor Malta en Cyprus: M. Naudi e.a., *EU Policy brief on femicide prevention. Fem-United Project*, 2022, p. 12 (te raadplegen via: ifes.fau.de/files/2022/12/FEM-UnitED_EU-Policy-Brief-FINAL.pdf); voor Kroatië: Zlanak (artikel) 111.a KZ (Kazneni zakon (Wetboek van Strafrecht)), dat is ingevoerd door artikel 15 van de wet geplaatst in NN (Narodne Novine) 36/2024-570 (Zakon o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona); en voor Italië artikel 577bis van het Italiaanse Wetboek van Strafrecht (ingevoerd met de wet 181/2025 van 2 december 2025).

9. open.overheid.nl/documenten/d2f238f4-66af-4d6c-901b-8853d8dac112/file.

10. Zie bijvoorbeeld het positieve landenrapport van GREVIO inzake deze wet: *Building trust by delivering support, protection and justice Spain First thematic evaluation report*, 21 november 2024, te raad-

plegen via: rm.coe.int/first-thematic-evaluation-report-building-trust-by-delivering-support-/1680b28368.

11. Die cijfers worden zeer minutieus bijgehouden door het Spaanse Ministerie van Gelijkheid, zie: violenciaincifrasyvictimasmortales.gob.es/violenciaEnCifras/victimasmortales/fichaMujeres/.

12. P. Albertin Carbó, J. Cubells, M.C. Peñaranda & L.M. Martínez, 'Feminist Law Meets an Androcentric Criminal Justice System: Gender-Based Violence in Spain,' *Feminist Criminology* 2020, afl. 15, p. 71.

13. Veel organisaties en (vak)bonden in Spanje hebben een uitdrukkelijke politieke kleur.

14. C. Roggebrand, 'Shifting policy responses to domestic violence in the Netherlands and Spain (1980-2009)', *Violence against women* 2012/18, p. 789-790.

15. Roggebrand 2012, p. 790 verwijzend naar *Comisión de Derechos Humanos del Senado*, 1989, p. 12183-12184.

16. Roggebrand 2012, p. 790-791.

17. Albertin Carbó e.a. 2020, p. 71-72.

18. *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*.



Maruja Mallo, La verbena (1927) Museo Reina Sofia, Madrid © imageBROKER/Bartomeu Balaguer Rotger/Alamy

plaatsvindt wegens de ongelijkheid tussen man en vrouw. Ook voor die tijd was dat geen baanbrekende vaststelling. De wet sloot – in zowel letter als geest – aan bij verschillende internationale vrouwenrechtenverdragen (en andere *soft law*-instrumenten) en verwees zelfs direct naar de Wereldvrouwenconferentie van 1995 in Beijing.¹⁹ Wel was deze vaststelling van belang voor de doelstelling van de wet, die wel degelijk (zeker voor die tijd) progressief en ambitieus was. Met een veelomvattend en multidisciplinair pakket aan maatregelen beoogde de wetgever een instrument voor gendergelijkheid te creëren dat zich specifiek richt op de ongelijkheid tussen man en vrouw.²⁰ De invoering van deze wet ging niet zonder slag of stoot: binnen de Spaanse samenleving barstte een discussie los over de eigen *machismo*-cultuur en de vraag of dergelijke

overheidsinitiatieven dat probleem niet alleen maar vergroten door er de aandacht op te vestigen.²¹ Na initieel verzet in het Spaanse parlement vanuit conservatief-rechts (*Partido Popular*) begin 2000, werd het wetsvoorstel in 2003 opnieuw ter stemming gebracht door de socialisten en met brede steun (inclusief PP) aangenomen.²²

Hoewel de analyse van het probleem breder was, in die zin dat gendergerelateerd geweld in brede zin in verband werd gebracht met genderongelijkheid, beperkte de wet zich tot één specifieke vorm van gendergerelateerd geweld, te weten partnergeweld. De term *violencia de genero* (gendergerelateerd geweld) in de *Ley Orgánica* kent een scherp afgebakende betekenis en verwijst louter naar geweld van een man tegen zijn vrouwelijke (ex-)partner.²³ De achterliggende reden hiervan is dat dit type

Met een veelomvattend en multidisciplinair pakket aan maatregelen beoogde de wetgever een instrument voor gendergelijkheid te creëren dat zich specifiek richt op de ongelijkheid tussen man en vrouw

geweld door de staatscommissie als de meest veelvoorkomende vorm van gendergerelateerd geweld was aangemerkt en dat een scherpe afbakening zinvol werd geacht om dit probleem daadwerkelijk aan te kunnen pakken. Tegelijkertijd is er – vooral in recente jaren – ook veel kritiek geweest op deze afbakening.²⁴ In de kern gaat het erom dat de invulling van de term in sterke mate afwijkt van wat gebruikelijk is in internationale instrumenten, maar ook in het gebruik van de term in andere disciplines.²⁵

