

Eerste thematische evaluatierapport

Opbouwen van een vertrouwensklimaat door middel van ondersteuning, bescherming en gerechtigheid

BELGIË

RAPPORT

Groep van deskundigen
inzake actie tegen geweld tegen vrouwen
en huiselijk geweld (GREVIO)

GREVIO(2025)12

Aangenomen door GREVIO op 16 oktober 2025

Gepubliceerd op 27 november 2025

Secretariaat van het toezichtmechanisme van het Verdrag van de Raad van Europa
inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld
Raad van Europa
F-67075 Strasbourg Cedex
Frankrijk

www.coe.int/conventionviolence

Inhoud

Samenvatting	4
Inleiding.....	7
I. Opkomende trends in verband met geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld	9
II. Aangepaste begripsomschrijvingen, alomvattend en gecoördineerd beleid, financiële middelen en het verzamelen van gegevens in verband met geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.....	11
A. Begripsomschrijvingen (artikel 3).....	11
B. Alomvattend en gecoördineerd beleid (artikel 7).....	13
C. Financiële middelen (artikel 8).....	15
D. Het verzamelen van gegevens (artikel 11)	17
III. Analyse van de uitvoering van geselecteerde bepalingen in prioritaire domeinen van preventie, bescherming en vervolging	21
A. Preventie.....	21
1. Algemene verplichtingen (artikel 12)	21
2. Onderwijs (artikel 14)	23
3. Trainen van professionals (artikel 15)	24
4. Preventieve interventie en behandelprogramma's (artikel 16)	27
B. Bescherming en ondersteuning	30
1. Algemene verplichtingen (artikel 18)	30
2. Algemene ondersteuningsdiensten (artikel 20)	31
3. Gespecialiseerde ondersteuning (artikel 22)	34
4. Ondersteuning van slachtoffers van seksueel geweld (artikel 25)	37
C. Materieel recht	38
1. Voogdij, omgangsregeling en veiligheid (artikel 31)	38
2. Verbod op verplichte alternatieve procedures voor geschillenregeling of veroordeling (artikel 48).....	41
D. Onderzoek, vervolging, procesrecht en beschermende maatregelen	42
1. Algemene verplichtingen (artikel 49) en Onmiddellijke respons, preventie en bescherming (artikel 50).....	42
2. Risico-inventarisatie en risicobeheer (artikel 51)	48
3. Spoedeisende locatieverboden (artikel 52)	50
4. Gebieds- of contactverboden of beschermingsbevelen (artikel 53)	51
5. Beschermingsmaatregelen (artikel 56).....	52
Bijlage I Lijst van voorstellen en suggesties van GREVIO.....	55
Bijlage II Lijst van de nationale autoriteiten, andere overheidsorganen, niet-gouvernementele organisaties en middenveldorganisaties waarmee GREVIO heeft overlegd.....	61

Samenvatting

Dit evaluatierapport beschrijft de vooruitgang die België heeft gemaakt bij het bieden van ondersteuning, bescherming en gerechtigheid aan slachtoffers van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld op grond van geselecteerde bepalingen van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het Verdrag van Istanbul). Het bevat een beoordeling door de Groep van deskundigen inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (GREVIO) van de Raad van Europa, een onafhankelijk monitoringorgaan op het gebied van mensenrechten, belast met de opvolging van de uitvoering van het Verdrag. De bevindingen van GREVIO brengen ontwikkelingen aan het licht die zich hebben voorgedaan sinds de publicatie van het basisevaluatierapport over België op 21 september 2020. Ze vertrekken van de informatie die tijdens de eerste thematische evaluatieprocedure werd verzameld, zoals bepaald in artikel 68 van het Verdrag. Het gaat onder meer om schriftelijke rapporten (een staatsrapport van de Belgische overheid en bijkomende informatie van Amnesty International België, GAMS België en het End FGM European Network, het Feministisch Platform tegen Geweld tegen Vrouwen (FPGV) en het Belgian Disability Forum (BDF)), maar ook een zevendaags evaluatiebezoek aan België. Een lijst van de instanties en entiteiten waarmee GREVIO contact heeft gehad, is terug te vinden in bijlage II.

Het rapport bespreekt het brede pakket maatregelen van de Belgische autoriteiten dat geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld moet voorkomen en slachtoffers ondersteuning, bescherming en gerechtigheid moet geven - het thema van dit eerste thematische evaluatierapport. Door nieuwe trends in het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld in kaart te brengen, vestigt GREVIO de aandacht op de lovenswaardige inspanningen die België levert om het Verdrag uit te voeren. Daarnaast bevat het rapport een grondige analyse van de toepassing van een reeks bepalingen over preventie, bescherming en vervolging, die de fundamenteen leggen voor een alomvattende aanpak van de verschillende vormen van geweld tegen vrouwen. Die aanpak moet slachtoffers meer vertrouwen geven.

GREVIO verwelkomt de goedkeuring van verschillende wetten die vrouwelijke slachtoffers van partnergeweld en hun kinderen beter beschermen. Dat geldt onder meer voor de Feminicidewet, die een kader vastkijkt voor verdere stappen op het vlak van preventie, gegevensverzameling, vervolging en de systematische retrospectieve analyse van gendergerelateerd dodelijk geweld. De recente strafrechtelijke hervormingen zorgden voor een verschuiving in de richting van een op toestemming gebaseerde definitie van verkrachting ('alleen ja is ja') en het verbod op de niet-consensuele verspreiding van seksueel getinte beelden. Diezelfde hervormingen introduceerden ook de aanwezigheid van een minderjarige bij gewelddaden als een verzwarende factor en leggen nieuwe straffen op die kunnen toegepast worden in gevallen van geweld tegen vrouwen.

De voortdurende inspanningen die België levert om slachtoffers van seksueel en huiselijk geweld een holistische dienstverlening te bieden, is prijzenswaardig. De hervormde en uitgebreide Zorgcentra na seksueel geweld - nu binnen één uur bereikbaar vanuit het hele land - zijn een mooi voorbeeld van gezamenlijke, duurzame inspanningen, geruggensteund door een passende financiering. Ook de uitbouw van de Veilige Huizen in Vlaanderen, de introductie van multidisciplinaire structuren die geweld tegen vrouwen aanpakken in de andere gewesten, en de werking van multidisciplinaire gespecialiseerde referentiecentra voor slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking (VGV) tonen dezelfde positieve dynamiek. De geplande verdere uitbreiding van de Zorgcentra na seksueel geweld en de andere multidisciplinaire structuren die voor de komende jaren werd aangekondigd, onderstreept de blijvende keuze voor een multidisciplinaire aanpak op alle niveaus.

GREVIO prijst ook de invoering van een verplichte opleiding rond seksueel en huiselijk geweld voor alle studenten van het Instituut voor gerechtelijke opleiding. Zorgverleners krijgen bovendien toegang tot 'Operatie Alert', een nieuw federaal e-learningprogramma met verschillende modules dat hen moet helpen om vrouwen die in het zorgsysteem terechtkomen en die het slachtoffer zijn van geweld - in al zijn vormen - gemakkelijker te herkennen.

In de strafrechtelijke aanpak van geweld tegen vrouwen zijn eveneens verbeteringen merkbaar. Eén voorbeeld is de oprichting van de EVA-cellen (Emergency Victim Assistance) voor slachtoffers in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die gespecialiseerd zijn in geweld tegen vrouwen en werken vanuit een traumasensitieve en genderbewuste benadering. Daarnaast werden er nieuwe richtlijnen rond digitaal geweld goedgekeurd en werd het mobiele stalkingalarm in gebruik genomen. Naast die vooruitgang in de uitvoering van het Verdrag vraagt GREVIO aandacht voor verschillende domeinen waar dringend actie van de overheid nodig is om de bepalingen van het Verdrag volledig na te leven.

Een eerste belangrijk aandachtspunt blijft de ontoereikende gegevensverzameling. Vooral op het vlak van justitie, handhaving en gezondheidszorg blijven er lacunes bestaan: gegevens zijn vaak onvolledig, versnipperd per instelling en bestuursniveau, en moeilijk uitwisselbaar met andere structuren en instellingen.

GREVIO stelt ook vast dat er dringend maatregelen moeten worden genomen in verband met de langdurige opvang van vrouwen in het hele land. Momenteel moeten slachtoffers een vergoeding betalen om in een vluchthuis te mogen verblijven. Die vergoeding is voor sommige vrouwelijke geweldslachtoffers een reële drempel. Bovendien blijft het aantal beschikbare opvangplaatsen in alle gewesten van het land onder de norm van het Verdrag van Istanbul steken, namelijk één gezinsplaats per 10.000 inwoners. Ook het ontbreken van één nationale hulplijn, die 24/7 bemand is en waar slachtoffers van geweld ondersteuning en deskundige begeleiding krijgen van goed opgeleide professionals die op elk uur van de dag of nacht bereikbaar zijn, blijft een belangrijk gemis.

Daarnaast stelt GREVIO ook vast dat het huidige wettelijke kader rond voogdij en omgangsrecht zoals dat momenteel in België van kracht is, onvoldoende rekening houdt met partnergeweld. Omdat er geen expliciete verplichting is voor familierechters om de impact van geweld tegen vrouwen op de kinderen in rekening te brengen, onderschatten ze vaak het geweld, wat nadelig is voor zowel het slachtoffer als haar kinderen. Het ontbreken van een verplichte screening op geweldincidenten of risico-inschatting stelt vrouwelijke slachtoffers en hun kinderen alleen maar bloot aan nog meer risico. Het feit dat sommige rechtsprofessionals blijven vragen om de effecten van het zogenaamde 'ouderverstotingssyndroom' aan te pakken, toont aan dat er dringend nood is aan verdere hervormingen in dit domein.

Een laatste aandachtspunt is dat het huidige systeem voor gebieds- of contactverboden en beschermingsbevelen slachtoffers onvoldoende beschermt. GREVIO merkt op dat vrouwelijke geweldslachtoffers binnen het huidige wettelijke kader geen *ex parte* gebieds- of contactverbod kunnen aanvragen, noch voor zichzelf noch voor hun kinderen. Bovendien stelt GREVIO vast dat het huidige kader evenmin werkt voor ex-partners die niet samenwonen met het slachtoffer, of voor plegers van andere vormen van geweld tegen vrouwen (dus geen huiselijk geweld). Het systeem biedt simpelweg onvoldoende bescherming, waardoor slachtoffers en hun advocaten vaak geen gebruik maken van het huidige kader, dat aan hervorming toe is.

GREVIO wijst daarnaast op een reeks andere domeinen waar blijvende inspanningen nodig zijn om effectief vertrouwen op te bouwen door een degelijke bescherming, ondersteuning en gerechtigheid te bieden aan vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld. Zo is het bijvoorbeeld nodig om:

- beleid en maatregelen beter af te stemmen tussen de verschillende bestuursniveaus van het land;
- een basis- en vervolgopleiding over geweld tegen vrouwen verplicht te maken voor alle rechtshandhavingsambtenaren en zorgverleners op alle niveaus;
- het herstel en de economische zelfstandigheid van slachtoffers in het hele land te bevorderen door middel van algemene sociale diensten, waaronder financiële steun, onderwijs/opleiding en hulp bij het vinden van werk en huisvesting;
- het hoge aantal dossiers van geweld tegen vrouwen dat niet wordt vervolgd aan te pakken en ervoor zorgen dat dergelijke gevallen prioriteit krijgen en worden behandeld vanuit een genderbewuste en slachtoffergerichte visie;

- ervoor te zorgen dat straffen steeds in verhouding staan tot de ernst van het misdrijf in alle gevallen van geweld tegen vrouwen die onder het Verdrag van Istanbul vallen;
- belemmeringen in de wetgeving of in de praktijk voor het uitvaardigen van een spoedeisend locatieverbod weg te nemen, en het algemene uitvoeringsniveau van het huidige systeem grondig te evalueren met het oog op hervorming; en
- de uitvoering van de bestaande beschermingsmaatregelen voor vrouwelijke slachtoffers van gendergerelateerd geweld te evalueren en ervoor te zorgen dat alle maatregelen om vrouwelijke slachtoffers tijdens het onderzoek en de gerechtelijke procedure te beschermen, in de praktijk worden uitgevoerd.

Daarnaast heeft GREVIO nog andere domeinen opgemerkt die waar verbeteringen nodig zijn om volledig te voldoen aan de verplichtingen van het Verdrag in het kader van deze evaluatieronde. Het betreft onder meer het systematisch integreren van een genderperspectief in alle beleid en maatregelen ter uitvoering van het Verdrag van Istanbul; het invoeren van een genderresponsieve begroting op elk bestuursniveau, en voorzien in een passende en duurzame financiering voor vrouwenorganisaties die gespecialiseerde hulp aanbieden aan vrouwelijke slachtoffers van alle vormen van geweld, ook kleinere ngo's op gemeenschapsniveau; het versterken van primaire preventie als onderdeel van sensibilisering; het uitbreiden van het aanbod van programma's voor daders en hun geografische beschikbaarheid en het ontwikkelen van gemeenschappelijke normen voor die programma's; het stimuleren van een betere samenwerking tussen verschillende instanties in het hele land rond vormen van geweld tegen vrouwen die onder het Verdrag van Istanbul vallen vanuit een resoluut gendergerichte benadering; en het verder actualiseren van bestaande risicobeoordelingsinstrumenten.

