

IPV-PRO&POL

Partnergeweld: impact, proces, evolutie en publiek beleid

IPV PRO&POL

Samenvatting

1. Achtergrond en doelstellingen

Partnergeweld (IPV) is tegenwoordig een belangrijke maatschappelijke uitdaging. Sinds 2001 wordt in België een beleid tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten gevoerd, waarbij verschillende sectoren en actoren betrokken zijn: politie, justitie, gezondheid, hulpverlening, onderwijs of ontwikkelingssamenwerking. Het doel van het IPV-PRO&POL-project was het bestuderen van partnergeweld, zowel vanuit het oogpunt van de impact van het fenomeen en de complexiteit van de onderliggende processen als vanuit het oogpunt van het ontwikkelde beleid meer specifiek kijkend naar de doeltreffendheid van transversale praktijken en de beleidsvoering op verschillende niveaus. Het onderzoek vond plaats in een periode die werd gekenmerkt door de #MeToo-beweging (2017), de evaluatie van de uitvoering van het Istanbul-conventie en politieke debatten binnen de Senaat, evenals de gezondheids crisis tijdens de laatste fase van het onderzoek.

2. Methodologie en resultaten

In het onderzoek werden verschillende benaderingen gecombineerd aan de hand van een multidisciplinaire samenstelling tussen criminologen, psychologen, sociologen, demografen, historici, deskundigen in genderstudies en deskundigen op het gebied van de analyse van het overheidsbeleid. Er werden verschillende methodologieën ontwikkeld naargelang het verzamelde en bestudeerde materiaal: het in kaart brengen van de actoren, interviews met professionals uit verschillende sectoren (politie, openbaar ministerie, justitiehuis, hulpverlening, middenveld en beleid), analyse van gerechtelijke dossiers, interviews met slachtoffers en daders van IPV, analyse van statistische gegevens, documenten- en persanalyse. Voor de analyse van de kwalitatieve gegevens (interviews en dossiers) werd gebruik gemaakt van de algemene inductieve methode, grounded theory, thematische analyse en de levensverhaalmethode (life course studies). De statistische gegevens werden op verschillende manieren geanalyseerd: kruistabellen, logistische regressies, en ruimtelijke analyses. Ten slotte werden de resultaten gevalideerd aan de hand van een enquête volgens de DELPHI-methode.

Door middel van een **cartografie** werden sectoren en actoren betrokken bij de aanpak van IPV geïdentificeerd en gelokaliseerd. Op basis van diverse criteria werden **sleutelactoren** geïdentificeerd en geselecteerd **om te interviewen** hun kennis, attitudes en praktijken in relatie tot IPV en het beleid. **De analyse van de interviews (96) met actoren in FWB (61)** bracht spanningen tussen de verschillende sectoren aan het licht. Op het niveau van het *concept* IPV, waarbij IPV wordt gedefinieerd als een uiting van ongelijke machtsverhoudingen en mannelijke dominantie (Verdrag van Istanbul), bestaat er geen eensgezindheid onder de professionele actoren van de verschillende sectoren. Het zijn niet zozeer de structurele ongelijkheden die worden betwist, maar eerder het ontkennen of verzwijgen van geweld door vrouwen tegen een mannelijke partner, het wederzijds geweld of het geweld bij LGBTQI+ koppels. Ook stellen we spanningen vast rond de wijdverspreide theoretische modellen om IPV te begrijpen - de "*de cyclus van geweld*" en het *PDC (Processus de domination conjugale)* - en hun toepassing in de praktijk. Deze theoretische modellen lijken niet te beantwoorden aan de behoeften van de praktijkwerkers in het licht van de verscheidenheid van situaties. Op het

