

BIJLAGE 3 – Lessen uit Spanje voor de Nederlandse aanpak van geweld tegen vrouwen en femicide

Aanleiding

Tijdens het tweeminutendebat over slachtofferbeleid op 4 september jl. verzocht Kamerlid Eerdmans (JA21) het kabinet te onderzoeken welke elementen uit de Spaanse aanpak van geweld tegen vrouwen en femicide in Nederland toepasbaar zijn.

Om die vraag te beantwoorden bracht een Nederlandse delegatie van VWS, OCW, JenV, de VNG, de Raad voor de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie van 27 t/m 30 oktober 2025 een werkbezoek aan Spanje. De delegatie sprak met de centrale overheid, regionale en lokale autoriteiten, het openbaar ministerie, de rechtspraak, opvang- en hulpverleningsorganisaties, deskundigen en een lokale feministische non-gouvernementele organisatie die een belangrijke rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de Spaanse wetgeving (en nog altijd speelt bij de hulpverlening aan slachtoffers).

Het doel van het bezoek was niet alleen om te zien *wat* Spanje doet, maar vooral *waarom* dat werkt en welke elementen relevant kunnen zijn voor de Nederlandse context.

Samenvattende conclusie

De Spaanse aanpak laat zien dat structurele vooruitgang mogelijk is wanneer politieke verantwoordelijkheid, wettelijke en institutionele verankering, maatschappelijke participatie, datagedreven werken en structurele financiering gezamenlijk worden georganiseerd. De aanpak is geen tijdelijk programma, maar een permanent systeem met duidelijke rollen, mandaten en centrale coördinatie.

Lessen uit Spanje

1. Heldere verdeling van verantwoordelijkheden, taken en beleid

De *Ley Orgánica 1/2004* (de organieke wet op partnergeweld tegen vrouwen) vormt de basis voor beleid, uitvoering, dataregistratie en financiering. De verantwoordelijkheidsverdeling is in Spanje helder. De aanpak van geweld tegen vrouwen behelst een systematische en structurele aanpak.

2. Vijfjaarlijkse nationale pacts geven continuïteit en politieke binding

Het *Pacto de Estado* (het staatsakkoord op gendergerelateerd geweld) wordt opgesteld door ministeries, regio's, gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Het wordt door het parlement vastgesteld en elke vijf jaar herzien en voorzien van bijbehorende financiële middelen. Dit zorgt voor politieke én financiële borging over kabinetsperioden heen.

3. Eén landelijk coördinerend orgaan met duidelijk mandaat

De 'Regeringsdelegatie tegen gendergeweld' (een DG binnen het ministerie van Gelijkheid) fungeert als nationaal coördinatieorgaan en dit is ook wettelijk vastgelegd. De delegatie heeft sterke coördinerende en sturende bevoegdheden op het terrein van preventie, hulpverlening en beleidsontwikkeling. De lijnen naar ministeries, regio's, gemeenten, Openbaar Ministerie, politie en maatschappelijke organisaties zijn helder, gestructureerd en in belangrijke mate vastgelegd in wet- en regelgeving.

4. Structurele data-uitwisseling en monitoring

Het realtime registratiesysteem VioGén koppelt meldingen, risicotaxaties en beschermingsmaatregelen tussen politie, Openbaar Ministerie, opvang en gemeenten. Het systeem wordt gevuld en beheerd door de politie; andere organisaties hebben (gedeeltelijke) inzage voor hun taakuitvoering. VioGén ondersteunt casusregie, beleidsanalyse en vroegsignalering. Daarnaast verzamelen zogenaamde 'observatoria' binnen rechtspraak, overheid en regio's data, analyseren ze trends en publiceren ze periodieke rapportages.

5. Specialisatie in de keten versterkt ondersteuning, vermindert belasting voor slachtoffers en helpt de rechtspraak

Gespecialiseerde rechters behandelen zaken over (ex-)partnergeweld tegen vrouwen integraal, met

zowel strafrechtelijke als civielrechtelijke afdoening, bijvoorbeeld gezag- en omgangsregeling. Zij kunnen binnen 72 uur beschermingsmaatregelen opleggen. Bij de rechtbanken zijn multidisciplinaire teams aanwezig (Openbaar Ministerie, politie, psycholoog, forensisch arts en hulpverlening) om het slachtoffer (en de pleger, gescheiden van elkaar) op te vangen, ter plekke het strafdossier te versterken en secundaire victimisatie te voorkomen. De rechterlijke uitspraak volgt doorgaans na drie tot zes maanden, waarbij complexere zaken langer kunnen duren. Deze specialisatie betreft primair zaken van (ex-)partnergeweld tegen vrouwen. Voor andere vormen van geweld—zoals seksueel geweld door niet-(ex-)partners, familiaal geweld, kindermishandeling zonder (ex-)partnergeweld of geweld tegen mannen—worden in Spanje andere routes in de strafrechtketen en hulpverlening gevolgd, waar niet altijd sprake is van dezelfde mate van specialisatie. De focus van de gespecialiseerde teams bij partnergeweld ligt op het bepalen van schade en het inschatten van noodzakelijke beschermingsmaatregelen. Voor vervolghulp kunnen slachtoffers worden doorverwezen naar sociaal-maatschappelijke inloopcentra met multidisciplinaire teams.