Tot slot wijst GREVIO op enkele opkomende trends, onder meer de merkbare verschuiving binnen de Belgische overheid - voornamelijk op federaal niveau - in de richting van een meer genderbewuste aanpak van geweld tegen vrouwen, de groeiende aandacht voor een multidisciplinaire aanpak van dat geweld en de recente nieuwigheden binnen het strafrecht.

Inleiding

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (CETS nr. 210) (hierna 'het Verdrag') is het meest verreikende internationale instrument om geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld aan te pakken.

Het Verdrag voorziet in een dubbel toezicht om de uitvoering door de Verdragsstaten te beoordelen: enerzijds door de Groep van deskundigen inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (GREVIO), een onafhankelijke expertengroep, en anderzijds door het Comité van de Partijen, een politiek orgaan dat bestaat uit officiële vertegenwoordigers van de partijen bij het Verdrag. Overeenkomstig artikel 68 van het Verdrag stelt GREVIO sinds 2017 landenrapporten op als onderdeel van zijn basisevaluatieprocedure. Zijn basisevaluatierapport over België, met een uitgebreide beoordeling van de volledige uitvoering van het Verdrag, werd gepubliceerd op 26 juni 2020, nadat België het Verdrag van Istanbul op 14 maart 2016 had geratificeerd.

Dit rapport werd opgesteld in het kader van de eerste thematische evaluatieronde van GREVIO, die in 2023 van start ging. Het eerste thema is opbouwen van een vertrouwensklimaat door middel van ondersteuning, bescherming en gerechtigheid. Om dit overkoepelende thema te kunnen beoordelen, beschrijft het rapport opkomende trends in het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld in België. Deel twee zoomt in op de ontwikkelingen in belangrijke werkterreinen zoals een alomvattend en gecoördineerd beleid, financiering en gegevensverzameling sinds de basisevaluatie. In deel drie wordt dieper ingegaan op de uitvoering van geselecteerde bepalingen rond preventie, bescherming en vervolging, waarvoor de basisevaluatieprocedure en de Conclusies over de uitvoering van de door het Comité van de Partijen aangenomen aanbevelingen wezen op enkele reële uitdagingen en nood aan verdere maatregelen.

Voor België werd de eerste thematische evaluatieprocedure ingeleid in overeenstemming met artikel 68 van het Verdrag door middel van een brief en de verzending van GREVIO's eerste thematische vragenlijst op 15 maart 2024. De Belgische autoriteiten dienden vervolgens op 26 september 2024 hun staatsrapport in. Na een eerste onderzoek van dat rapport bracht GREVIO van 1 tot 7 februari 2025 een evaluatiebezoek aan België. De delegatie bestond uit:

- Laura Albu, lid van GREVIO,
- Helmut Tichy, lid van GREVIO, en
- Mihail Stojanoski, administrateur bij het secretariaat van het toezichtsmechanisme van het Verdrag van Istanbul.

Tijdens het evaluatiebezoek ontmoette de delegatie een groot aantal gouvernementele en niet-gouvernementele vertegenwoordigers die werken rond het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen. GREVIO merkt op dat de uitwisselingen met de Belgische autoriteiten bijzonder constructief zijn verlopen, onder meer met Caroline Gennez, Vlaams minister van Welzijn en Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen, Michel Pasteel en Liesbet Stevens, directeur en adjunct-directeur van het Belgisch Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, de federale ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie en Volksgezondheid, de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, het nationaal College van procureurs-generaal, het federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers, en verschillende gewestelijke en gemeenschapsinstanties bevoegd voor Justitie en Onderwijs. Een volledige lijst van de nationale autoriteiten, niet-gouvernementele organisaties en anderen met wie GREVIO heeft gesproken, is te vinden in Bijlage II bij dit rapport. GREVIO is dankbaar voor de waardevolle input die ze stuk voor stuk hebben gegeven. GREVIO wil in het bijzonder zijn aanspreekpunt Marijke Weewauters bedanken voor de uitstekende samenwerking en ondersteuning tijdens de hele evaluatieprocedure. Het staatsrapport en de schriftelijke bijdragen van het middenveld zijn te vinden op de website voor landenmonitoring van het Verdrag van Istanbul.

Deze beoordeling werd opgesteld onder de alleenverantwoordelijkheid van GREVIO en steunt op de gegevens die tijdens de verschillende stappen van de evaluatieprocedure werden verzameld. In

lijn met de aanpak van de basisevaluaties worden de bevindingen weergegeven volgens gradaties van dringendheid, aangeduid in volgorde van prioriteit met de volgende werkwoorden: "dringt aan op", "moedigt sterk aan", "moedigt aan" en "nodigt uit".

Dit rapport kwam tot stand vanuit een vertrouwelijke dialoog met als doel verbetervoorstellen en suggesties te doen specifiek voor de partij die wordt beoordeeld, in dit geval België. Het beschrijft de situatie zoals die door GREVIO in België werd vastgesteld tot 3 juli 2025. Waar relevant zijn ontwikkelingen tot 14 oktober 2025 eveneens meegenomen.

Volgens het Verdrag moeten de nationale autoriteiten dit rapport voorleggen aan hun nationale parlementen (artikel 70, tweede lid). GREVIO vraagt de nationale autoriteiten om dit rapport te vertalen in hun officiële landstaal of landstalen en te zorgen voor een verspreiding op grote schaal, niet alleen onder de betrokken overheidsinstanties op alle niveaus (nationaal, gewestelijk en lokaal), in het bijzonder de regering, de ministeries en de rechterlijke macht, maar ook onder ngo's en andere middenveldorganisaties die werken rond geweld tegen vrouwen.

I. Opkomende trends in verband met geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

1. In de periode na de goedkeuring van het basisevaluatierapport van GREVIO stelde GREVIO in België verschillende trends vast op het gebied van het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen. Een aantal daarvan houden verband met wetgevende hervormingen, terwijl andere te maken hebben met veranderingen in houding en aanpak in het bredere beleid rond geweld tegen vrouwen.

Een nieuwe wetgevende aanpak van verschillende vormen van geweld tegen vrouwen

2. België heeft sinds 1989, het jaar dat het begrip 'toestemming' in de strafrechtelijke definitie van verkrachting werd opgenomen, een lange traditie van vernieuwende wetgeving rond geweld tegen vrouwen. Die trend werd na de bekrachtiging van het Verdrag van Istanbul voortgezet, zoals GREVIO in zijn basisevaluatierapport over België al vaststelde, en er werd sindsdien nog een versnelling hoger geschakeld. Voorbeelden hiervan zijn de recente strafrechtelijke bepalingen die in de richting gaan van een 'alleen ja is ja' opvatting van de op toestemming gebaseerde definitie van verkrachting, het verbod op elke niet-consensuele verspreiding van seksueel getinte beelden, verbeteringen van het wettelijke kader rond seksuele intimidatie op het werk, de kwalificatie van de aanwezigheid van een minderjarige tijdens geweld als verzwarende factor, nieuwe soorten straffen en de nieuwe wet op feminicides en gendergerelateerde dodingen (de Feminicidewet).¹ Deze nieuwe wet benadert gendergerelateerd dodelijk geweld tegen vrouwen en meisjes op een holistische en alomvattende manier en vormt zo een solide kader voor verdere hervormingen.

3. Sommige van deze wijzigingen moeten nog in werking treden en veel ervan hebben een programmatisch karakter, waardoor heel wat inspanningen en middelen nodig zullen zijn om ze volledig uit te voeren. Toch lijken deze initiatieven voort te komen vanuit een maatschappelijke dynamiek en met oog voor de noden van vrouwen en meisjes in België, over alle taalgemeenschappen heen. GREVIO waardeert dat de meeste hervormingen worden ondersteund door concrete stappen voor de uitvoering ervan - onder meer via het Nationaal actieplan ter bestrijding van gendergerelateerd geweld (2021-2025, NAP) - en dat ze gepaard gaan met passende financiering.

Meer begrip voor een genderbewuste aanpak van geweld tegen vrouwen

4. GREVIO had in zijn basisevaluatierapport opgemerkt dat beleidsdocumenten, bewustmakingscampagnes en wetgeving in België grotendeels genderneutraal waren, waardoor de specifieke ervaringen van vrouwen en meisjes als de eerste slachtoffers van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, en schadelijke genderrollen en -attitudes bij daders onvoldoende aandacht kregen. Met de goedkeuring van het huidige federale NAP (2021-2025) en de Feminicidewet is er een geleidelijke verschuiving merkbaar naar een meer genderbewust begrip van de verschillende vormen van geweld tegen vrouwen die onder het Verdrag van Istanbul vallen. De Feminicidewet is in dat opzicht van groot belang met haar verplichting om een genderperspectief in haar uitvoering te integreren en focust op verschillende domeinen binnen alle vier de pijlers van het Verdrag, waardoor de bepalingen ervan een potentieel brede impact hebben.

5. Hoewel er merkbare vooruitgang is geboekt, zijn verdere inspanningen nodig om deze transitie duurzaam te bestendigen. Een groot deel van die positieve dynamiek komt voort uit federale initiatieven; binnen de complexe bevoegdheidsverdeling in België hanteren sommige

1. De wet van 21 maart 2022 houdende wijzigingen aan het Strafwetboek (die in werking is getreden op 1 juni 2022); de wet van 4 mei 2020 ter bestrijding van de niet-consensuele verspreiding van seksueel getinte beelden en opnames; de wet van 7 april 2023 tot wijziging van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, en de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk; de wet van 18 januari 2024 om justitie menselijker, sneller en straffer te maken III; de hervorming van het strafwetboek van 29 februari 2024 (met betrekking tot de nieuwe soorten straffen: behandeling onder vrijheidsberoving en langdurig toezicht).

beleidsmaatregelen nog altijd een genderneutrale aanpak, ook al gaat het specifiek om geweld tegen vrouwen. Deze beleidskeuze is ook zichtbaar in de praktijk van sommige hulpverleners die vrouwelijke slachtoffers ondersteunen, zoals verder in dit rapport wordt toegelicht. Dit doet geen afbreuk aan het waardevolle werk dat ze verrichten, maar het benadrukt wel dat de dienstverlening in het hele land beter moet aansluiten bij de gendersensitieve normen van het Verdrag van Istanbul.

Aandacht voor een holistische aanpak van geweld tegen vrouwen

6. In België wordt op alle beleidsniveaus gekozen voor samenwerkingsstructuren in de hulpverlening aan slachtoffers van diverse vormen van geweld. Dit sluit volledig aan bij het principe van een holistische dienstverlening dat in het Verdrag van Istanbul is opgenomen. Voorbeelden zijn de versterking en uitbreiding van de Zorgcentra na seksueel geweld (ZSG), de ondersteuning en geplande uitbreiding van de multidisciplinaire gespecialiseerde referentiecentra voor slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking (VGV), de verdere uitbouw van de Veilige Huizen in Vlaanderen en de opzet van nieuwe samenwerkingsstructuren in de andere gewesten. Dit is een positieve ontwikkeling: de beslissing om zo'n diensten in het leven te roepen, te ondersteunen en uit te breiden - vooral voor slachtoffers van seksueel en huiselijk geweld - is veelbelovend en verdient navolging voor andere vormen van geweld die onder het Verdrag vallen.

II. Aangepaste begripsomschrijvingen, alomvattend en gecoördineerd beleid, financiële middelen en het verzamelen van gegevens in verband met geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

7. Hoofdstuk I van het Verdrag van Istanbul bevat de algemene beginselen die gelden voor alle materiële bepalingen in hoofdstukken II tot en met VII en legt zo de basis voor een alomvattend en adequate aanpak die garandeert dat vrouwen en meisjes die risico lopen op gendergerelateerd geweld of het hebben meegemaakt, toegang krijgen tot ondersteuning, bescherming en gerechtigheid. Die beginselen omvatten onder andere dat iedereen, en in het bijzonder vrouwen, het fundamentele mensenrecht heeft om een leven te leiden zonder geweld, zowel in de publieke als de private sfeer, dat het Verdrag zonder enige vorm van discriminatie moet worden toegepast, en dat er rekening moet worden gehouden met mogelijke en cumulatieve vormen van discriminatie en de gevolgen daarvan. Ze bepalen ook dat er bij de uitvoering van het Verdrag en bij het evalueren van de impact ervan aandacht moet zijn voor de genderdimensie. Hoofdstuk II van het Verdrag van Istanbul beschrijft de belangrijkste eis voor een holistische aanpak van geweld tegen vrouwen: een doeltreffend, alomvattend en gecoördineerd beleid voor het hele land, geruggensteund door de nodige institutionele, financiële en organisatorische structuren.