niveau van de *interventies* wordt de gerechtelijke logica, waarin veel geïnvesteerd is, geconfronteerd met de logica van de psycho-medico-sociale hulpverlening (PMS): de resultaten onderstrepen de beperkingen van de strafrechtelijke antwoorden en de wens om meer waarde toe te kennen aan PMS en preventieve benaderingen. Zij wijzen ook op een managementlogica en politieke prioriteiten die leiden tot een gebrek aan middelen voor een meer omvattende aanpak. Deze spanningen belemmeren de opstart van een multidisciplinaire en multisectorale aanpak, die nochtans wenselijk is, op voorwaarde dat geen overheersende plaats wordt gegeven aan de rechterlijke macht, zoals dat volgens sommige het geval is in het FJC-model in Vlaanderen. **Uit de interviews in Vlaanderen** (35) bleek een meer pragmatische en eensgezinde definitie van IPV gehanteerd, beschouwd als een vorm van '*intrafamiliaal geweld*' naast andere geweldsvormen waar de voorkeur werd gegeven aan een gender neutrale definitie die breekt met de feministische definitie. Geweld wordt gezien als het resultaat van familiale dynamieken en disfunctionele interacties tussen partners, dat een systemische aanpak vereist. Sinds 1997 werden in Vlaanderen verschillende kleinschalige verenigingen – waaronder ook vzw's die ondersteuning boden voor partnergeweld-samengebracht onder de centra algemeen welzijnswerk (CAW), met als doel om het verschillende hulpverleningsaanbod samen te brengen onder één organisatie om zo de toegang tot eerstelijns hulp te verbeteren. Zij werken samen met andere organisaties zoals de OCMW's en het Centra Geestelijke Gezondheidszorg (CGG). Sinds 2012 heeft Vlaanderen een ketenaanpak (*Ketenaanpak*) ontwikkeld voor de multidisciplinaire opvolging van dossiers, om vervolgens sinds 2016 geleidelijk *Family Justice Center* op te richten (in bepaalde regio's) die werken vanuit een 'samen onder één dak' principe. Deze geïntegreerde aanpak wordt positief beoordeeld door de actoren, die niettemin problemen aan de orde stellen in verband met de financiering of de samenwerking met politie en justitie, alsmede het gebrek aan steun voor daders of herstelgerichte benaderingen. Zowel **in Vlaanderen als in FWB vestigen** de actoren de aandacht op meer kwetsbare groepen, die op het kruispunt staan van verschillende soorten discriminatie op basis van gender, klasse, etniciteit, verblijfsstatus, beperking of seksualiteit. Deze groepen blijven vaak onzichtbaar, ook al zijn hun behoeften groot en hun toegang tot hulp moeilijker.

De analyse van zowel Franstalige als Nederlandstalige **gerechtelijke dossiers** (142) toont aan hoe zeer de logica van het strafrecht vertrekt vanuit een strikte dualiteit tussen de slachtoffers die beschermd moeten worden enerzijds en de daders die veroordeeld moeten worden anderzijds. Dat laat onvoldoende toe rekening te houden met het interactief en dynamische karakter van partnergeweld, meer bepaald met de verwevenheid van dader en slachtoffer in een intieme relatie. Hierdoor kan noch het globalere beeld van een relatie waarin een zekere wisselbaarheid van rollen is, noch situaties van onderdrukking door een dominante partner begrepen worden. De organisatie van de justitiehuisen weerspiegelt de *dualisering van de positie van daders en slachtoffers*, die door afzonderlijke teams behandeld worden. Een slachtoffer krijgt slechts weinig hulp aangeboden bij zijn of haar moeilijkheden. Bij de dader wordt er dan weer alleen gefocust op een repressieve aanpak. Nochtans gaat deze focus voorbij aan de psychosociale context waarbij de feiten door de protagonisten gekaderd worden door een impulsiviteit en door het zich vastgelopen voelen in precare levensomstandigheden. Bovendien lezen we vaak dat de dader onder invloed was van alcohol en niet vatbaar voor enige rede. Deze strafrechtelijke aanpak kan dan ook in zekere zin gezien worden als *het in de steek laten*, zowel van de dader als van het *slachtoffer*. Tenslotte maakt deze dualiteit het moeilijk om in gerechtelijke dossiers gevallen van intiem terrorisme te onderscheiden. Zodoende beschikken politie en justitie ongetwijfeld niet over de juiste elementen om *dit sociale probleem* zonder een multidisciplinaire netwerkbenadering *aan te pakken*.