3. De hoofdlijnen van de Spaanse wet tegen gendergerelateerd geweld

Met de *Ley Orgánica*²⁶ is een breed palet aan maatregelen in het leven geroepen ter bestrijding van een specifieke vorm van gendergerelateerd geweld, te weten geweld gepleegd door een man tegen zijn vrouwelijke (ex-)partner; er moet sprake zijn of geweest van een *relaciones afectividad* tussen de dader en het slachtoffer.²⁷ Dat betekent dat ander geweld, zoals seksuele intimidatie, aanranding, verkrachting, stalking, etc., dat doorgaans eveneens onder gendergerelateerd geweld wordt geschaard, buiten de reikwijdte van deze wet valt, tenzij het is gepleegd in de context van een heteroseksuele intieme relatie.²⁸

Met de invoering van de *Ley Orgánica* is een reeks maatregelen geïntroduceerd ter 'preventie, bestraffing en uitbanning' van dit geweld (artikel 1 lid 2 *Ley Orgánica*). Ik zal hier enigszins met zevenmijlslaarzen doorheen gaan en sta stil bij de meest opvallende maatregelen.

De wet bevat in de eerste plaats maatregelen die beogen 'primaire preventie' te bewerkstelligen. Ze zijn er – in de woorden van de wetgever – op gericht de samenleving als geheel 'nieuwe waardenschalen te laten ervaren, gebaseerd op respect voor fundamentele rechten en vrijheden en gelijkheid tussen mannen en vrouwen'.²⁹ Zo wordt vereist dat in alle niveaus van het onderwijs consistente aandacht bestaat voor gendergelijkheid, non-discriminatie en vreedzame conflictoplossing (artikel 4-9) en bevat de wet een verbod op seksistische uitingen in de media en andere maatregelen ter regulering van seksisme en misogynie in de media (artikel 10-14), alsmede maatregelen gericht op bewustwording en training van zorgme-

dewerkers om partnergeweld te herkennen en adequaat te kunnen interveniëren (artikel 15-16).

Ten tweede bevat de wet maatregelen ten behoeve van slachtoffers. Hierbij gaat het om maatregelen die tot doel hebben om de autonomie van slachtoffers van gendergerelateerd geweld te vergroten en hun re-integratie in het sociale en arbeidsleven te vergemakkelijken, zoals het waarborgen van flexibele werktijden, geografische mobiliteit, bijzonder verlof en specifieke werkgelegenheidsprogramma's (artikel 21-26), subsidies en andere financiële steun (artikel 27) en een voorrangsregeling voor sociale huur (artikel 28) maar ook psychologische en maatschappelijke bijstand (artikel 19). Daarnaast zijn er ook meer juridische maatregelen. Deze hebben enerzijds betrekking op de rechtspositie van het slachtoffer in de juridische procedure (zoals het recht op gratis rechtsbijstand in *alle* procedures en recht op informatie – artikel 18 en 20) en anderzijds op risicopreventie- en -beheersingsmaatregelen gericht op de veiligheid en bescherming van slachtoffers (zogenoemde 'secundaire preventie').

Ten derde bracht de wet een aantal wijzigingen met zich voor het Spaanse Wetboek van Strafrecht. In de eerste plaats ging het om de invoering van verschillende strafbepalingen (of strafverzwarende omstandigheden bij reeds bestaande strafbepalingen) inzake geweld tegen een vrouwelijke (ex-)partner, zoals mishandeling in brede zin (fysiek, psychologisch en economisch), met bijzondere aandacht voor bedreiging en dwang en het gebruik van geweld in het bijzijn van kinderen, waarbij de ontzegging of beperking van het ouderlijk gezag als onderdeel van de straf kan worden opgelegd (artikel 36-40).³⁰ Deze strafbaarstellingen gaan bovendien gepaard met hogere strafmaxima.³¹ Daarnaast zijn in het wetboek bijkomende straffen en maatregelen ingevoerd, zoals het ontzeggen of intrekken van voorlopige invrijheidsstelling of verloven bij recidive en de verhoging van straffen bij overtreding van gebieds- en contactverboden (artikel 33-34, 40). Bovendien kent de wet een mediation-verbod voor dit type geweld (artikel 44).

Tot slot bevat de wet wijzigingen van institutionele en organisatorische aard. De meest in het oog springende wijziging is de oprichting van de gespecialiseerde recht-

19. Zie de preambule bij de wet o. l.; De Wereldvrouwenconferentie in 1995 wordt alom aangemerkt als de meest vooruitstrevend in haar doelstellingen en plannen voor het bewerkstelligen van gendergelijkheid.