A. Begripsomschrijvingen (artikel 3)

8. Artikel 3 van het Verdrag van Istanbul bevat de belangrijkste definities van begrippen die essentieel zijn voor de uitvoering ervan. "Geweld tegen vrouwen" verwijst naar "alle vormen van gendergerelateerd geweld die leiden of waarschijnlijk zullen leiden tot fysiek, seksueel of psychologisch letsel of leed of economische schade voor vrouwen, met inbegrip van bedreiging met dit soort geweld, dwang of willekeurige vrijheidsberoving, ongeacht of dit in het openbaar of in de privésfeer geschiedt", terwijl onder "huiselijk geweld" wordt verstaan "alle vormen van fysiek, seksueel, psychologisch of economisch geweld dat plaatsvindt binnen het gezin of het huishouden of tussen voormalige of huidige echtgenoten of partners, ongeacht of de dader in dezelfde woning als het slachtoffer verblijft of heeft verbleven". De definitie van "gendergerelateerd geweld tegen vrouwen" in artikel 3, onder d) wil meer duidelijkheid verschaffen over de aard van dat geweld en legt uit dat het gaat om "geweld gericht tegen een vrouw omdat ze een vrouw is of geweld dat vrouwen buitenproportioneel treft".

9. In zijn basisevaluatierapport had GREVIO er bij de Belgische autoriteiten op aangedrongen om een genderperspectief op te nemen in het beleid en de maatregelen die het Verdrag van Istanbul uitvoeren, onder meer door één gemeenschappelijk conceptueel referentiekader aan te nemen dat door alle Belgische autoriteiten - op federaal, gewestelijk en gemeenschapsniveau - wordt gebruikt.

10. Sindsdien hebben de Belgische autoriteiten blijk gegeven van een groeiend bewustzijn van de noodzaak om huiselijk geweld en geweld tegen vrouwen op een gendersensitieve manier te benaderen, wat GREVIO toejuicht. Dat bewustzijn komt tot uiting in de beleidsvorming - waar het merkbaar is in de meeste actieplannen die sinds het basisevaluatierapport van GREVIO werden aangenomen - en in de wetgeving.

11. Een mooi voorbeeld van de nieuwe nadruk die wordt gelegd op de genderspecifieke ervaringen van vrouwen met geweld is het nieuwe NAP (2021-2025) in de strijd tegen gendergerelateerd geweld, dat werd aangenomen na de publicatie van het basisevaluatierapport van GREVIO. Het plan erkent expliciet dat vrouwen buitenproportioneel door gendergerelateerd geweld worden getroffen.² Het kiest resoluut voor een holistische aanpak, inclusief maatregelen voor de primaire preventie van geweld, iets wat GREVIO alleen maar kan toejuichen.³ De eerste pijler van het NAP heeft als doel één conceptueel referentiekader over gendergerelateerd geweld aan te nemen, dat alle Belgische autoriteiten moeten gebruiken. Volgens de autoriteiten bevordert dat kader onder meer eenzelfde begrip en een gemeenschappelijke woordenschat rond

2. NAP, pag. 7.

3. Ngo-inzending van het Feministisch Platform tegen Geweld tegen Vrouwen, pag. 7.

gendergerelateerd geweld, ondersteund door instrumenten zoals een handleiding voor de toepassing van het Verdrag van Istanbul, de femicidewet en een gemeenschappelijk opleidingskader voor professionals.⁴ De nadruk die in het NAP wordt gelegd op de nood aan volgens gender uitgesplitste gegevens om verschillen in de ervaringen van vrouwen en mannen met en de reacties op geweld vast te stellen, toont ook aan dat overheden steeds meer inzien dat ze bij hun beleidsvorming rekening moeten houden met gender.⁵ Het Intra-Franstalig plan ter bestrijding van geweld tegen vrouwen (2020-2024) en het Brussels plan ter bestrijding van geweld tegen vrouwen (2020-2024) leggen evenzeer de nadruk op de genderspecifieke ervaringen van vrouwen met geweld, door bijvoorbeeld prevalentiestudies aan te halen die aantonen dat vrouwen veel vaker het slachtoffer zijn van seksueel geweld, huiselijk geweld, seksuele intimidatie en stalking. Beide plannen verwijzen expliciet naar de bepalingen van het Verdrag van Istanbul en hebben hun maatregelen opgebouwd rond de vier pijlers ervan.

12. Die verschuiving in de richting van een resoluut gendergerichte aanpak wordt echter niet overal in België waargenomen. Het Vlaams actieplan ter bestrijding van seksueel geweld (2020-2024) bevat weliswaar een uitgebreid pakket maatregelen om deze vorm van geweld aan te pakken, maar hanteert nog steeds een genderneutrale aanpak. Dit plan steunt op degelijk wetenschappelijk onderzoek dat wijst op de veel hogere prevalentie van seksueel geweld onder vrouwen, maar gebruikt termen zoals 'partnergeweld' en schrijft geen maatregelen voor die specifiek vrouwen beschermen, waardoor onvoldoende de nadruk wordt gelegd op het genderkarakter van dit geweld. Volgens GREVIO is de geplande goedkeuring van een breder actieplan in Vlaanderen dat meerdere vormen van geweld tegen vrouwen omvat een kans om deze tekortkoming aan te pakken. GREVIO merkt op dat de Feminicidewet ook een verplichting invoert om een genderperspectief toe te passen, wat een verdere harmonisering tussen de gewesten van het land in de hand kan werken.⁶

13. GREVIO geeft mee dat er in België nog steeds verschillende definities naast elkaar blijven bestaan, zonder veel samenhang tussen beleidsdocumenten en de betrokken administratieve entiteiten. Zo gebruikt het NAP bijvoorbeeld de term 'intrafamiliaal geweld', terwijl een gemeenschappelijke omzendbrief van de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal (nr. 4/2006) - een referentiedocument in het strafrecht - spreekt van 'partnergeweld'.⁷ Ook tussen de gefedereerde entiteiten bestaan er verschillen in terminologie. GREVIO is blij met de inspanningen die worden geleverd om deze definities gelijk te stemmen, onder meer via de Feminicidewet, die bepaalt dat intrafamiliaal geweld elke vorm van geweld omvat dat plaatsvindt binnen de familie of het huishouden of tussen voormalige of huidige partners, ongeacht of de dader in dezelfde woning als het slachtoffer verblijft of heeft verbleven, wat volledig in de lijn ligt van de definitie van huiselijk geweld in het Verdrag van Istanbul.⁸ GREVIO waardeert ook de informatie die via de federale autoriteiten werd ontvangen, waaruit blijkt dat de definities in de verschillende strafrechtelijke documenten momenteel worden herzien om ze in overeenstemming te brengen met het kader van het Verdrag van Istanbul en de Feminicidewet.

14. De Feminicidewet introduceert voorts gemeenschappelijke definities voor termen als feminicide, gendergerelateerd geweld, dwingende controle of controlerend gedrag.⁹ GREVIO verwelkomt deze inspanningen om het beleid in de verschillende gewesten en gemeenschappen van het land te standaardiseren en te stroomlijnen, en onderstreept het belang van geharmoniseerde

4. NAP, pag. 19. Zie ook "Tussentijds verslag over de tenuitvoerlegging van het nationaal actieplan ter bestrijding van gendergerelateerd geweld 2021-2025", Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, november 2023, pag. 8, te vinden op <https://igvm-iefh.belgium.be/nl/themas/geweld/beleid>.

5. NAP, pijler 2, maatregelen 16 tot 26.

6. Artikel 6 van de Feminicidewet schrijft voor dat bij de goedkeuring en uitvoering van alle besluiten, beleidslijnen, of maatregelen in verband met het toepassingsgebied van deze wet een genderperspectief wordt toegepast.

7. Zie gemeenschappelijke omzendbrief nr. 04/2006, herzien in 2015, pag. 4. Omzendbrief nr. 03/2006 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep legt het verband tussen deze definities verder uit (pag. 6).

8. Feminicidewet, artikel 4. GREVIO zal daarom in dit rapport de term 'huiselijk geweld' gebruiken om te verwijzen naar intrafamiliaal geweld.

9. Zo wordt feminicide gedefinieerd als de opzettelijke doding van een vrouw wegens haar gender of de dood van een vrouw ten gevolge van praktijken die schadelijk zijn voor vrouwen, ongeacht of deze opzettelijke doding of de schadelijke praktijken gepleegd werden door een partner, een familielid of een derde. Onder dwingende controle wordt verstaan voortdurende of herhaalde dwingende of controlerende gedragingen, zoals een handeling of een reeks handelingen van agressie, bedreiging, vernedering en intimidatie of andere mishandeling die worden gebruikt om het slachtoffer te kwetsen, te straffen of bang te maken. Zie artikel 4 van de Feminicidewet.

definities en begrippen om een gemeenschappelijk begrip van geweld tegen vrouwen te bevorderen bij alle professionals en om overal in het land een consistent niveau van bescherming en ondersteuning te garanderen. Belangrijk is wel dat deze definities ook effectief op alle bestuursniveaus worden toegepast.

15. GREVIO verwelkomt de verschuiving in de richting van een genderperspectief in het federale beleid rond geweld tegen vrouwen en moedigt de Belgische autoriteiten aan om dit perspectief verder door te trekken in alle beleidslijnen en maatregelen voor de uitvoering van het Verdrag van Istanbul, op alle bestuursniveaus. Dit dient te gebeuren door het bevorderen van één gemeenschappelijk conceptueel referentiekader en operationele richtlijnen voor alle autoriteiten op federaal, gewestelijk en gemeenschapsniveau.

B. Alomvattend en gecoördineerd beleid (artikel 7)

16. Artikel 7 van het Verdrag van Istanbul schrijft voor dat de partijen gecoördineerde en alomvattende maatregelen nemen om alle vormen van geweld tegen vrouwen te voorkomen en te bestrijden. Het beleid ziet toe op een effectieve samenwerking en moet de rechten van slachtoffers centraal stellen. Dat houdt in dat beleidsmakers rekening houden met de specifieke omstandigheden en belemmeringen van vrouwen die te maken hebben met of risico lopen op meerdere vormen van discriminatie en dat ze die effectief aanpakken,¹⁰ in overeenstemming met artikel 4, derde lid, van het Verdrag. Het verzekeren van hulpverlening, effectieve bescherming en toegang tot justitie, met een grondig begrip van de interactie tussen verschillende vormen van discriminatie, is een essentiële voorwaarde om vertrouwen bij alle vrouwen en meisjes op te bouwen.

17. In zijn basisevaluatierapport had GREVIO de Belgische autoriteiten aangemoedigd om maatregelen te nemen met het oog op een betere coördinatie en samenhang in het beleid en de maatregelen rond geweld tegen vrouwen tussen de verschillende bestuursniveaus. Ook werd aanbevolen om de versnippering van coördinatie- en overlegorganen aan te pakken door op federaal niveau een forum voor dialoog in te richten waarin alle relevante stakeholders vertegenwoordigd zijn.

18. GREVIO is verheugd dat de totstandkoming van het huidige federale NAP (2021-2025) gepaard ging met een inclusief raadplegingsproces waarbij het middenveld uit het hele land betrokken was.¹¹ GREVIO waardeert bovendien dat het NAP maatregelen bevat die gebaseerd zijn op de bevindingen uit zijn basisevaluatierapport en op de aanbevelingen van het Comité van de Partijen, waardoor deze bevindingen en aanbevelingen daadwerkelijk zijn omgezet in nationale doelen, ondersteund met concrete maatregelen.¹² GREVIO juicht ook toe dat het NAP de meeste, zo niet alle vormen van geweld tegen vrouwen aanpakt die onder het Verdrag van Istanbul, met specifieke aandacht voor digitaal geweld tegen vrouwen.¹³

19. De belangrijkste maatregel van de overheid om de door GREVIO in zijn basisevaluatierapport aangekaarte versnippering van het beleid aan te pakken, was de oprichting van een nieuwe interdepartementale groep (IDG) die beleidsmakers op federaal, gewestelijk en gemeenschapsniveau samenbrengt. Deze groep vergadert minstens twee keer per jaar. De IDG ziet samen met het Nationaal Platform voor het maatschappelijk middenveld ("het Platform") toe op de uitvoering van het NAP. Het Platform is een onafhankelijk orgaan dat bestaat uit leden van middenveldorganisaties.¹⁴ De IDG werkt afzonderlijk van de al bestaande Interministeriële

10. Het gaat onder meer om vrouwen van nationale en/of etnische minderheden, Romavrouwen, vrouwelijke migranten, asielzoekers en vluchtelingen, vrouwen met een handicap, vrouwen zonder verblijfsvergunning, LBTI-vrouwen, vrouwen uit plattelandsgedebieden, vrouwen in de prostitutie en vrouwen met een verslavingsproblematiek.