De analyse van de interviews met slachtoffers (88) en daders (19), op basis van levensverhalen waarin geweldstrajecten en institutionele trajecten werden besproken, hadden tot doel de geweldsdynamieken en de uitrede van geweld beter te begrijpen. De eerste vaststelling is dat er *een grote heterogeniteit bestaat*, ongeacht de achtergrond van de slachtoffers en de daders. De analyse bracht psychologische en subjectieve processen in verband met de dynamieken van uitrede/afstand nemen aan het licht (*desistance*). **Voor slachtoffers** kunnen subjectieve veranderingen in de perceptie van de relatie, de partner en het 'zelf' (de eigen persoon) leiden tot een bewustwording van het problematische aspect van de relatie en tot de beslissing om de relatie te verlaten op verschillende niveaus: perceptie van het risico, toeschrijving van verantwoordelijkheid en herwaardering van het zelf en de relatie. Vertrek wordt gezien als een onderdeel van het vertrekproces, maar niet als een doel op zich. **Voor daders** zijn er twee soorten geweldsdynamieken die het proces van *desistance* beïnvloeden. In de "type 1"-dynamiek hebben daders het gevoel dat de relatie de basis van hun machtspositie heeft aangetast en dienen hun gewelddadige reacties om de controle te behouden. Voor hen vereist het proces van *desistance* dat zij zich intern heroriënteren op de erkenning van verantwoordelijkheid voor hun eigen daden. In "type 2" confronteert het leven als koppel het individu met het onvermogen om autonomie te bereiken, en geweld manifesteert zich als een zoektocht naar individualisering. In dit geval moet met terugwerkende kracht worden gewerkt aan hun relatie met de ander. Zowel voor **slachtoffers** als **voor daders** moet de op *desistance* gerichte interventie rekening houden met de fase van het proces waarin het slachtoffer en/of de dader van het geweld zich bevindt, met de mate van erkenning van de situatie waarin het subject zich bevindt, met een hercontextualisering in de dynamiek en met de interacties van het koppel. Deze kenmerken moeten worden geïntegreerd in de verschillende psychosociaal-juridische interventies en in een systemische aanpak.

Statistische analyse van het profiel van verdachten die voor IPV zijn gesignaleerd (40 000 vermoedelijke daders in 2010) bij Belgische correctionele parketten maakte het mogelijk deze informatie te koppelen aan sociodemografische gegevens uit de volkstelling. Zo kon de mogelijke impact van sociodemografische kenmerken op de behandeling van zaken door politie en justitie vastgesteld worden. De resultaten zijn beperkt tot IPV-situaties die bij de parketten zijn gemeld. Zij bevestigen *de oververtegenwoordiging van de meest kansarme groep onder de vermoedelijke daders die voor IPV naar het parket worden verwezen*, en omgekeerd de ondervertegenwoordiging van de meest bevoorrechte bevolkingsgroep, met een gradatie in de intensiteit van het geweld. Na geslacht en leeftijdscategorie is sociale positie de factor die de grootste invloed heeft op de kans om naar het strafrechtstelsel te worden verwezen voor IPV. Bovendien heeft deze factor een invloed op de keuze van meer repressieve beslissingen. Een versterkte sociale aanpak, als onderdeel van een vroegtijdige multidisciplinaire aanpak, zou zowel de criminalisering en repressieveaanpak, als de mogelijke perverse effecten daarvan kunnen beperken.

Bij de analyse van *intimate partner homicide (IPH)* is eerst gekeken naar de *statistische evolutie van de in België gepleegde moorden*, waaruit blijkt dat van 1886 tot 2018 het aandeel van vrouwelijke slachtoffers van moord is geëvolueerd van 31% naar 41%. Aangezien er geen systematische verzameling is van voldoende betrouwbare statistische gegevens over IPH, werden de gegevens van de correctionele parketten en de telling uitgevoerd in de *Stop féminicide-blog vergeleken* over de periode 2017-2020, waaruit bleek dat IPH-slachtoffers zeer vaak vrouwen zijn (ongeveer 9 op 10). IPH zijn goed voor ongeveer 30 (30-35) doden per jaar, of 15-20% van de moorden.