20. P. Laurenzo, 'La violencia de género en la Ley Integral: Valoración político-criminal', *Jueces Para La Democracia* 2005, 54, p. 20-32.

21. L. García Ramos, 'La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Análisis y Efectos', 2018.

22. Roggebrand 2012, p. 797-798.

23. Zie art. 1 lid 1 *Ley Orgánica* 2004/1.

24. Albertín Carbó e.a. 2020 wijzen ook op de kritiek vanuit feministische en queer-literatuur (zie p. 73 en de aldaar aangehaalde

literatuur).

25. B.M. Pintos, 'Límites de la utilización del concepto 'violencia de género' en la Ley Orgánica 1/2004 para actuar contra el acoso sexual', *Journal of Feminist, Gender and Women Studies* 2015/1, p. 53-61; zie voorts het Spaanse landenrapport van GREVIO, *supra* voetnoot 9.

26. De wet is te raadplegen via: violencia-genero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/BOE-A-2004-21760.pdf

27. Artikel 1 lid 1 *Ley Orgánica* 2004/1.

28. Hierop is ook in de Spaanse juridische literatuur veel kritiek geuit, zie o.a.

P. Laurenzo, 'La violencia de género en el derecho Penal: un ejemplo de paternalismo

penal', in: P. Laurenzo e.a. (red.), *Género, Violencia y Derecho*, Valencia: Tirant lo blanch 2008, p. 329-362; E. Bodelon, 'Violencia contra las mujeres y el derecho no-androcéntrico: pérdidas en la traducción jurídica del feminismo', in: P. Laurenzo e.a. (red.), *Género, Violencia y Derecho*, Valencia: Tirant lo blanch 2008, p. 275-300.

29. Artikel 3 (b) spreekt van 'las nuevas escalas de valores basadas en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y de la igualdad entre hombres y mujeres'.

30. De genoemde artikelen in de *Ley Orgánica* verwijzen naar de gewijzigde artikelen in het Spaanse wetboek van strafrecht.

31. Hierover is overigens zowel in de juridische literatuur als praktijk veel discussie geweest, waarbij o.a. is beargumenteerd

dat een andere bestraffing voor mannelijk v. vrouwelijk slachtofferschap strijd zou opleveren met het gelijkheidsbeginsel. Het Spaanse constitutionele hof ging niet mee in deze argumentatie en achtte het onderscheid, gezien de probleemanalyse die ten grondslag ligt aan gendergerelateerd geweld tegen vrouwen, te rechtvaardigen. Zie uitgebreid D. Gonzalo Laguna Pontilla, *Los procesos ante los juzgados de violencia sobre la mujer* (diss. Universidad Complutense), Madrid, 2015, p. 98-131; en L. Bachmair-Winter & A. del Moral García, 'Spain', in: F. Verbruggen & V. Franssen (red.), *International Encyclopedia of Laws: Criminal Law*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2020, p. 279-280.

banken voor de afhandeling van zaken aangaande dit type geweld – *los juzgados de violencia contra la mujer* – en daaraan gerelateerde maatregelen zoals o.a. opleidingsvereisten voor rechters, officieren van justitie en politie en gespecialiseerde slachtofferhulp voor vrouwelijke slachtoffers van gendergeweld.³² Het vooronderzoek wordt geleid door de onderzoeksrechters bij deze rechtbanken (inmiddels zijn dat er 121).³³ Na afronding van het vooronderzoek beslist de onderzoeksrechter over het vervolg van de procedure. Indien er onvoldoende bewijs is, wordt de zaak geseponeerd. Is dat bewijs er wel, dan

Met de oprichting van deze gespecialiseerde rechtbanken werd beoogd om de gerechtelijke procedures voor dit type geweld te versnellen en tegemoet te komen aan de belangen en specifieke behoeftes van slachtoffers