6. Structurele maatschappelijke inspraak en kennisdeling

Spanje kent twee wettelijk verankerde overlegstructuren die continuïteit en kennisdeling borgen:

- Raad van Vrouwen (Consejo de Participación de la Mujer, wet 3/2007): 50% maatschappelijke organisaties, 50% overheid/uitvoering. Adviseert regering en parlement.
- Nationaal Observatorium Geweld tegen Vrouwen (Observatorio Estatal, wet 1/2004): ministeries, autonome regio's, wetenschap, media en NGO's. Publiceert analyses, doet beleidsaanbevelingen en beheert de nationale datainfrastructuur.

Deze organen vervullen een rol die in Nederland is verspreid over NGO's, kennisinstituten, adviesraden en (inter)departementale werkgroepen.

7. Sterke preventieve basis

Preventie is een centrale pijler. Er wordt structureel ingezet op gendergelijkheid en cultuurverandering. Bewustwordingscampagnes, de kleur paars als nationaal symbool voor geweld tegen vrouwen (overal herkenbaar in het straatbeeld) en mediabegeleiding¹ dragen bij aan het maatschappelijke narratief: "Geweld tegen vrouwen is een maatschappelijk probleem, geen privézaak."

Daarnaast zijn er wettelijke verplichtingen: scholen, media en bedrijven moeten actief bijdragen aan gelijkheid en geweldspreventie. Zonder gelijkheidsplan zijn er geen overheidsopdrachten of subsidies mogelijk.

8. Snelle en zichtbare bescherming voorkomt dodelijk geweld

Elektronische monitoring (enkelband + slachtofferdevice) is bewezen effectief: sinds invoering in 2009 zijn geen femicides gepleegd door plegers met een enkelband. Sindsdien droegen circa 21.000 mannen een enkelband; op dit moment zijn dat er ongeveer 4.500.

9. Slachtoffer en haar kinderen staan centraal

Kinderen van femicide-slachtoffers worden juridisch erkend als slachtoffer en ontvangen schadevergoeding en onderwijsbeurzen via NGO's. Rechters kunnen bij moord of doodslag het ouderlijk gezag van de pleger beëindigen. Bij mishandeling kunnen zij bepalen dat het slachtoffer en de kinderen in de woning kunnen blijven.

10. Fijnmazig netwerk van opvang en ondersteuning

Spanje beschikt over een ruime capaciteit aan nacht- en dagopvangplekken met beveiliging, juridische ondersteuning, psychologische hulp, financiële steun en arbeidstoeleiding. De centra zijn onderling verbonden en verwijzen vrouwen naar de best passende locatie. Daarbij wordt ook veel geleund op het plaatsen van vrouwen bij familieleden of eigen woningen. Het team achter het nationale telefoonnummer, onder leiding van de autonome regio's, coördineert de hulpverlening.

¹ De Spaanse nationale omroep neemt op vrijwillige basis deel aan de aanpak.

Kanttekeningen en context

Bij het vertalen van de Spaanse lessen naar de Nederlandse context moeten enkele wezenlijke verschillen worden onderkend:

- *Politieke en bestuurlijke context:*
Spanje is net als Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat, maar met 17 autonome regio's met 17 autonome gemeenschappen en twee autonome steden, die op basis van de Grondwet aanzienlijke eigen bevoegdheden hebben. Nationale wetgeving ten aanzien van geweld tegen vrouwen is echter leidend, gedetailleerd en werkt rechtstreeks door in regionale en lokale structuren waardoor landelijk het gezag ligt. In Nederland hebben gemeenten en regio's een grotere beleidsvrijheid op het terrein van veiligheid, hulpverlening en preventie. Dit maakt landelijke sturing minder hiërarchisch en meer afhankelijk van interbestuurlijke samenwerking dan van centrale aansturing.
- *Juridisch systeem:*
Spanje kent een ander juridisch systeem. Dat maakt een één-op-één overname van Spaanse procedures moeilijk. In Spanje worden de benodigde beschermingsmaatregelen betrekkelijk snel na politieaangifte opgelegd en gehandhaafd. In Nederland onderzoekt het kabinet hoe beschermingsmaatregelen ook adequater kunnen worden ingezet en of er aanvullende beschermingsmaatregelen nodig zijn.
- *Financiën:*
Binnen de huidige begroting is te weinig ruimte om Spaanse elementen succesvol te vertalen naar de Nederlandse context. Een voorwaarde voor de opvolging is dat de benodigde financiële ruimte wordt gecreëerd. In Spanje is bijvoorbeeld 1,5 miljard euro beschikbaar gesteld voor 5 jaar. Deze middelen zijn specifiek voor de aanpak van gendergerelateerd geweld.
- *GREVIO:*
Hoewel Spanje internationaal als koploper wordt gezien, benadrukt GREVIO, *Group of experts on violence against women* van de Raad van Europa, dat de aanpak niet zonder tekortkomingen is. Er bestaan aanzienlijke regionale verschillen in de beschikbaarheid en kwaliteit van opvang, specialistische hulp en rechtbanken, waardoor niet alle vrouwen dezelfde bescherming krijgen. Ook worden specifieke groepen, zoals migranten zonder verblijfsrecht, vrouwen met een beperking en Roma-vrouwen, niet altijd goed bereikt. Daarnaast is GREVIO kritisch op civielrechtelijke beslissingen over omgang en gezag, onder meer door het gebruik van het niet-wetenschappelijke concept '*parental alienation*', en op de variabele kwaliteit van training voor professionals. Deze kanttekeningen laten zien dat een sterk wettelijk kader belangrijk is, maar dat consistente uitvoering, inclusiviteit en structurele capaciteit minstens zo essentieel zijn.