Een **validatie-enquête** heeft de actoren-die bij het begin van het onderzoek werden geïdentificeerd, gevraagd om een reactie te geven op de voorgestelde synthese en

aanbevelingen (een kwalitatieve Delphi-enquête, bestaande uit twee rondes, waaraan 219 veldactoren hebben deelgenomen in de eerste ronde en 133 in de tweede). Het *onderscheid* in het veld tussen *intiem terrorisme* en *situationeel geweld* is verre van gemakkelijk en de relevantie ervan wordt in twijfel getrokken, hetgeen de resultaten van de andere analyses bevestigen. Op het terrein lijken de actoren sinds COL 15/2020 vaker een schema voor risicotaxatie te mobiliseren, ook in de hulpverleningssector (PMS), om de veiligheid van de slachtoffers te waarborgen (en zo mogelijk vanaf de eerste benadering *hulpverlening* te organiseren). De *rol van de politie* blijft die van het beheer van crisissituaties en het opbouwen van een dossier voor het parket: er moet worden gezorgd voor nauwe *samenwerking tussen de politie en hulpverlening* om het slachtoffer te helpen, evenals de dader, voor wie opvolging *op middellange en lange termijn* lijkt te ontbreken. Justitie kan het probleem niet alleen oplossen: samenwerking tussen sectoren voor *multidisciplinaire* zorg moet worden aangemoedigd. De *ketenaanpak-methode* wordt in Vlaanderen eerder op een *genderneutrale manier* toegepast, ook door de actoren van justitie en politie. In FWB zijn de verenigingsactoren steeds meer betrokken bij diverse initiatieven naargelang de plaatselijke mogelijkheden, waarbij de feministische aanpak de boventoon blijft voeren in het politieke discours.

In beide gemeenschappen werden verschillende knelpunten en onzichtbaarheden in het beleid aan de kaak gesteld: toegang tot steun voor groepen op het kruispunt van verschillende kwetsbaarheden, de plaats van kinderen en steun voor ouders, onderfinanciering van preventie, met name primaire preventie, die zou moeten gevoerd worden vanuit een volksgezondheidsperspectief .

3. Conclusies en aanbevelingen

Uit de resultaten van het onderzoek werden conclusies getrokken en in het eindverslag werden een reeks aanbevelingen in dertien punten uitgewerkt.

(1) Uitbreiding en grotere complexiteit van de visie van IPV

De gebruikte modellen lijken ontoereikend om adequaat te reageren op de variëteit aan situaties waarin sprake is van IPV en de diversiteit van de trajecten, contexten en dynamieken. Daarom is het nodig a) het kader van "intiem terrorisme/situationeel geweld" uit te breiden met een aanpak van de "dyadische" dynamiek en b) een intersectionele benadering te volgen die rekening houdt met de intersectie van genderongelijkheden met andere ongelijkheden in verband met sociaal-economische status, vreemdheid, handicap, cultuur, enz. Verschillende theoretische referentiekaders moeten derhalve op complementaire wijze worden gemobiliseerd en geoperationaliseerd, waarbij een onderscheid moet worden gemaakt tussen het structurele niveau en het individuele niveau, om te voorzien in de behoefte aan specifieke en adequate interventiestrategieën. Er moet ook bijzondere aandacht worden besteed aan het proces van uittrede en desistance.

(2) Verbetering van de kwaliteit van de eerstelijns

De opleiding van de politie versterken en verbeteren; IPV als prioriteit opnemen in het Zonaal Veiligheidsplan (ZVP); systematisch een of meer referentie-ambtenaren bij de politie aanwijzen en deze rol versterken; een automatische doorverwijzing naar het slachtofferbejegening bij de politie organiseren; een aanpak aanmoedigen die zowel op het slachtoffer als op de dader is gericht; overleg met de OCMW's ontwikkelen; lessen trekken uit de werking van de OCMW's binnen de ziekenhuizen.

(3) Ontwikkeling van een multidisciplinaire aanpak

De operationele modaliteiten voor een multidisciplinaire aanpak ontwikkelen, waarbij de samenwerking van actoren uit verschillende disciplines wordt georganiseerd (politie, justitie-correctieel en jeugd-, CAW, OCMW, hulpverlening, enz.) Er moeten nog hinderpalen om de verenigingssector te betrekken overwonnen worden, vooral in de FWB,

(4) Heroverweging van de functie van justitie en versterking van haar betrokkenheid bij een netwerkbenadering

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de verwachtingen ten aanzien van het strafrecht te hoog zijn: een repressief antwoord is niet noodzakelijkerwijs het meest geschikt en wanneer dat wel het geval is, moet dit gepaard gaan met hulpverlening voor zowel het slachtoffer als de dader.