bestaan er twee routes: minder ernstige feiten (eenvoudige mishandeling, bedreiging) kunnen binnen de gespecialiseerde gerechten worden afgedaan, terwijl ernstige feiten (zware mishandeling, partnerverkrachting) worden doorgestuurd naar de strafkamer van de reguliere rechtbank binnen die regio. De gespecialiseerde rechtbanken behandelen niet alleen de strafrechtelijke procedure, maar ook aanpalende civielrechtelijke procedures, zoals scheiding, gezag en omgangsregeling, alimentatie en specifieke maatregelen ten behoeve van de bescherming van jeugdigen (artikel 44 lid 2). Daarnaast hebben de rechtbanken de bevoegdheid om beschermende en preventieve maatregelen uit te vaardigen voor slachtoffers (gebieds- en contactverboden en politiemonitoring). Met de oprichting van deze gespecialiseerde rechtbanken werd beoogd om de gerechtelijke procedures voor dit type geweld te versnellen en tegemoet te komen aan de belangen en specifieke behoeftes van slachtoffers. Veruit de meeste zaken worden aangebracht bij deze rechtbanken door de politie,³⁴ maar daarnaast kunnen slachtoffers of derden (veelal artsen en zorgmedewerkers met een meldplicht) zaken ook direct melden bij de gespecialiseerde rechtbanken.³⁵ De gespecialiseerde rechtbanken hebben bovendien voorzieningen om tegemoet te komen aan de specifieke behoeftes van slachtoffers van huiselijk geweld en de gerechtelijke procedure voor slachtoffers minder belastend te laten zijn. Zo is er – als opgemerkt – gratis rechtsbijstand, moeten alle medewerkers van de rechtbanken speciale training hebben gehad en zijn er gespecialiseerde teams met psychologen en maatschappelijk werkers. Andere maatregelen om het slachtoffer bescherming te bieden betreffen het mogelijk maken van het horen van het slachtoffer via

videoverbinding (een anomalie in het Spaanse stelsel, waarin getuigen in de regel ter zitting worden gehoord),³⁶ en andere maatregelen om het slachtoffer en de verdachte van elkaar te scheiden, zoals een aparte route naar de rechtbank, een aparte ingang en een gordijn om het zicht te scheiden.³⁷

Daarnaast introduceerde de wet een reeks maatregelen ten behoeve van de coördinatie, monitoring en evaluatie van het beleid. In de eerste plaats is daarvoor een speciaal departement voor gendergerelateerd geweld (*Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género*) ingevoerd dat valt onder het ministerie van Gelijikheid (artikel 29). Het hoofd van dit departement is bevoegd tot het formuleren van landelijk beleid inzake gendergelijkheid en gendergerelateerd geweld, heeft een coördinerende taak inzake de uitvoering van dit beleid en draagt verantwoordelijkheid voor het vervaardigen en publiceren van landelijke data inzake dit type geweld. Deze coördinerende taak is des te belangrijker omdat de Spaanse staatsinrichting sterk decentraal is en een grote mate van zelfbestuur toekent aan de verschillende regio's in het land.³⁸ Dat brengt mee dat coördinatie tussen de verschillende regio's (en de autoriteiten en instanties in die regio's) van belang is voor het functioneren van het stelsel. Een belangrijk onderdeel van de *delegación* is de *Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer*, dit orgaan heeft als primaire taak het verrichten van onderzoek naar de prevalentie van gendergerelateerd geweld en het adviseren, evalueren en coördineren van de samenwerking tussen de verschillende instituties (artikel 30).³⁹ Het publiceert deze data elke maand op de overheidswebsite en biedt daarmee continu inzicht in ontwikkelingen in dezen.

De gecoördineerde werkwijze is tevens uitgemond in het *VioGén*-systeem (*Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género*); een monitorings- en risicotaxatie-instrument dat beoogt om meldingen bij (en van) verschillende actoren van gendergerelateerd geweld samen te brengen, te integreren en toegankelijk te maken voor de bevoegde autoriteiten (in alle regio's van het land).⁴⁰ In het *VioGén*-systeem kunnen autoriteiten alle gendergerelateerd geweld-zaken raadplegen, informatie delen en meldingen plaatsen over ontwikkelingen in de zaak. Deze informatie wordt gerangschikt per zaak (dus tussen één slachtoffer en één verdachte) waardoor in één oogopslag duidelijk is wat de stand van zaken is. Naast informatiedeling fungeert het systeem namelijk als een risicotaxatie-instrument voor de beoordeling van de te nemen beschermingsmaatregelen ten behoeve van slachtoffers.⁴¹ Het systeem houdt rekening met de specifieke aard van situaties van partnergeweld, waaronder het gegeven dat slachtoffers in voorkomende gevallen terugkeren bij de geweldpleger. Ook dan blijft monitoring (en eventueel beschermingsmaatregelen) noodzakelijk.⁴²

De Spaanse *Ley Orgánica* biedt daarmee een breed en geïntegreerd beleidskader dat verder reikt dan enkel strafrechtelijke maatregelen. Naast strafrechtelijke bescherming en vervolging richt de wet zich op diepere oorzaken van geweld, door in te zetten op onderwijs, cultuur, gezondheidszorg en de economische positie van vrouwelijke slachtoffers. Deze brede benadering erkent dat gendergerelateerd geweld een maatschappelijk probleem is dat op meerdere niveaus moet worden aangepakt. Tegelijk roept

Deze brede benadering erkent dat gendergerelateerd geweld een maatschappelijk probleem is dat op meerdere niveaus moet worden aangepakt. Tegelijk roept dit de vraag op in hoeverre deze maatregelen daadwerkelijk effectief zijn in de praktijk

dit de vraag op in hoeverre deze maatregelen daadwerkelijk effectief zijn in de praktijk. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de concrete effecten van dit beleid en de mate waarin de beoogde doelstellingen worden bereikt.