11. Staatsrapport, pag. 16.

12. Recommendation on the implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence by Belgium, IC-CP/Inf(2020)8, pag. 3, te vinden op <https://rm.coe.int/ic-cp-inf-2020-8-rec-cop-belgique-fre/pdfa/1680a0be8b>.

13. Een van de sleutelmaatregelen onder pijler 3 van het NAP.

14. In het NAP wordt de exacte samenstelling van de IDG toegelicht. Zie het NAP, pag. 132-135. Voor het orgaan dat bestaat uit leden van het maatschappelijk middenveld, zie artikel 8, Financiële middelen, hieronder.

Conferentie voor Vrouwenrechten (IMC),¹⁵ waarin vertegenwoordigers van verschillende bestuursniveaus samenwerken rond gendergelijkheid.

20. GREVIO is verheugd om van zowel overheid als middenveld te vernemen dat er uitgebreid overleg heeft plaatsgevonden met middenveldorganisaties om het NAP en de andere actieplannen op te stellen. Het Platform telt momenteel 16 organisaties die via een openbare oproep zijn geselecteerd en die een vergoeding voor hun werk krijgen.¹⁶ In maart 2024 verscheen er een tussentijds evaluatieverslag van het Platform over de uitvoering van het NAP.¹⁷ Het Platform bereidt momenteel nog andere documenten voor, waaronder een eindevaluatie van het NAP. Het kan op vraag van de IDG of andere autoriteiten, ofwel op eigen initiatief advies uitbrengen over alles wat te maken heeft met gendergerelateerd geweld. Het NAP 2021-2025 is het eerste plan dat volgens deze procedure van dubbel toezicht zal worden geëvalueerd.¹⁸ Dit kan de samenwerking met middenveldorganisaties een flinke boost geven en bijdragen aan een goed onderbouwd beleid en maatregelen die beter tegemoetkomen aan wat vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld effectief nodig hebben.

21. Het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (IGVM), dat fungeert als het coördinerend orgaan zoals bedoeld in artikel 10 van het Verdrag, is de federale instantie die verantwoordelijk is voor de coördinatie van de uitvoering van het beleid op alle bestuursniveaus. Het Instituut stelde zelf ook een tussentijds evaluatieverslag over het NAP op. De eindverslagen van beide instanties zouden in de loop van 2025 volgen.¹⁹ GREVIO waardeert deze dubbele evaluatie van het federale NAP en de versterkte, formele betrokkenheid van vrouwenrechtenorganisaties, en merkt op dat een soortgelijke betrokkenheid van middenveldorganisaties wenselijk is bij het evalueren van actieplannen op het niveau van de gefedereerde entiteiten.

22. GREVIO merkt op dat België momenteel vier actieplannen rond geweld tegen vrouwen tegelijk uitvoert: één federaal actieplan en drie actieplannen op het niveau van de gefedereerde entiteiten. Die worden door verschillende bestuursniveaus opgesteld en opgevolgd en er lijken geen plannen te zijn om op korte termijn meer afstemming te bereiken. Bovendien lijkt er weinig coördinatie te zijn bij de uitvoering van al die plannen en wordt er niet echt aandacht besteed aan eventuele overlappingen of wisselwerkingen.²⁰ Hoewel dit deels te wijten is aan de complexe staatsstructuur, stelt GREVIO vast dat die actieplannen ook verschillende prioriteiten en doelen hebben, waardoor hun gelijktijdige uitvoering zonder voldoende coördinatie tot uiteenlopende resultaten en verschillen in de aanpak van het geweld kan leiden. Omdat ze verschillende definities hanteren en verschillende vormen van geweld tegen vrouwen behandelen, zijn de verschillen tussen de gewestelijke plannen behoorlijk groot. Tegen deze achtergrond benadrukt GREVIO opnieuw dat het absoluut nodig is om de beleidsprioriteiten tussen de bestuursniveaus beter op elkaar af te stemmen. GREVIO wijst op het belang van een sterkere coördinerende rol voor het IGVM om erop toe te zien dat alle vrouwen die slachtoffer zijn van een of andere vorm van gendergerelateerd geweld die onder het Verdrag van Istanbul valt, op gelijke wijze worden beschermd door eenzelfde beleid en dezelfde beleidsprioriteiten voor het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen. Dat betekent dus dat ze toegang hebben tot dezelfde rechten en diensten in het hele land. Eén manier om dat mogelijk te bereiken, zou zijn om de doelen, maatregelen en rapporteringsmechanismen van het federale NAP te gebruiken als gemeenschappelijk referentiekader voor alle andere beleidsdocumenten. De aangekondigde ontwikkeling van een nieuw federaal NAP voor de periode na 2025 is hier een uitgelezen kans.

23. Omdat vrouwelijke slachtoffers van geweld die te maken krijgen met intersectionele discriminatie extra aandacht verdienen, waardeert GREVIO dat het NAP specifiek inzoomt op de noden van LGBTI-vrouwen, vrouwen met een handicap, vrouwen met een migratieachtergrond en

15. Interministeriële Conferentie voor Vrouwenrechten, opgericht in 2019.

16. Staatsrapport, pag. 18, en de ngo-inzending van het Feministisch Platform tegen Geweld tegen Vrouwen, pag. 7.

17. Het rapport is te vinden op de webiste van het IGVM. Zie het hierboven geciteerd Tussentijds verslag over de tenuitvoerlegging van het nationaal actieplan ter bestrijding van gendergerelateerd geweld 2021-2025.

18. NAP, pag. 132.

19. Staatsrapport, pag. 18.

20. Zie bijvoorbeeld de ngo-inzending van GAMS en End FGM, pag. 5.

vrouwen in de prostitutie.²¹ België heeft daarnaast nog andere programmadocumenten aangenomen die inspelen op de noden van vrouwelijke slachtoffers van geweld die meervoudige discriminatie ervaren, zoals het federaal actieplan voor personen met een handicap (2021-2024), het federaal actieplan voor LGBTQIA+-personen (2021-2024), het Brussels actieplan tegen seksueel geweld in het uitgaansleven, de omzendbrief van 15 juni 2023 betreffende de verblijfsrechtelijke bescherming voor slachtoffers van intrafamiliaal geweld, toegelaten tot een verblijf in het Rijk op grond van gezinshereniging, en andere plannen en instrumenten van de gewesten of gemeenschappen. GREVIO onderstreept hoe belangrijk het is om binnen het nationale beleidskader rond geweld tegen vrouwen ook oog te hebben voor de specifieke noden van vrouwelijke asielzoekers en vluchtelingen, vrouwen uit plattelandsgebieden, oudere vrouwen, vrouwen met een verstandelijke beperking en vrouwen met een verslavingsproblematiek.

24. Hoewel GREVIO de inspanningen erkent die zijn geleverd om het beleid beter te coördineren, herhaalt de groep de bevindingen uit zijn basisevaluatierapport. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten bovendien sterk aan om maatregelen te nemen die een meer samenhangend beleid op de verschillende bestuursniveaus garanderen.

25. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten aan om:

- a. erop toe te zien dat beleid en maatregelen voor het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld rekening houden met de noden van vrouwen en meisjes die (mogelijk) intersectionele discriminatie ervaren, in het bijzonder vrouwelijke asielzoekers en vluchtelingen, vrouwen uit plattelandsgebieden, oudere vrouwen, vrouwen met een verstandelijke beperking en vrouwen met een verslavingsproblematiek;**
- b. beleid dat bedoeld is om een alomvattende en gecoördineerde aanpak te realiseren, zoals het Verdrag van Istanbul voorschrijft, regelmatig te evalueren op basis van vooraf vastgelegde indicatoren, zodat de impact ervan kan worden gemeten en het beleid met betrouwbare gegevens wordt onderbouwd.**

C. Financiële middelen (artikel 8)

26. Artikel 8 van het Verdrag van Istanbul bepaalt dat de partijen passende financiële middelen en personeel toewijzen voor activiteiten die worden uitgevoerd door overheidsinstanties en door niet-gouvernementele organisaties en het maatschappelijk middenveld.²²

27. In zijn basisevaluatierapport had GREVIO opgemerkt dat er wel middelen beschikbaar waren voor zowel overheidsinstanties als vrouwenrechtenorganisaties om het beleid uit te voeren, maar dat de herkomst en de omvang van de toegewezen financiering niet duidelijk in de respectieve federale en gefedereerde begrotingen vastgelegd waren. GREVIO moedigde de autoriteiten daarom sterk aan om erop toe te zien dat de bedragen die worden uitgetrokken om geweld tegen vrouwen te voorkomen en te bestrijden, maar ook de financieringslijnen voor de verschillende activiteiten gemakkelijk te identificeren zijn. Daarnaast gaf GREVIO aan dat er meer erkenning moest komen voor het werk van gespecialiseerde vrouwenrechtenorganisaties en dat hun werk ondersteund moest worden met een duurzame financiering.

28. Zoals al werd aangestipt in het basisevaluatierapport van GREVIO, worden middelen in de Belgische staatsstructuur door verschillende overheidsniveaus verdeeld, in overeenstemming met de verdeling van bevoegdheden. Met dit in het achterhoofd stelt GREVIO tevreden vast dat de Belgische autoriteiten de specifieke bedragen hebben vastgeklikt die alle betrokken entiteiten kunnen besteden aan het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen, en dat die bedragen de laatste jaren door de band zijn gestegen.²³ De maatregelen in het NAP lijken op federaal niveau financieel goed ondersteund te worden. Ook de financiële middelen van het IGVM werden

21. NAP, pag. 13.

22. Toelichtend rapport bij het Verdrag van Istanbul, paragraaf 66.

23. Staatsrapport, pag. 58-61.

opgetrokken dankzij het financieringspakket 'Go for equality' dat in 2022 door de federale ministerraad werd goedgekeurd.

29. GREVIO merkt op dat ook op het niveau van de gefedereerde entiteiten een vergelijkbare stijging van de budgetten te zien is. Toch zijn er nog altijd grote verschillen tussen de gefedereerde entiteiten, waardoor het moeilijk is om een volledige analyse van de totale toegewezen middelen te maken. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Wallonië hebben elk hun eigen begrotingslijnen specifiek voor programma's en maatregelen rond gendergerelateerd geweld. Volgens de informatie van de Vlaamse overheid worden in Vlaanderen heel wat middelen toegewezen aan gendergelijkheid en hulpverlening, maar die financiering dekt een grotere groep van slachtoffers, onder wie de slachtoffers die worden opgevangen door de Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW's), het Vlaams Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag, het Vlaams Expertisecentrum Kindermishandeling en andere dienstverleners. Hierdoor is het moeilijk om vast te stellen hoeveel van die financiering er precies naar geweld tegen vrouwen gaat. GREVIO merkt op dat er over het algemeen financiële middelen beschikbaar zijn voor programma's om huiselijk en seksueel geweld te voorkomen en voor diensten aan slachtoffers van dergelijk geweld, en in mindere mate voor andere vormen van geweld die onder het Verdrag van Istanbul vallen.

30. Volgens de informatie van de autoriteiten zelf wordt jaarlijks een deel van de federale begroting (0,02% in 2023) toegewezen aan gendergelijkheid, wat ook het voorkomen en bestrijden van gendergerelateerd geweld omvat. Op federaal niveau werd in 2007 genderbewust budgetteren verplicht gemaakt, iets wat sinds 2010 ook effectief wordt toegepast.²⁴ In het Brussels Gewest en Wallonië werd genderbewuste budgettering respectievelijk in 2016 en 2017 ingevoerd, maar in Vlaanderen moet dit nog gebeuren.

31. Wat de financiering van vrouwenrechtenorganisaties betreft, stelt GREVIO tevreden vast dat er op federaal niveau verschillende nieuwe financieringslijnen bij zijn gekomen, onder meer via het eerder aangehaalde programma 'Go for equality'. Het koninklijk besluit van 2 oktober 2023 maakt het mogelijk voor het IGVM om bijkomende federale meerjarensubsidies toe te kennen, ook aan vrouwenrechtenorganisaties. Volgens de bepalingen van het besluit financiert het IGVM 10 coalities van organisaties en 5 individuele organisaties voor een periode van vijf jaar om te werken aan verschillende projecten rond gendergerelateerd geweld.²⁵

32. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft zijn structuren voor de financiering van ngo's hervormd en is overgestapt op een stabiel en duurzamer financieringssysteem. Ook de Vlaamse Gemeenschap heeft onlangs haar financieringssysteem voor ngo's hervormd, waardoor er meer ruimte is voor duurzame financiering op lange termijn.²⁶ Onder dit nieuwe systeem werden vanaf januari 2025 vijfjarige financieringsovereenkomsten gesloten met vier vrouwenrechtenorganisaties. GREVIO verwelkomt deze ontwikkelingen, omdat ze de vrouwenrechtenorganisaties een sterkere rol geven in de beleidsvorming en een stabiel systeem mogelijk maken voor het verlenen van gespecialiseerde hulp aan vrouwelijke slachtoffers van geweld.