Vershillende oproepen worden gedaan ter attentie van de magistraat van het openbaar ministerie: zijn betrokkenheid in een *netwerkbenadering* te versterken; de rol van de IFG/IPV-referentiemagistraat systematisch te versterken en uit te breiden; de coördinatie tussen IPV-referentiemagistraten te versterken; de zichtbaarheid van de referentiemagistraten ten aanzien van de actoren in alle betrokken sectoren te vergroten; Een evaluatie verrichten van de toepassing van het "risicotaxatie-instrument" (COL 15/20), het tijdelijk huisverbod (THV) en van de COL 20/20; de geplande actieplannen inzake partnergeweld (COL 4/2006) systematisch opstellen en toegankelijk maken; analyses van de statistische gegevens beschikbaar stellen om de ontwikkeling van een netwerkbenadering aan te moedigen.

(5) Preventie tot een structurele beleidsprioriteit maken

In het algemeen blijkt uit het onderzoek dat het IPV-beleid niet voldoende op preventie is gericht. Op het vlak van **primaire preventie**, die tot doel heeft geweld te voorkomen, zijn de bestaande maatregelen in FWB en Vlaanderen te beperkt, zonder middelen of een structureel kader. **Secundaire preventie** versterken door een basisopleiding op te leggen aan professionals die met het probleem te maken krijgen: politieagenten, huisartsen, apothekers, OCMW's, scholen, plaatselijke verenigingen, geestelijke gezondheidszorg, enz. De versterking van de **tertiaire preventie** betreft de lange termijn opvolging IPV in uiteenlopende richtingen zoals bijvoorbeeld: noodwoningen die aan de behoeften zijn aangepast; het bieden van de mogelijkheid van toegankelijke en kosteloze zorg en juridische bijstand of hulpverlening aangepast aan het inkomen, rekening houdend met meervoudige kwetsbaarheden en moeilijkheden; het oplossen van het probleem van de lange wachtlijsten voor toegang tot hulp.

(6) Ontwikkeling van bescherming van slachtoffers op middellange en lange termijn

De organisatie van opvolgingstrajecten verbeteren, met het oog op netwerking tussen de betrokken partijen; het tijdelijk huisverbod (THV) combineren met een alarmmelding (of verzoekschrift) om de bescherming van de slachtoffers te versterken; de rol van de Justitiehuisen verduidelijken, met name in het kader van de opvolging van het THV ; de betrokken gespecialiseerde diensten (slachtofferhulp, psychologische hulp, ...) *structureel* ondersteunen op het vlak van personeel en middelen; de opvolging na de scheiding versterken; als het slachtoffer een ouder is, systematisch ondersteuning in het kader van ouderschap voorzien; de maatschappelijke en sociale steun bevorderen in het kader van praatgroepen, getuigenverslagen en 'peer support'.

(7) De zorg voor en de follow-up van de daders (of het echtpaar) te versterken

Vermijd een louter repressief antwoord en versterk een preventieve aanpak voor daders, door de vroegtijdige hulpverlening te overwegen; ontwikkel structurele huisvestingsoplossingen; in FBW, ontwikkel structurele eerstelijnsbijstand voor daders of koppels; de zichtbaarheid van de *services d'aide aux justiciables* (in FWB) en de rol van centra voor gezinsplanning verbeteren; de opvolging (groeps- en individueel) diversifiëren; zorgen voor de opvolging van IPV-daders die zich in de gevangenis bevinden; de opvolging na de scheiding versterken; de opvolging

van daders na hun veroordeling en/of op lange termijn versterken; de sociale steun in de context van praatgroepen versterken.

(8) De zorg voor en de follow-up van (mede)slachtoffers van geweld tegen kinderen versterken

Het lot van kinderen wordt vaak vergeten in de IPV-werkingen: een "kindreflex" ontwikkelen bij professionals met aandacht voor opvoedingsondersteuningssystemen voor beide ouders en luisterfaciliteiten voor kinderen; communicatie tot stand brengen tussen hulpverlening en para/justitiële actoren (parket, diensten jeugd en gezin, familierechtbank, jeugdrechtbank); een onderzoeksprogramma ontwikkelen dat licht werpt op de impact van geweld door ouders.