4. De effecten van de Spaanse aanpak

Ik benoemde al eerder dat deze integrale aanpak van gendergerelateerd geweld internationaal geprezen wordt. Grotendeels is deze lof te danken aan de sterke daling van dit type geweld in Spanje sinds de invoering van de wet. Uit de data over de prevalentie van gendergerelateerd geweld en femicides blijkt dat er een gestage daling te zien is in dit type geweld: zo schommelde het aantal (partner)femicides begin 2000 rond de 70, terwijl dat aantal in de afgelopen tien jaar rond de 50 ligt.⁴³ Hoewel uiteraard niet met zekerheid te zeggen is dat de daling ook daadwerkelijk te danken is aan de wet en de maatregelen die de Spaanse overheid in dat verband heeft genomen, blijkt uit vergelijkend onderzoek met andere landen dat partnerfemicides in Spanje inmiddels minder vaak voorkomen en in sterkere mate zijn afgenomen in de periode 2004-2016 dan in andere landen in Zuid-Europa.⁴⁴ Dat wijst er op dat de daling wel degelijk verband houdt met het Spaanse beleid. Een dergelijke ontwikkeling is ook zichtbaar ten aanzien van minder ernstige vormen van partnergeweld. De jaarlijkse enquêtes over de prevalentie van gendergerelateerd geweld van de *Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer* laten al jaren een voorzichtige daling

zien.⁴⁵ Een ander belangrijk effect van het Spaanse beleid is de significante toename van meldingen van intiem partnergeweld. Verschillende onderzoeken laten zien dat de aangiftebereidheid in het hele land is toegenomen,⁴⁶ met een nog sterkere stijging van de aangiftebereidheid in regio's waarin de gespecialiseerde rechtbanken zijn gesitueerd.⁴⁷ García-Hombrados e.a. linken in hun onderzoek de totstandkoming van de gespecialiseerde rechtbanken met deze hogere aangiftebereidheid van partnergeweld en sluiten bovendien uit dat het hier om valse aangiftes zou gaan, omdat de stijging gepaard gaat met een stijging van zaken (en veroordeling) bij die rechtbanken. Uit voornoemd onderzoek blijkt dat het hier om meldingen gaat van minder ernstig geweld, die eerder niet gerapporteerd werden. Daarmee heeft dit beleid dus daadwerkelijk bijgedragen aan het zichtbaar maken van eerder onzichtbaar geweld.⁴⁸

Een ander effect van de registratie van data is bovendien dat het beleid op een effectievere manier kan worden bijgesteld. Zo laten de data consistent zien dat partnerfemicides het vaakst voorkomen in vakantieperiodes (juli, augustus en december) waarin gezinnen veel tijd met elkaar doorbrengen. In gewelddadige huishoudens zijn dat doorgaans geen gelukkige periodes. Die vakantieperiode brengt mee dat het ook bij hulpverleningsinstanties rustiger is. Dit bewustzijn heeft er onder meer aan bijgedragen dat de Spaanse overheid hierop kan inspelen (bijvoorbeeld door meer mensen in te

32. Art. 43 *Ley Organica*.

33. Indien er geen gespecialiseerde rechtbank is in de regio, is de reguliere rechtbank bevoegd de zaak af te handelen. Zie de informatiefolder van het Spaanse Ministerie van Gelijikheid over de inrichting van de rechtbanken: *Guide to the system of action and coordination in cases of gender violence in Spain*, juli 2019, p. 21-22 te raadplegen via: violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/GUIADEACCIONESINGLES.pdf.

34. In 2019 werd 70% van de zaken gemeld door de politie. Zie J. García-Hombrados, M. Martínez-Matute & C. Villa, 'Specialised courts and the reporting of intimate partner violence: Evidence from Spain', *Journal of Public Economics* 2024/239, p. 4.

35. García-Hombrados e.a. 2024, p. 4-5.

36. Gonzalo Laguna Pontilla 2015, p. 575-576.

37. García-Hombrados e.a. 2024.

38. Spanje kent zeventien autonome regio's (*comunidades autónomas*) en twee autonome steden (*ciudades autónomas*). Deze autonome regio's zijn op hun beurt ingedeeld in vijftig provincies en 8131 gemeentes, die eveneens bevoegdheden hebben op het vlak van politie en justitie. Zie voor een overzicht van de bevoegdhedenverdeling *Guide to the system of action and coordination in cases of gender violence in Spain*, juli 2019.