33. Hoewel de financieringssystemen voor vrouwenrechtenorganisaties verschillen tussen de bestuursniveaus, merkt GREVIO een algemene trend op: er wordt steeds vaker gekozen om coalities van verenigingen te financieren in plaats van kleine, individuele organisaties die rechtstreeks met vrouwelijke slachtoffers werken. Dat heeft vooral gevolgen voor organisaties die vrouwelijke migranten en vluchtelingen helpen. Veel van die organisaties focussen op één migrantengemeenschap en kunnen daardoor oplossingen op maat van deze vrouwen aanbieden. Het financieren van grotere coalities kan zorgen voor een bredere impact, maar kan tegelijk de toegang beperken voor individuele of gemeenschapsorganisaties die vaak niet de middelen hebben om deel te nemen aan grote subsidierondes.²⁷

24. Zie <https://igvm-iefh.belgium.be/nl/themas/gender-mainstreaming/uitvoering-wet/gender-budgeting>.

25. Koninklijk besluit van 2 oktober 2023, te vinden op https://etaamb.openjustice.be/nl/koninklijk-besluit-van-02-oktober-2023_n2023046236.

26. Door middel van een decreet van het Vlaams Parlement van 22 maart 2024.

27. Ngo-inzending van het Feministisch Platform tegen Geweld tegen Vrouwen, pag. 21.

34. **GREVIO is tevreden dat er meer duurzame financieringsmogelijkheden zijn voor vrouwenrechtenorganisaties, maar moedigt de Belgische autoriteiten aan om:**

- a. **verdere stappen te zetten om duidelijk zichtbaar te maken welke bedragen op elk bestuursniveau worden uitgetrokken om geweld tegen vrouwen te voorkomen en te bestrijden;**
- b. **genderbewust budgetteren verder door te trekken naar alle bestuursniveaus;**
- c. **te zorgen voor passende en duurzame financiering voor vrouwenorganisaties die gespecialiseerde hulp verlenen aan vrouwelijke slachtoffers van alle vormen van geweld, ook kleinere ngo's op gemeenschapsniveau, via financieringsmechanismen die een continue, duurzame dienstverlening mogelijk maken.**

D. Het verzamelen van gegevens (artikel 11)

35. Om geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld effectief te voorkomen en te bestrijden is wetenschappelijk onderbouwd beleid nodig. Het systematisch verzamelen van vergelijkbare data uit alle relevante administratieve bronnen en van gegevens over de prevalentie van alle vormen van geweld tegen vrouwen is hiervoor cruciaal.

1. Rechtshandavingsinstanties en de justitiële sector

36. In zijn basisevaluatierapport had GREVIO ernstige tekortkomingen vastgesteld in de manier waarop de Belgische autoriteiten gegevens over geweld tegen vrouwen verzamelen. GREVIO drong er daarom op aan om regelmatig federale gegevens over geweld tegen vrouwen te publiceren; de datacategorieën te verfijnen, met onder meer gegevens over slachtoffers, vooral slachtoffers van gendergerelateerde dodingen; onderzoek naar zulke dodingen mogelijk te maken en meer kennis te verwerven over de slachtoffers en de gebeurtenis; en een geïntegreerd statistisch systeem op te zetten dat politie, justitie en gezondheidszorg met elkaar verbindt, zodat elk individueel dossier doorheen het hele strafproces kan worden opgevolgd. Ook het Comité van de Partijen bij het Verdrag van Istanbul benadrukte in zijn conclusies over België dat onder meer rechtshandavingsinstanties, de justitiële sector, sociale diensten en de volksgezondheidssector verdere inspanningen moeten leveren om administratieve gegevens over geweld tegen vrouwen te verzamelen.²⁸

37. Op nationaal niveau zijn er 10 verschillende soorten instellingen - zowel federale als gewestelijke - die gegevens verzamelen. Wat handhaving betreft, wordt opgemerkt dat meldingen van geweld tegen vrouwen op federaal niveau worden verzameld en uitgesplitst volgens het soort geweld. Die soorten komen bijna volledig overeen met de soorten geweld die onder het Verdrag van Istanbul vallen.²⁹ De federale politie heeft bovendien haar registratiesysteem aangepast zodat cijfers nu uitgesplitst kunnen worden naar geslacht en naar leeftijd (minderjarig/meerderjarig). De relatie tussen dader en slachtoffer wordt alleen geregistreerd bij meldingen over vrouwelijke genitale verminking (VGV).³⁰ GREVIO merkt bezorgd op dat het zonder informatie over de relatie tussen dader en slachtoffer erg moeilijk wordt om gevallen van partnergeweld te herkennen en te onderscheiden van andere vormen van huiselijk geweld.

38. Justitiële statistieken worden op federaal niveau verzameld door enerzijds het College van procureurs-generaal (gegevens op het niveau van het openbaar ministerie) en anderzijds de dienst Strafrecht van de FOD Justitie (gegevens op het niveau van de rechtbanken). Ook hier zijn er nog grote gaten in de statistieken: de parketten registreren wel het geslacht en de leeftijd van het slachtoffer en de dader, maar niet de relatie tussen slachtoffer en dader, behalve bij vrouwelijke

28. Conclusies over de uitvoering van de door het Comité van de Partijen aangenomen aanbevelingen ten aanzien van België van 31 mei 2024.

29. Er worden gegevens verzameld over huiselijk geweld (onderverdeeld naar type), seksueel geweld, verkrachting, seksuele intimidatie, gedwongen huwelijken en gedwongen samenwonen, en VGV. Staatsrapport, pag. 66.

30. Staatsrapport, pag. 67.

genitale verminking.³¹ Bovendien worden er nog steeds geen gegevens verzameld over gendergerelateerde dodingen of gedwongen sterilisatie.³² Volgens de FOD Justitie houden de rechtbanken geen gegevens bij over veroordelingen voor seksueel geweld die uitgesplitst zijn volgens het geslacht van slachtoffer of dader, of volgens hun onderlinge relatie. Tot slot merkt GREVIO met enige bezorgdheid op dat de dienst Strafregister van de FOD Justitie geen gegevens verzamelt over veroordelingen uitgesplitst naar geslacht, soort misdrijf of duur van de straf, voor om het even welke vorm van geweld tegen vrouwen die onder het Verdrag van Istanbul valt.

39. GREVIO waardeert dat gegevens over het aantal spoedeisende locatieverboden en beschermingsbevelen systematisch worden verzameld en samengesteld door het College van procureurs-generaal, maar merkt op dat ook hier de gegevens niet worden uitgesplitst volgens de relatie tussen dader en slachtoffer.

40. GREVIO stelt vast dat de verschillen tussen de elektronische databanken van rechtshandavingsinstanties, parketten en rechtbanken nog steeds geen integratie en uitwisseling van gegevens tussen deze diensten mogelijk maken. Hun platformen hanteren verschillende gegevenscategorieën en het feit dat rechters misdrijven kunnen hercategoriseren, maakt het praktisch onmogelijk om het traject van individuele dossiers te volgen. Verschillende stakeholders zien dit gebrek aan eenvormigheid als een van de grootste struikelblokken voor de ontwikkeling van een gezamenlijke databank waar dossiers doorheen het strafrechtstelsel gevolgd kunnen worden. GREVIO merkt ook op dat de versnipperde gegevensverzameling over meerdere instellingen het moeilijk maakt om een volledig beeld te krijgen van de manier waarop gevallen van geweld tegen vrouwen strafrechtelijk worden behandeld - ook het aantal dossiers dat niet vervolgd wordt.

41. GREVIO merkt wel op dat er ingrijpende hervormingen op til zijn. De tweede specifieke doelstelling onder pijler 2 van het NAP schrijft 11 maatregelen voor om de gegevensverzameling beter te maken.³³ Daarnaast voorziet het NAP ook in onderzoek naar de impact van gendergerelateerd geweld op vrouwen met een handicap.³⁴

42. Een andere belangrijke stap staat in de Feminicidewet, die rechtshandavingsinstanties en de justitiële sector verplicht om gegevens te verzamelen over gendergerelateerde dodingen, inclusief alle relevante gegevenscategorieën. Het IGVM moet deze gegevens geanonimiseerd publiceren.³⁵ De wet verplicht het IGVM ook om tweejaarlijks een studie over gendergerelateerde dodingen uit te brengen. Hoewel deze bepalingen pas op 1 oktober 2025 in werking treden, verwelkomt GREVIO deze ontwikkelingen en het feit dat het IGVM het hervormingsproces van de gegevensverzameling in goede banen leidt.³⁶

2. Gezondheidszorg

43. In zijn basisevaluatierapport had GREVIO opgemerkt dat de gezondheidszorginstellingen in België nauwelijks gegevens verzamelen over geweld tegen vrouwen. De door openbare ziekenhuizen verzamelde gegevens waren erg beperkt en enkel uitgesplitst volgens het geslacht en de leeftijd van het slachtoffer.

44. De openbare gezondheidszorgsector in België, dus ook de ziekenhuizen, verzamelt geen systematische gegevens over vrouwen en meisjes die na een geweldervaring hulp zoeken of contact opnemen met de zorgsector. Soms worden incidenten in het dossier van een patiënt genoteerd, maar zelfs dan kunnen deze gegevens niet geëxtraheerd, geanonimiseerd of extern gedeeld worden. Er zijn twee uitzonderingen: gegevens over VGV worden door de ziekenhuizen verzameld

31. Staatsrapport, pag. 68.

32. Zie bijvoorbeeld de ngo-inzending van het Feministisch Platform tegen Geweld tegen Vrouwen, pag. 21-22 Zie ook "Femicides: Belgium is still lagging behind in data collection", European Data Journalism Network, 30 april 2024, te vinden op www.europeandatajournalism.eu/cp_data_news/femicides-belgium-is-still-lagging-behind-in-data-collection/.

33. Pijler 2 van het NAP, pag. 28.

34. Sleutelmaatregel nr. 25 van het NAP.

35. Artikel 9 van de Feminicidewet.

36. Het IGVM heeft een werkgroep opgericht om te werken aan de uitvoering van deze bepalingen.

en door het RIZIV gecentraliseerd, en gegevens over seksueel geweld worden verzameld voor slachtoffers die gebruikmaken van de diensten van een Zorgcentrum na seksueel geweld (ZSG).

45. Een positieve ontwikkeling sinds de goedkeuring van het basisevaluatierapport van GREVIO is de uitbreiding van het netwerk van ZSG's, die gegevens verzamelen over de slachtoffers van seksueel geweld die van hun diensten gebruikmaken. Volgens artikel 56 van de nieuwe wet betreffende de ZSG's worden gegevens verzameld over het slachtoffer en de aard van het geweld en volgens artikel 54 (§ 3) kunnen geanonimiseerde gegevens worden doorgegeven en door het IGVM worden gebruikt voor het uitvoeren van wetenschappelijke of statistische studies en het evalueren van de werking van de ZSG's.³⁷ GREVIO merkt ook met belangstelling op dat er een project loopt om de gegevensverzameling binnen de ZSG's op te schroeven.³⁸

3. Sociale diensten

46. In zijn basisevaluatierapport had GREVIO opgemerkt dat in de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest belangrijke stappen waren gezet om de verschillende sociale diensten gegevens te laten verzamelen over geweld tegen vrouwen. Nieuwe wetgeving verplicht opvangcentra voor asielzoekers en diensten die werken met (jonge) kinderen sinds kort bovendien om uitgesplitste gegevens te verzamelen.

47. De sociale diensten in Wallonië blijven gegevens verzamelen over geweld tegen vrouwen, uitgesplitst naar het soort geweld, het geslacht en de leeftijd van het slachtoffer en eventuele beperkingen. De jeugdhulpdiensten van de Franse Gemeenschap (*L'Administration générale de l'aide à la jeunesse*) beschikken over een databank met informatie over geweld tegen meisjes, met onder meer gegevens over het geslacht van het slachtoffer en het soort geweld.

48. GREVIO is tevreden dat de Veilige Huizen, die vanuit een multidisciplinaire benadering werken met slachtoffers van geweld in Vlaanderen, gebruikmaken van een gespecialiseerd registratiesysteem (WIDA) dat het traject van slachtoffers doorheen het hulpsysteem, hun geslacht, leeftijd, informatie over risicobeoordeling, het soort geweld en eventuele justitiële en andere maatregelen registreert.³⁹

49. GREVIO merkt op dat er in de gemeenschappen en in de drie gewesten wel hervormingen in verband met gegevensverzameling aan de gang zijn, maar dat de prioriteit vooral ligt bij de gegevens van rechtshandavingsdiensten en de justitiële sector en minder bij de gegevens die de sociale diensten verzamelen. GREVIO benadrukt dat de sociale diensten nochtans vaak in contact komen met slachtoffers die niet noodzakelijk aangifte doen. Hun informatie is dus cruciaal om een volledig beeld te krijgen van de prevalentie van geweld tegen vrouwen, als aanvulling op de gegevens van de politie en de justitiële sector.