(9) Meer aandacht voor en bestrijding van discriminatie van bevolkingsgroepen die kwetsbaar zijn wegens hun verblijfsstatus

Een intersectionaliteitsperspectief aannemen voor slachtoffers met een precair verblijfsstatuut, overeenkomstig met *artikel 59 van het Verdrag van Istanbul*; administratieve beschermingsmaatregelen en -procedures vereenvoudigen, onder meer op het niveau van het OCMW; wijkagenten opleiden in beschermingsmaatregelen in het kader van de vreemdelingenwetgeving.

(10) Meer aandacht besteden aan en strijden tegen discriminatie van bevolkingsgroepen die bijzonder kwetsbaar zijn wegens hun seksualiteit

Versterking van de bewustwording inzake IPV (via specifieke hulporganisaties); bewustmaking van specifieke moeilijkheden bij de opleiding van de verschillende eerstelijns werkers; ontwikkeling van specifiek onderzoek over de moeilijkheden van deze groepen.

(11) Meer aandacht voor bevolkingsgroepen die bijzonder kwetsbaar zijn vanwege een fysieke of mentale beperking

(12) De registratie, verspreiding en analyse van statistische gegevens met betrekking tot IPV verbeteren

De statistische informatie over slachtoffers verbeteren, zodat de gegevens over geslacht, aantal en leeftijd van de slachtoffers volledig (geldig en betrouwbaar) zijn; ervoor zorgen dat IPV-daders die op het niveau van het parket aan de hand van een code kunnen geïdentificeerd worden, ook kunnen worden geïdentificeerd in de statistieken over veroordelingen (op basis van het strafregister), de uitvoering van straffen (gevangenisstatistieken) en maatregelen (justitie huizen; de verslagen van de analisten van het College van procureurs-generaal over IPV ter beschikking van het publiek stellen; een *cel voor statistische IPV-data* oprichten die als interface tussen de producenten van IPV-gegevens moet fungeren om de geharmoniseerde ontwikkeling van IPV-gegevens in alle sectoren verbeteren; regelmatig diepgaande analyses uitvoeren en regelmatig verslagen voor het grote publiek opstellen.

(13) De statistische registratie van homicide (en femicide) in de context van IPV verbeteren: een coherent en efficiënt systeem van specifieke gegevensverzameling tot stand brengen

Gezien de tekortkomingen en moeilijkheden die zich voordoen in de bestaande registratiesystemen op het niveau van het parket en de politie, of op het niveau van de volksgezondheid, bevelen wij aan, wat efficiënter zou zijn, om een *systeem voor gegevensverzameling rond homicides binnen elke context op te zetten (Homicide Monitor)*, en specifiek voor *moordzaken in de context van IPV (IPH)*. Gezien het relatief kleine aantal moordzaken in het algemeen, en het nog kleiner aantal IPH's, kan op nationaal niveau een *specifieke cel voor het verzamelen van IPH-gegevens gecoördineerd worden*, in samenwerking met de (mogelijk) betrokken sectoren voorgaand aan de IPH(politie, justitie,

gezondheidszorg, hulpverlening). Deze cel zou als interface en contactpunt voor onderzoekers kunnen fungeren en verzoeken van de verschillende actoren kunnen behandelen.

(14) Lessen trekken uit homicide (en femicide) aan de hand van casus analyses of domestic homicide reviews (haalbaarheidsstudie aan de gang)

Net als in Canada en Engeland kan men leren uit gevallen van moord door intieme partners (IPH) om de aanpak van de ernstigste gevallen van IPV te verbeteren met de hulp van een multidisciplinair comité.

Charlotte Vanneste (INCC et ULiège) (editor), Gily Coene (VUB), Amandine Dziewa (ULiège), Thierry Eggericks (UCL), Catherine Fallon (ULiège), Fabienne Glowacz (ULiège), Anne Lemonne (INCC), Valentine Mahieu (INCC), Audrey Plavsic (UCL), Isabelle Ravier (INCC), Xavier Rousseaux (UCL), Jean-Paul Sanderson (UCL), Aline Thiry (ULiège), Sarah Van Praet (INCC), Eva Vergaert (VUB), Sophie Withaecx (VUB)

Contact charlotte.vanneste@just.fgov.be