39. Het observatorium brengt jaarlijks een rapport uit over de data rondom gendergerelateerd geweld. Het laatste rapport bevat de analyse t/m 2023, zie: *El Observatorio estatal de violencia sobre la mujer*: Colección contra la violencia de género, *XVII informe anual del observatorio estatal de violencia sobre la mujer 2023*, te raadplegen via: violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/XVII_Anuario_2023.pdf.

40. Zie uitgebreid J.L. González Álvarez, J.J. López Ossorio, C. Urruela Cortés & M. Rodríguez Díaz, 'Integral Monitoring System in Cases of Gender Violence VioGén System', *Behavior & Law Journal* 2018, 4(1), 29-40.

41. In 2025 heeft de Spaanse overheid het VioGén 2 ingevoerd dat een preciezere risico-taxatie kan uitvoeren met meer oog voor zaken waarbij kinderen betrokken zijn en andere kwetsbare slachtoffers (zie de overheidswebsite: <https://sistemaviogen.ses.mir.es/publico/viogen/en/>).

42. González-Álvarez 2018, p. 38.

43. De data zijn te raadplegen op de website van het ministerie (violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/victimas-Mortales/fichaMujeres/), de meest recente cijfers staan in de volgende grafiek: violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/VMortales_2026_03_23.pdf.

44. García-Hombrados 2024, p. 2.

45. violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/Executive-summary.pdf, p. 21-22.

46. García-Hombrados 2024; M. Calvo-García, 'The treatment of Gender Violence in the Spanish Administration of Justice: Implementation and Effectiveness of the Organic Act 1/2004, on *Integral Protection Measures Against Gender Violence*', *US-China Law Review*, 2019/16, nr. 6, p. 237-257; en het laatste rapport van *El Observatorio estatal de violencia sobre la mujer*: *Colección contra la violencia de género, XVII informe anual del observatorio estatal de violencia sobre la mujer 2023*, te raadplegen via: violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/XVII_Anuario_2023.pdf.

47. García-Hombrados 2024, p. 2.

48. García-Hombrados 2024, p. 2.

zetten in die periodes). Daarnaast wordt ook in de media veel aandacht besteed aan dit fenomeen, met name in die periodes.⁴⁹ Voorts blijkt uit onderzoek dat in algemene zin het publieke bewustzijn over dit type gendergerelateerd geweld is toegenomen.⁵⁰ Onderzoek naar het politieke en maatschappelijke discours laat zien dat op politiek niveau een verandering zichtbaar is in de wijze waarop gesproken wordt over gendergeweld en dat de relatie tussen dit geweld en genderongelijkheid nadrukkelijker wordt geaccepteerd.⁵¹

Andere belangrijke doelstellingen van de wet waren het beter beschermen van slachtoffers van gendergerelateerd geweld, het versterken van hun rechtspositie in juridische procedures en de procedure minder belastend voor hen te laten zijn. In het bijzonder geldt dat voor de oprichting van de gespecialiseerde rechtbanken.⁵² In dit verband is er een duidelijke verbetering te zien: zo is er een significante verkorting van de gerechtelijke procedure te zien, terwijl tegelijkertijd niet is afgedaan aan de belangen van de verschillende betrokkenen.⁵³ Daarnaast worden meer beschermingsmaatregelen opgelegd ten behoeve van het slachtoffer,⁵⁴ met name ook omdat de gespecialiseerde rechtbanken dat preciezer, efficiënter en sneller kunnen doen.⁵⁵ Voorts is veel geïnvesteerd in training en specialisatie van de justitiële autoriteiten die op dit terrein werkzaam zijn. Hierin is al veel winst behaald: onderzoek laat zien dat slachtoffers van gendergeweld de rechtspleging over het algemeen als positief ervaren en in het bijzonder bestaat er tevredenheid over de beschermingsmaatregelen (inclusief het *VioGén*-systeem). Dat wil

Onderzoek laat zien dat slachtoffers van gendergeweld de rechtspleging over het algemeen als positief ervaren en in het bijzonder bestaat er tevredenheid over de beschermingsmaatregelen (inclusief het *VioGén*-systeem)

niet zeggen dat de rechtspraktijk zonder problemen is. Nog altijd heeft de praktijk te kampen met bewijsproblemen, worden genderstereotypen gebruikt en is er in voorkomende gevallen sprake van secundaire victimisatie.⁵⁶ Zo blijkt uit onderzoek dat – wederom ondanks training en bewustwording – de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van slachtoffers nog altijd in twijfel worden getrokken wanneer zij niet voldoen aan het beeld van het ideale slachtoffer.⁵⁷ Ook de dynamiek van geweld tegen vrouwen in intieme relaties wordt niet altijd begrepen (in die zin dat het wordt geframed als een persoonlijk probleem tussen de dader en slachtoffer dan wel een psychologisch probleem van de een of de ander).⁵⁸ En bovendien is het