50. **GREVIO erkent de inspanningen die de Belgische autoriteiten leveren om de verzameling van gegevens over geweld tegen vrouwen te verbeteren, maar dringt er bij hen op aan om:**

- a. **erop toe te zien dat de gegevens die rechtshandavingsinstanties, gerechtelijke autoriteiten, de gezondheidszorgsector, sociale diensten en gespecialiseerde hulpverlening verzamelen, worden uitgesplitst naar geslacht, leeftijd, soort geweld en de relatie tussen dader en slachtoffer, geografische locatie en andere relevante factoren; de gegevens die openbare en particuliere zorgverleners verzamelen, moeten alle contacten van geweldslachtoffers met alle andere zorgverleners omvatten, ook voor geweldervaringen die verder gaan dan fysiek geweld alleen;**
- b. **de gegevensverzameling tussen rechtshandavingsinstanties en de justitiële sector te harmoniseren, zodat individuele dossiers doorheen het hele**

37. *Wet betreffende de Zorgcentra na Seksueel Geweld*, verschenen op 31 mei 2024.

38. Staatsrapport, pag. 157.

39. Zie artikel 18 'Algemene verplichtingen' hieronder voor meer informatie over het werk van de Veilige Huizen.

strafrechtstelsysteem gevolgd kunnen worden, wat essentieel is om onder andere veroordelings- en recidivecijfers, maar ook het aantal niet vervolgte dossiers te kunnen analyseren.

III. Analyse van de uitvoering van geselecteerde bepalingen in prioritaire domeinen van preventie, bescherming en vervolging

A. Preventie

51. Hoofdstuk III van het Verdrag van Istanbul bevat zowel algemene als meer gerichte verplichtingen op het vlak van preventie. Dit deel bespreekt de vooruitgang die werd gemaakt sinds de basisevaluatieprocedure, in het bijzonder op het vlak van vroegtijdige preventiemaatregelen. Het zoomt ook in op de stappen die werden gezet bij de uitvoering van de meer specifieke preventiemaatregelen waarin dit hoofdstuk voorziet, onder meer op het gebied van onderwijs, opleiding van alle betrokken professionals en programma's voor daders. Een doeltreffende preventie van alle vormen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld is een belangrijke stap om dit geweld onaanvaardbaar te maken en het aantal gevallen van geweld te verminderen.⁴⁰ Tegelijk versterkt een doeltreffende preventie de positie van vrouwen en meisjes: ze voelen zich gesteund om hun ervaringen te delen en om hulp en bescherming te zoeken.

1. Algemene verplichtingen (artikel 12)

52. Artikel 12 bevat een aantal algemene preventiemaatregelen die de basis vormen van de verplichting van de partijen om geweld tegen vrouwen te voorkomen. Ze omvatten onder meer de verplichting om veranderingen in de sociale en culturele gedragspatronen van vrouwen en mannen te stimuleren teneinde vooroordelen, gewoonten, tradities en alle andere praktijken gebaseerd op het idee dat vrouwen inferieur zouden zijn of op stereotype rollen van vrouwen en mannen uit te bannen. Mannen en jongens kunnen hier een positieve bijdrage leveren door op te treden als rolmodellen en te pleiten voor meer gelijkheid tussen vrouwen en mannen en wederzijds respect. Dat kunnen ze doen door zich onder andere uit te spreken tegen geweld, andere mannen te betrekken bij het stoppen van geweld tegen vrouwen of actief zorgtaken op zich te nemen. Omdat geweld tegen vrouwen zowel oorzaak als gevolg is van genderongelijkheid verplicht artikel 12 de partijen ook om gericht maatregelen te nemen die de eigen kracht van vrouwen versterken, zodat ze discriminatie en ongelijke machtsverhoudingen kunnen herkennen en afwijzen, waardoor ze minder kwetsbaar worden voor geweld en meer gendergelijkheid bereiken.

53. In zijn basisevaluatierapport benadrukte GREVIO dat België lovenswaardige inspanningen had geleverd om het bewustzijn te vergroten op federaal, gewestelijk en gemeenschapsniveau. Tegelijkertijd merkte GREVIO op dat bestaande campagnes te weinig focusten op primaire preventie. GREVIO moedigde de autoriteiten daarom sterk aan om richtlijnen rond bewustmaking op te stellen, rekening houdend met de noden van kwetsbare groepen zoals vrouwen met een handicap, en om de uitvoering van dergelijke campagnes op te volgen.

54. GREVIO waardeert het uitgebreide pakket maatregelen die gendergelijkheid bevorderen en de blijvende inzet van alle bestuursniveaus in België om iedereen meer bewust te maken van geweld tegen vrouwen en gendergelijkheid. GREVIO stelt tevreden vast dat sommige effecten nu al zichtbaar zijn. Zo toont de Gender Equality Index van het EIGE (2024) dat in België 19% van de vrouwen die de voorbije 12 maanden fysiek en/of seksueel geweld meemaakten dit aan niemand hadden verteld, wat een pak lager is dan het EU-gemiddelde van 31%.⁴¹

55. GREVIO stelt vast dat er heel wat bewustmakingsprojecten lopen rond huiselijk en seksueel geweld, maar ook in verband met gedwongen huwelijken en VGV, en verwelkomt in het bijzonder de opgevoerde inspanningen van de gemeenschappen om jongeren en de media bewuster te maken.⁴² Zo heeft de Franse Gemeenschap een gedragscode aangenomen over seksistische en overgeseksualiseerde reclame op basis van genderstereotypes en bevat de beheersovereenkomst

40. Het belang van dit streven wordt herhaald en versterkt door de Verklaring van Dublin over de preventie van huiselijk, seksueel en gendergerelateerd geweld, die op 30 september 2022 in Dublin, Ierland, werd aangenomen door 38 lidstaten van de Raad van Europa.

41. EIGE Gender Equality Index, 2024, te vinden op <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2024/country/BE>.

42. Staatsrapport, pag. 87-92.

tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie VRT maatregelen voor een meer gelijke vertegenwoordiging van vrouwen en mannen.⁴³ Daarnaast werden er verscheidene initiatieven genomen om de melding van geweld tegen vrouwen in hogeronderwijsinstellingen beter te laten verlopen. Verder merkt GREVIO de sensibiliseringsinspanningen in de sportsector op: Sportieq, de onlangs gefuseerde Vlaamse autoriteit voor gezond sporten en ethiek in de sport, biedt sporters uit alle categorieën, coaches en ouders opleidingen aan over het herkennen en melden van grensoverschrijdend seksueel gedrag. De Franse Gemeenschap ondernam eveneens allerlei bewustmakingsacties rond geweld speciaal gericht op jongeren in de sport, iets wat GREVIO alleen maar kan toejuichen.

56. GREVIO ziet dat ook het federaal niveau inspanningen levert om mensen meer bewust te maken van geweld tegen vrouwen en om gendergelijkheid in het algemeen te bevorderen. GREVIO is vooral opgezet met de campagne bedoeld voor zorgprofessionals, die hun kennis wil vergroten en zorgprofessionals de nodige tools wil meegeven om signalen van intiem partnergeweld, seksueel geweld en VGV te herkennen.⁴⁴ Een andere opsteker is de campagne 'Operatie Toestemming', die jongeren en het brede publiek attent wil maken op het begrip toestemming in seksuele relaties en verwijst naar de ZSG's voor hulp bij seksueel geweld.⁴⁵ Deze initiatieven mikken zowel op mannen en jongens als op vrouwen met een migratieachtergrond of van buitenlandse origine die in België verblijven.

57. Er werden verschillende campagnes opgezet, ondersteund met een financiering voor één of meerdere jaren, om de vele vormen van geweld die onder het Verdrag vallen op federaal, gewestelijk en gemeenschapsniveau aan te pakken. Het gaat onder meer om huiselijk geweld, seksuele intimidatie, seksueel geweld, gedwongen huwelijken en VGV. GREVIO is bijzonder tevreden met de gezamenlijke aanpak rond VGV, waarvoor bewustmakingsmaatregelen werden ontwikkeld in nauwe samenwerking met en vertrekkende van de expertise van GAMS,⁴⁶ een gespecialiseerde middenveldorganisatie die actief is in alle drie de gewesten van het land en die steun krijgt van alle bestuursniveaus. Zo werd in 2023 een campagne opgestart om de twee multidisciplinaire centra voor slachtoffers van VGV in Gent en in Brussel meer zichtbaarheid te geven. Ook het vermelden waard is de uitgebreide, langlopende campagne 'We See You', een initiatief van de Vlaamse overheid dat jongeren bewuster wil maken rond seksueel geweld. Sinds 2023 besteedt de campagne extra aandacht aan thema's zoals spiking,⁴⁷ niet-consensuele verspreiding van seksueel getinte beelden en digitaal geweld.

58. GREVIO waardeert de brede en verscheiden bewustmakingsinitiatieven van de Belgische autoriteiten, maar wijst op het blijvende gebrek aan aandacht voor primaire preventie die patriarchale opvattingen moet aanpakken. Bovendien merkt GREVIO op dat het merendeel van die inspanningen focust op het verspreiden van informatie over hulpverlening voor slachtoffers en het herkennen en melden van geweld, en minder op het doorbreken van diepgewortelde ideeën over vrouwen en meisjes en hun plaats in de samenleving en in relaties. GREVIO erkent de lopende bewustmakingsinitiatieven, maar geeft mee dat voor een doeltreffende preventie een genderbewuste benadering van geweld tegen vrouwen nodig is, waarbij erkend wordt dat ongelijkheid tussen vrouwen en mannen een van de kernoorzaken van dergelijk geweld is. Volgens GREVIO moeten sensibiliseringsmaatregelen bovendien beter afgestemd worden om de vooropgestelde doelgroepen beter te bereiken, zoals vrouwen die te maken hebben met intersectionele discriminatie, in het bijzonder Romavrouwen en vrouwen met een handicap.⁴⁸ Ook

43. Staatsrapport, pag. 79-82.

44. Het programma ging in 2024 van start. Zie <https://operatiealert.be/> voor meer informatie.

45. <https://planinternational.be/nl-be/publicaties/ons-educatief-materiaal>.

46. Groupe pour l'Abolition des Mutilations Sexuelles Féminines (groep voor de afschaffing van vrouwelijke genitale verminking).

47. Spiken is een drug of medicatie in iemands drankje doen om de persoon bewusteloos of extreem moe te maken, zodat die niet meer normaal kan functioneren. Vertaling van de definitie gevonden op <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/spiking>. Zie ook het 4e algemene verslag over de activiteiten van GREVIO (van januari tot december 2022), te vinden op <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio-annual-reports>, pag. 39, met verdere verwijzingen.

48. Een positief voorbeeld is de webpagina 'Stop Violence' (<https://stop-violence.brussels/nl/slachtoffer>) die alle beschikbare diensten voor slachtoffers van geweld in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in kaart brengt, met vermelding

campagnes rond digitaal geweld blijven onderbelicht. Nochtans komt deze vorm van geweld steeds vaker voor.⁴⁹ Tot slot is het ook belangrijk om de impact van campagnes en primaire preventiemaatregelen systematisch te evalueren, zodat ze relevant blijven en indien nodig bijgestuurd kunnen worden.

59. **GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten aan om:**

- a. **meer de nadruk te leggen op de primaire preventie van alle vormen van geweld tegen vrouwen;**
- b. **meer preventiewerk te verrichten om gericht gendergerelateerd geweld aan te pakken dat vrouwen en meisjes treft die met intersectionele discriminatie te maken krijgen;**
- c. **regelmatig het effect van de sensibiliseringsmaatregelen te evalueren.**

2. Onderwijs (artikel 14)

60. De opstellers van het Verdrag erkennen de belangrijke rol die formele en informele onderwijsomgevingen spelen bij het aanpakken van de onderliggende oorzaken van geweld tegen vrouwen en meisjes. Artikel 14 verplicht de partijen daarom om waar passend onderwijsmateriaal te ontwikkelen dat de gelijkheid tussen vrouwen en mannen, niet-stereotype genderrollen, wederzijds respect, het geweldloos oplossen van conflicten in interpersoonlijke betrekkingen en het recht op persoonlijke integriteit bevordert. Dit onderwijsmateriaal moet leerlingen informeren over de verschillende vormen van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen, aangepast aan hun leeftijd en ontwikkelingsniveau. De verplichting om die grondbeginselen te bevorderen geldt ook voor informele onderwijsvoorzieningen en alle culturele, sport- en recreatievoorzieningen. In dat verband benadrukt GREVIO hoe belangrijk het is om ouders goed te informeren over de inhoud en doelstellingen van dergelijke lessen, wie ze geeft en waar ze met vragen terecht kunnen.