systeem niet goed toegerust op de noden van bijzonder kwetsbare slachtoffers, zoals immigranten of vrouwen met een handicap⁵⁹ (al is ook op dat terrein inmiddels het beleid gewijzigd).⁶⁰ En tot slot is er kritiek op de effectiviteit van de wet vanwege een tekort aan middelen, capaciteit en de hoge werkdruk van justitiële autoriteiten.⁶¹ In dit verband wordt ook op een meer systemisch niveau commentaar geuit op het strafrechtelijk stelsel; auteurs spreken van een androcentrisch model⁶² of institutioneel geweld tegen vrouwen.⁶³ Alom bekende problemen die we tegenkomen in alle Europese stelsels, zij het dat in Spanje duidelijke verbeteringen zichtbaar zijn.⁶⁴

Van belang is te onderstrepen dat het Spaanse beleid en de wetgeving niet stilstaan. De periodieke evaluatie onder leiding van de regeringsdelegatie tegen gendergerelateerd geweld brengt mee dat de praktijk voortdurend wordt gemonitord en het beleid dientengevolge aangepast. Hierboven is al op een aantal voorbeelden gewezen, maar een belangrijke ontwikkeling is ook de verruiming van de definitie van 'gendergerelateerd geweld', waardoor sinds 2022 al het gendergerelateerde geweld tegen vrouwen (dus ook wanneer het niet is begaan door een partner) onder deze definitie valt.⁶⁵ Het is de bedoeling dat de gespecialiseerde rechtbanken binnenkort *alle* typen gendergerelateerd geweld behandelen.⁶⁶ Dat dit onderwerp al decennia hoog op de politieke agenda staat, blijkt bovendien uit het budget dat daarvoor wordt vrijgemaakt: in de eerste jaren na invoering van de wet werd € 800 miljoen vrijgemaakt⁶⁷ en inmiddels gaat het om een budget van jaarlijks zo'n € 250 miljoen.⁶⁸

Concluderend kan worden gesteld dat binnen de beperkte kaders en gemaakte keuzes belangrijke verbeteringen te zien zijn. De Spaanse overheid zette niet alleen in op een juridische aanpak (hoewel de juridische maatregelen wel de boventoon voeren), maar maakte gender een integraal onderdeel van een breder beleid. Deze *gender-mainstreaming* is zichtbaar in de wijze waarop voortdurend over gendergerelateerd geweld wordt nagedacht en gesproken in het beleid, de politiek, de media, het onderwijs en de cultuur. Dat blijkt zelfs al uit de talrijke artikelen die in Spaanse wetenschappelijke tijdschriften worden gewijd aan dit thema.

5. Tot besluit: Spanje als inspiratie voor Nederlandse reactie op geweld tegen vrouwen?

In het voorgaande heb ik in grote lijnen de Spaanse overheidsreactie op één specifieke vorm van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen geschetst. Die gerichte keuze van de Spaanse overheid maakte het mogelijk om een veelomvattende aanpak te creëren voor deze specifieke vorm van gendergerelateerd geweld. De keuze ging gepaard met wijzigingen binnen bestaande juridische kaders (zoals opleidingsvereisten voor actoren, andere werkprotocollen, versteviging van de positie van slachtoffers in procedures) en hervormingen buiten de bestaande institutionele kaders (zoals de oprichting van gespecialiseerde rechtbanken en het departement voor gendergerelateerd geweld). Deze wijzigingen waren het gevolg van een (nog altijd gaande) maatschappelijk en politiek debat over genderongelijkheid en gendergerelateerd geweld als uiting daarvan. Inmiddels is het effect van dat beleid zichtbaar.

Tegelijkertijd wil ik geen utopisch beeld schetsen van het Spaanse stelsel. Uiteraard is ook in Spanje de praktijk weerbarstig en is er – zoals ook blijkt uit het voorgaande – geen sprake van een lineaire progressie. Ondanks dat de wet een serieuze poging is om een cultuurverandering te bewerkstelligen, is daarvan nog geen sprake. Dat vergt een langere adem. Het bewerkstelligen van gendergelijkheid is een kwestie van generaties en bovendien een verantwoordelijkheid van de gehele samenleving, in het bijzonder van de overheid die een taak heeft in de bescherming van *al* haar burgers (met inachtneming van de bijzondere kwetsbaarheden van die burgers). Dat brengt wat mij betreft mee dat het Spaanse beleid wel een voorbeeld is voor andere Europese landen, waaronder Nederland. Het laat zien dat een doelgerichte aanpak van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen noopt tot het maken van scherpe keuzes: in het benoemen van het probleem, het prioriteren van de aanpak ervan en het daadwerkelijk vrijmaken van een structureel en substantieel budget hiervoor zodat maatregelen niet afhankelijk zijn van tijdelijke projecten. De erkenning dat dit geweld samenhangt met genderongelijkheid brengt bovendien mee dat een integrale aanpak geboden is waarbij strafrechtelijke maatregelen samenkomen met hulpverlening, onderwijs en bewustwording. Dit alles

Het Spaanse beleid laat zien dat een doelgerichte aanpak van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen noopt tot het maken van scherpe keuzes

vergt coördinatie, maar ook evaluatie, om versnippering van het beleid tegen te gaan. De Spaanse *Ley Orgánica* biedt hiertoe een heldere blauwdruk. Het opvolgen van dit voorbeeld is bovendien allang geen vrijblijvendheid meer. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Istanbul is er nog altijd onvoldoende veranderd in de wijze waarop Nederland omgaat met gendergerelateerd geweld tegen vrouwen. Sinds vorig jaar is daar ook de Europese richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld bijgekomen.⁶⁹ Wil Nederland voldoen aan zijn Europese en mensenrechtelijke verplichtingen, dan doet het er goed aan naar Spanje te kijken. •

49. Zie bijvoorbeeld J. García, 'Un día de ola de calor en Madrid es un día de más violencia y de 910 llamadas más a Emergencias', *El País* 27 juni 2025; A. García Baroja, 'Igualdad advierte de que el verano es un factor de riesgo para el aumento de asesinatos machistas', *El País* 1 augustus 2023.

50. García-Hombrados e.a. 2024, o. 5.

51. M. Revilla-Blanco & A. Garrido-Ortolá, 'Political Frameworks for Gender-based Violence in Spain during the 14th Legislature (2019-2023)', *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 2025/189, p.131-148.

52. Preamble van de *Ley Orgánica*.

53. Zie uitgebreid García-Hombrados e.a. 2024 o. 5. De onderzoekers spreken van een tijdreductie van 38-66%.

54. Een deel van deze maatregelen was al in 2003 ingevoerd bij wet van 27/2003 ter verbetering van de rechtsbescherming van

slachtoffers van huiselijk geweld (*Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica*) van juli 2003.

55. Calvo-García, p. 243; in dezelfde zin ook J.J. Vallbé & C. Ramírez-Folch, 'The effects of judges' gender on decisions regarding intimate-partner violence', *Journal of Empirical Legal Studies* 2023/20, p. 641-668.

56. E. Bódelon, 'Violencia institucional y violencia de género', *Anales de Catedra Francisco Suarez* 2014/48, p. 131-155.

57. Albertín Carbó e.a. 2020, p. 85-87.

58. Albertín Carbó e.a. 2020, p. 88-89.

59. C. Vives-Cases e.a., 'Violencia de género en mujeres inmigrantes y españolas: magnitud, respuestas ante el problema y políticas existentes', *Gaceta sanitaria* 2009/23, p. 100-106.

60. In die zin dat melders van partnergeweld inmiddels een verblijfsstatus krijgen

voor de duur van vijf jaar en daarmee worden beschermd tegen uitzetting (artikel 31bis *Ley de Extranjería*).

61. 'Spanish justice system admits it is failing victims of gender violence', *El País* 28 september 2018.

62. Albertín Carbó e.a. 2020.

63. Bodelón 2014.

64. Zie in dat verband ook het landenrapport Spanje GREVIO 2024.

65. Met de inwerkingtreding van *Ley Orgánica* 10/2022, de 6 de septiembre, de *garantía integral de la libertad sexual*.

Gekoppeld aan deze wet is ook een vijfjarige beleidsstrategie onder leiding van een nationale coördinator tegen seksueel geweld (*Oficina Nacional Contra las Violencias Sexuales*) die er kort gezegd voor moet zorgen dat de wet op dezelfde wijze wordt ingebed in het stelsel als *Ley Orgánica*.

66. Landenrapport Spanje GREVIO 2024, p. 14.

67. Ministerio del Igualdad, *An evaluation of the application of organic law 1/2004 of 28 december on comprehensive protection measures against gender-based violence*, 17 december 2009, te raadplegen via: violencia-genero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/Informe_Ejecutivo_Evaluacion_aplicacion_tres_anos_Ley_Organica_1_2004_28_diciembre_INGLES.pdf.

68. Zie voor het budget de website van het ministerie van Gelijkheid, voor 2024: sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2024Proroga/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/2/29/2/1/N_24P_E_R_31_130_1_1_1_1232C_2.PDF.

69. Richtlijn 2024/1385 van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld van 14 mei 2024.