61. In zijn basisevaluatierapport had GREVIO opgemerkt dat alle drie de gemeenschappen inspanningen hadden geleverd om de onderdelen uit artikel 14 van het Verdrag in hun leerplannen op verschillende onderwijsniveaus op te nemen. Wel moedigde GREVIO de autoriteiten aan om leerlingen verder te ondersteunen met de nodige kennis en vaardigheden.

62. Sindsdien heeft de Franse Gemeenschap verschillende belangrijke stappen gezet om de verplichtingen van artikel 14 verder uit te rollen. Zo werd het programma rond relaties, emoties en seksualiteit (*Éducation à la vie relationnelle, affective et sexuelle* of 'EVRAS') uitgebreid. Het omvat nu vier uur verplichte workshops per jaar in het zesde jaar van het lager onderwijs en in het vierde jaar van het secundair onderwijs.⁵⁰ GREVIO waardeert die uitbreiding omdat EVRAS thema's behandelt zoals het doorbreken van genderstereotypes en meer bewustzijn creëert rond gendergerelateerd geweld. De lessen worden gegeven door externe lesgevers, onder meer van ngo's die zich inzetten voor vrouwenrechten. EVRAS is een aanvulling op het bestaande programma 'burgerschapeducatie', dat verplicht is in het lager en secundair onderwijs en dat aandacht besteedt aan onder andere genderstereotypes, gendergelijkheid en genderidentiteit.⁵¹ Ook in de basislerarenopleiding werden verschillende verplichtingen van artikel 14 verder geïntegreerd, wat helpt om relevante kennis vlotter door te geven aan leerlingen. De inspanningen van de organisatie Garance om leerlingen en onderwijsprofessionals te trainen in het herkennen en melden van geweld (ongeacht of leerlingen er nu slachtoffer van zijn of ermee in aanraking komen) zijn eveneens het vermelden waard. Verder werd er een praktische gids gemaakt voor onderwijsprofessionals, waarin

van de werktalen. De pagina besteedt extra aandacht aan de noden van vrouwen met een verslaving, vrouwen met een handicap, LGBTI-vrouwen, vrouwen in de prostitutie, vrouwen in een onzekere administratieve situatie en vrouwen die het risico lopen dak- of thuisloos te worden.

49. Ngo-inzending van het Feministisch Platform tegen Geweld tegen Vrouwen, pag. 24.

50. EVRAS wordt sinds 2012 gegeven door de Franse Gemeenschap van België. Voor meer details over het programma verwijzen we naar het basisevaluatierapport van GREVIO over België, paragraaf 70.

51. Alle onderwerpen die in dit programma aan bod komen, zijn te vinden op www.enseignement.be/index.php?page=0&navi=4033.

onderwerpen als het herkennen van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen, gedwongen huwelijken, seksueel geweld, geweld in romantische relaties en intimidatie aan bod komen.

63. GREVIO maakt zich wel zorgen over de weerstand die de uitbreiding van EVRAS bij sommige oudergroepen heeft opgeroepen.⁵² Onderwijs over relaties en seksualiteit - wanneer goed ingebed in het schoolsysteem - is volgens GREVIO immers een van de meest doeltreffende manieren om geweld tegen vrouwen en meisjes preventief tegen te gaan. Nog volgens GREVIO zijn de invoering en uitbreiding van EVRAS cruciaal om de gelijkheid tussen vrouwen en mannen te bevorderen en om resoluut in te gaan tegen discours die het bestaan van geweld tegen vrouwen ontkennen. EVRAS biedt jongeren bovendien de kans om meer te leren over vrijwillige toestemming in seksuele relaties, de schadelijke effecten van gewelddadige pornografie en de impact die het delen van intieme beelden van zichzelf of anderen kan hebben. Het versterkt ook hun engagement om zich in te zetten voor meer gelijkheid, wederzijds respect en het geweldloos oplossen van conflicten. Volgens GREVIO leert de ervaring dat dergelijke programma's, die respectvol en geweldloos gedrag willen stimuleren, bijdragen aan een betere sfeer op school. Daarom vindt GREVIO het zo belangrijk dat er informatiecampagnes komen die alle betrokkenen - en vooral ouders - helder informeren over de inhoud en doelstellingen van dit soort programma's. Deze campagnes moeten onjuiste informatie en misvattingen over de doelen van seksuele opvoeding ontkrachten omdat ze voeding geven aan bewegingen die dergelijke programma's ondermijnen. Even belangrijk is dat ouders duidelijk geïnformeerd worden over de opleiding van de lesgevers en over de instanties waar ze terecht kunnen met hun vragen.

64. De aanpak in de Vlaamse Gemeenschap is ietwat anders. Er worden veel verschillende initiatieven ondernomen - vaak gefinancierd door de overheid en deels uitgevoerd door het middenveld - die leerlingen leren omgaan met persoonlijke grenzen, positieve modellen van mannelijkheid en het geweldloos oplossen van conflicten. GREVIO merkt echter op dat geen van die initiatieven heeft geleid tot een verplichte opname van de in artikel 14 vereiste thema's in de leerplannen van scholen. In de praktijk kunnen scholen dus zelf kiezen welke onderdelen ze behandelen en welke niet. GREVIO erkent wel degelijk de grondwettelijk verankerde onderwijsvrijheid in België, maar wijst wel op de verplichting om lesmateriaal over alle in het eerste lid van artikel 14 opgelijste thema's op te nemen in de formele leerplannen, aangepast aan de leeftijd en het evoluerende ontwikkelingsniveau van de leerlingen. In dat licht betreurt GREVIO dat het EVRAS-programma uit het Vlaamse curriculum werd geschrapt, zonder enig alternatief.

65. De Duitstalige Gemeenschap heeft eveneens inspanningen geleverd om de thema's uit het eerste lid van artikel 14 van het Verdrag in de leerplannen op te nemen, voornamelijk via de vakken ethiek en geschiedenis. GREVIO merkt evenwel op dat het enkel gaat om de thema's persoonlijke integriteit en het geweldloos oplossen van conflicten. Er zijn dus meer inspanningen nodig om alle thema's van artikel 14 volledig op te nemen in de leerplannen van de scholen.

66. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten sterk aan om op alle onderwijsniveaus meer inspanningen te leveren om de verplichtingen van artikel 14 van het Verdrag van Istanbul naar de praktijk te vertalen, onder meer het principe van gelijkheid tussen vrouwen en mannen, het doorbreken van genderstereotypes, het stimuleren van wederzijds respect, het geweldloos oplossen van conflicten in interpersoonlijke betrekkingen, en ook het begrip van vrijwillige toestemming in seksuele relaties. De genomen maatregelen zouden regelmatig geëvalueerd moeten worden aan de hand van een eenvormige reeks indicatoren.

3. Trainen van professionals (artikel 15)

67. Om vertrouwen in de samenleving op te bouwen door vrouwen en meisjes die gendergerelateerd geweld hebben meegemaakt steun, bescherming en gerechtigheid te geven, hebben we goed opgeleide professionals in uiteenlopende vakgebieden nodig. Artikel 15 van het Verdrag van Istanbul schrijft voor dat iedereen die in contact komt met slachtoffers of plegers van geweld systematisch een basisopleiding en bijscholing moeten volgen. Tijdens die opleiding moet

52. Zie bijvoorbeeld www.rtbf.be/article/evras-les-parents-tres-inquiets-ne-sont-pas-tous-des-complotistes-11257732.

aandacht worden besteed aan thema's zoals het voorkomen en herkennen van dergelijk geweld, gelijkheid tussen vrouwen en mannen, de noden en rechten van slachtoffers en het voorkomen van secundaire victimisatie.

68. In zijn basisevaluatierapport had GREVIO laten weten dat het niveau van de basisopleiding en bijscholing van rechtshandhavingsambtenaren, magistraten en zorgprofessionals omhoog moet en dat ze moeten vertrekken vanuit een genderbewust begrip van de verschillende vormen van geweld tegen vrouwen. GREVIO merkte verder op dat de verplichting voor bepaalde professionals om een opleiding te volgen wettelijk moet worden vastgelegd en dat er kwaliteitsnormen en gestandaardiseerde protocollen voor alle betrokken beroepsgroepen moeten komen.

69. Wat de opleiding van rechtshandhavingsambtenaren betreft, stelt GREVIO vast dat de vooruitgang sinds zijn basisevaluatierapport vooral bestaat uit programma's en de ontwikkeling van digitale tools die de opleiding moeten ondersteunen. GREVIO betreurt dat het project om federale richtlijnen en protocollen vast te klikken, en om dus de opleidingen en eisen eenvormig te maken, nog steeds niet is afgerond. Bovendien komt geweld tegen vrouwen slechts beperkt aan bod in de basisopleiding van Belgische rechtshandhavingsambtenaren en verschillen de inhoud en beschikbaarheid van opleidingen nogal tussen gewesten en politiescholen. GREVIO betreurt dat de bijscholing voor rechtshandhavingsambtenaren grotendeels facultatief blijft.⁵³

70. GREVIO is wel tevreden over het basisopleidingsprogramma voor professionals die in contact komen met slachtoffers van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen, dat extra inzoomt op de rechtshandhavingssector.⁵⁴ Dat programma, dat onder toezicht van het IGVM tot stand kwam, bestaat uit verschillende video's en een handleiding en wil een gendersensitieve aanpak introduceren in het werk van verschillende beroepskrachten, als aanvulling op de bestaande opleidingsprogramma's voor de beroepsgroepen die in contact komen met geweldslachtoffers. GREVIO prijst ook de opleiding die wordt gegeven aan de medewerkers van de EVA-teams in Brussel en aan politieagenten die verbonden zijn aan de ZSG's in het hele land. Uit informatie die GREVIO ter ore kwam, blijkt dat beide groepen goed voorbereid en opgeleid zijn en dus een degelijke kennis hebben van geweld tegen vrouwen, in het bijzonder huiselijk en seksueel geweld.⁵⁵ Daartegenover staan signalen vanuit vrouwenrechtenorganisaties die wijzen op ernstige tekortkomingen bij onthaalagenten in politiebureaus.⁵⁶ GREVIO benadrukt dat deze agenten het eerste aanspreekpunt zijn van slachtoffers die besluiten om aangifte te doen van het geweld dat ze hebben meegemaakt. Ze moeten daarom, ongeacht hun specialisatie, prioritair een traumasensitieve opleiding krijgen over geweld tegen vrouwen.⁵⁷ Daarnaast merkt GREVIO op dat de opleidingen voor rechtshandhavingsambtenaren uitsluitend huiselijk en seksueel geweld belichten.⁵⁸

71. Wat de justitiële sector betreft, merkt GREVIO tevreden op dat de hervormingen van het Gerechtelijk Wetboek van 31 juli 2020 opleidingen over seksueel en intrafamiliaal geweld verplicht hebben gemaakt voor alle studenten van het Instituut voor gerechtelijke opleiding.⁵⁹ Bovendien verplicht artikel 53 van de wet alle benoemde rechters (in burgerlijke en strafzaken) die nog geen omvattende opleiding over deze onderwerpen hebben gevolgd, om dit binnen twee jaar alsnog te doen. Verwacht wordt dat de kennis van rechters en parketmagistraten dankzij die verplichte opleiding in de toekomst een pak beter zal zijn.⁶⁰ Deze maatregel vult dus een gapende leemte in de basisopleiding en bijscholing van rechters. Wel vreest GREVIO dat één eenmalige bijscholing

53. Behalve in twee gevallen: een eendaagse verplichte bijscholingscursus voor de stad Antwerpen en een bijscholingscursus over online intimidatie voor rechtshandhavingsambtenaren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Om meer te weten over die laatste cursus verwijzen we naar het staatsrapport, pag. 103.

54. NAP, maatregel nr. 50.

55. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

56. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

57. Zie artikel 49 'Algemene verplichtingen' en artikel 50 'Onmiddellijke respons, preventie en bescherming' hieronder.

58. De enige uitzonderingen waarvan GREVIO op de hoogte is, zijn twee politiezones in Brussel die opleidingen geven over seksuele intimidatie en intimidatie op straat, en het Brussels Gewest dat beperkte modules aanbiedt over gedwongen huwelijken en digitale intimidatie. Staatsrapport, pag. 226 en 227.

59. Hoofdstuk 5 van de wet houdende diverse dringende bepalingen inzake justitie. De autoriteiten benadrukten dat dit ook opleidingen omvat over digitaal geweld, zoals de niet-consensuele verspreiding van seksueel getinte beelden.

60. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

niet volstaat om een adequaat kennisniveau voor alle rechters en parketmedewerkers te garanderen. Daarnaast is er nood aan opleidingen over beschermingsmaatregelen voor slachtoffers, over het afwijzen van het zogenaamde 'ouderverstotingssyndroom' in familiezaken en over andere vormen van geweld tegen vrouwen die niet onder de noemer huiselijk of seksueel geweld vallen. GREVIO respecteert volledig de onafhankelijkheid en autonomie van de magistratuur en ook de autonomie van de justitiële sector bij het organiseren van opleidingen, maar benadrukt tegelijk hun unieke en cruciale rol in de toepassing van het Verdrag van Istanbul en de omzetting van de beginselen ervan in de nationale wetgeving. Hun beslissingen kunnen immers de verantwoordelijkheid van de staat rechtstreeks raken.⁶¹ Daarom is het erg belangrijk dat beslissingen in strafzaken en burgerzaken over geweld tegen vrouwen steunen op de juiste gespecialiseerde kennis, onder andere over genderstereotypes. Dit vereist niet alleen gerichte expertise over uiterst complexe fenomenen zoals traumagerelateerd slachtoffergedrag, 'freeze, flop & befriend' reacties bij verkrachting en de langdurige impact van het getuige zijn van partnergeweld op kinderen, maar ook een grondige kennis van de normen van het Verdrag van Istanbul. GREVIO benadrukt dat het stimuleren van een mentaliteitsverandering binnen de magistratuur een lang en moeizaam proces is, maar wel een proces dat een sterk positief effect kan hebben op het vertrouwen van slachtoffers in het beschermingssysteem.

72. In België zijn basisopleidingen en bijscholingen over geweld tegen vrouwen voor gezondheidszorgverleners nog steeds facultatief. Het nieuwe federale e-learningplatform 'Operatie Alert' dat zorgverleners helpt om verschillende vormen van geweld beter te herkennen, is een positieve stap vooruit.⁶² Dit programma zou echter nog sterker zijn met extra e-learningmodules, bijvoorbeeld over systematische screening op geweld en over de zorg voor en doorverwijzing van slachtoffers van huiselijk geweld, maar ook van andere soorten geweld die onder het Verdrag van Istanbul vallen.⁶³ Een ander voorbeeld is de systematische training die het hele jaar door wordt gegeven aan professionals die met slachtoffers werken in de ZSG's. Deze opleiding is bedoeld voor al het medisch personeel dat in de ZSG's werkt, zoals artsen, psychologen, verpleegkundigen en anderen. De opleiding wordt georganiseerd door het IGVM, als coördinerend orgaan voor deze centra, en vertrekt telkens vanuit de opleidingsbehoeften die de medewerkers in de ZSG's zelf aangeven, een aanpak waar GREVIO duidelijk voorstander van is. Volgens GREVIO kan dit een goed model zijn voor de opleiding van andere zorgprofessionals.

73. GREVIO juicht ook toe dat er sinds zijn basisevaluatie initiatieven bij zijn gekomen die opleidingen over geweld tegen vrouwen organiseren speciaal voor advocaten. Zo geeft het Lawyer Victim Assistance Project, dat in 2023 in Brussel van start ging, opleidingen over de strafrechtelijke en burgerrechtelijke aspecten van huiselijk en seksueel geweld en ook over het werken met slachtoffers die te maken hebben met intersectionele discriminatie. Het project publiceert een lijst van opgeleide advocaten en voorziet in een gratis eerste juridisch consult voor slachtoffers. Het krijgt financiering van de federale overheid en van het Brussels Gewest. Ook het initiatief van de Vlaamse overheid en de Orde van Vlaamse Balies om aanvullende opleidingen rond seksueel geweld te geven aan advocaten is interessant. GREVIO benadrukt hoe belangrijk het correct opleiden van advocaten wel is: zij moeten immers het perspectief van vrouwelijke slachtoffers van geweld in elke procedure kunnen verdedigen en erop toezien dat ze gerechtigheid krijgen. Een degelijke rechtsvertegenwoordiging kan bovendien helpen om het vertrouwen van slachtoffers in het rechtssysteem te herstellen.

74. Ondanks deze vooruitgang betreurt GREVIO dat België nog steeds geen nationale kwaliteitsnormen heeft voor opleidingen voor professionals, inclusief normen die een genderbewuste aanpak van geweld tegen vrouwen voorschrijven. Er bestaat ook geen volledig overzicht van de verschillende opleidingen en lesgevers in het domein van gendergerelateerd geweld. Het IGVM

61. Enkele voorbeelden van de vele zaken over geweld tegen vrouwen waarin uitspraken de verantwoordelijkheid van de staat met zich meebrachten op grond van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens zijn: *Vuckovic t. Kroatië* (verzoekschrift nr. 15798/20, 12 december 2023), *J.L. t. Italië* (verzoekschrift nr. 5671/16, 27 mei 2021) en *Carvalho Pinto de Sousa Morais t. Portugal* (verzoekschrift nr. 17484/15, 25 juli 2017).

62. Zie ook de bespreking van Operatie Alert onder artikel 14 'Onderwijs'.

63. Zie de projectpagina over de e-learningmodule over geweld: <https://operatiealert.be/e-learning/geweld/>. Sommige onderwerpen zoals het herkennen en voorkomen van geweld komen nu al in de modules aan bod. In de toekomst zullen de modules ook thema's zoals VGV, eergereleerd geweld en gedwongen huwelijken behandelen.

werkt wel aan een gecentraliseerde lijst van opleidingen voor magistraten, leden van de politiediensten, gezondheidszorgbeoefenaars, bemiddelaars, advocaten, notarissen en maatschappelijk werkers, zoals vastgelegd in artikel 17 van de Feminicidewet. Het IGVM zal die lijst regelmatig bijwerken. Dit is een belangrijke eerste stap in het inventariseren van het opleidingsaanbod en kan als uitgangspunt dienen voor het opstellen van kwaliteitsnormen voor opleidingen rond geweld tegen vrouwen. Ook de uitbreiding van opleidingen voor justitie en politie met thema's zoals gendergerelateerde misdrijven (feminicide), naast seksueel en huiselijk geweld, geeft blijk van een duidelijke inzet op preventie en op het versterken van het vertrouwen van slachtoffers in het rechtssysteem.⁶⁴

75. GREVIO is ook opgezet met het feit dat de betrokkenheid van het middenveld bij het ontwikkelen en geven van opleidingen niet alleen op peil is gebleven, maar zelfs op alle niveaus nog groter is geworden. Zo is GAMS onder meer actief betrokken bij het geven van opleidingen in alle gemeenschappen en op alle bestuursniveaus.⁶⁵ En ook FEDASIL, het federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers, heeft zijn samenwerking met GAMS verlengd om medewerkers attent te maken op de specifieke noden van vrouwen die het slachtoffer zijn geworden van VGV of die het risico lopen om VGV te ondergaan.

76. GREVIO herhaalt de bevindingen uit zijn basisevaluatierapport en moedigt de Belgische autoriteiten sterk aan om:

- a. een verplichte basisopleiding en bijscholing in te voeren voor alle rechtshandavingsambtenaren op elk niveau over alle vormen van geweld tegen vrouwen die onder het Verdrag van Istanbul vallen;**
- b. een basisopleiding en bijscholing verplicht te maken voor alle gezondheidszorgverleners die in contact kunnen komen met vrouwelijke slachtoffers van geweld;**
- c. kwaliteitsnormen op te leggen en te verspreiden voor opleidingen over geweld tegen vrouwen die vertrekken vanuit een genderbewust perspectief.**

77. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten bovendien aan om de basisopleiding voor professionals in de justitiële sector op te schroeven en ervoor te zorgen dat ze allemaal regelmatig bijscholing volgen, waarvan de impact systematisch wordt geëvalueerd.

4. Preventieve interventie en behandelprogramma's (artikel 16)

78. Daderprogramma's zijn een belangrijk onderdeel van een geïntegreerde en alomvattende aanpak om geweld tegen vrouwen te voorkomen en te bestrijden. Artikel 16 van het Verdrag verplicht de partijen om programma's op te zetten of te ondersteunen die voorkomen dat plegers van huiselijk of seksueel geweld opnieuw in de fout gaan en hen helpen om niet-gewelddadige gedragsstrategieën aan te leren. Daarbij moeten de veiligheid, ondersteuning en mensenrechten van slachtoffers altijd centraal staan. Zo'n programma's zijn cruciaal om vrouwen te beschermen tegen bekende daders. Het Verdrag schrijft bovendien voor dat daarvoor nauw wordt samengewerkt met in slachtofferhulp gespecialiseerde instanties.

a. Programma's voor plegers van huiselijk geweld

79. In zijn basisevaluatierapport wees GREVIO erop dat programma's voor plegers van huiselijk geweld een consequente gendersensitieve aanpak moeten hanteren, met expliciete aandacht voor het doorbreken van seksistische stereotypes. Verder waarschuwde GREVIO voor de overmatige inschakeling van daders in een daderprogramma als alternatief voor een veroordeling, en voor het ontbreken van waarborgen wanneer bemiddeling en verantwoordingstraining worden ingezet in situaties van huiselijk geweld. Tot slot benadrukte GREVIO dat deze programma's regelmatig geëvalueerd moeten worden om hun effect te meten.

64. Artikelen 18 tot 25 van de Feminicidewet.

65. Zie ook Artikel 12 'Algemene verplichtingen'.

80. Bij het beoordelen van de ontwikkelingen in de aanpak van programma's voor plegers van huiselijk geweld sinds de basisevaluatie, merkt GREVIO tevreden op dat de meeste programma's focussen op gedragsverandering en samenwerking met gespecialiseerde hulporganisaties voor vrouwen. Anderzijds geeft GREVIO mee dat er nog geen nationale normen of nationale accreditatiesystemen voor dergelijke programma's zijn. Bovendien wordt een gendersensitieve visie van huiselijk geweld - waarin ongelijkheid tussen vrouwen en mannen als een van de hoofdoorzaken van dergelijk geweld wordt erkend - nog niet in alle aangeboden programma's toegepast.⁶⁶ GREVIO verwijst in dat verband naar de recent ontwikkelde Europese normen voor daderprogramma's, die volledig overeenstemmen met de eisen van het Verdrag van Istanbul en die als basis zouden moeten dienen voor een verdere uitbreiding en ontwikkeling van zo'n programma's in heel België.⁶⁷

81. In de Vlaamse Gemeenschap blijven de Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW) programma's aanbieden voor de behandeling van plegers van huiselijk geweld. In Vlaanderen en Brussel zijn er 11 CAW's, die residentiële en ambulante trajecten aanbieden voor volwassen en minderjarige plegers, individueel of in groep. Op basis van de informatie van de Vlaamse overheid over de programma's die de CAW's aanbieden, merkt GREVIO bezorgd op dat de gehanteerde methodologie breed is en onvoldoende rekening houdt met een gendersensitief begrip van geweld. GREVIO stelt verder met enige bezorgdheid vast dat de programma's van de CAW's grotendeels bestaan uit psychosociale begeleiding voor zowel slachtoffers als daders. Het doel daarvan is om de kans op recidive te verkleinen. Waar nodig verwijst het CAW daders door naar meer gespecialiseerde diensten, zoals Veilige Huizen en vrouwenrechtenorganisaties die gespecialiseerde hulp aanbieden. Die organisaties werken meer gericht met daders rond het nemen van verantwoordelijkheid voor hun daden en het doorbreken van de gewelddynamiek.

82. In de Franse Gemeenschap werken Praxis en andere middenveldorganisaties met plegers van huiselijk geweld. Praxis begeleidt open en gesloten groepen van daders, die daar vrijwillig of op rechterlijk bevel aan deelnemen, en legt sterk de nadruk op gedragsverandering en woedebeheersing. In 2023 organiseerde Praxis ongeveer 25 groepsessies in Brussel, Luik en Charleroi, met 827 nieuwe deelnemers dat jaar. Er is geen recente evaluatie gebeurd van het effect van deze programma's. GREVIO wijst ook op de steeds langere wachttijden om aan zo'n programma te kunnen deelnemen.⁶⁸

83. Programma's in gevangenissen worden federaal georganiseerd. Eén voorbeeld is 'Project M', dat wordt uitgevoerd door middenveldorganisaties. Het werkt met gedetineerden rond positieve, niet-gewelddadige modellen van mannelijkheid, op basis van een internationaal erkende methodologie.⁶⁹

84. GREVIO maakt zich zorgen over het feit dat het steeds moeilijker wordt om in een daderprogramma in te stappen. Dat heeft alles te maken met de langere wachttijden, vooral voor vrijwillige programma's, omdat aanbieders vooral voorrang geven aan deelnemers die verplicht worden door de rechter. Het gevolg is dat vrijwillige deelnemers vaak een jaar of zelfs langer moeten wachten.⁷⁰ Het ziet ernaar uit dat de vraag naar zowel vrijwillige als verplichte trajecten stijgt, maar dat het aantal beschikbare plaatsen niet mee toeneemt om aan de vraag te voldoen.

85. **GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten aan om:**

- a. **het aantal programma's voor plegers van huiselijk geweld uit te breiden, de programma's beter geografisch te spreiden en erop toe te zien er op grote schaal gebruik van wordt gemaakt, door in de eerste plaats de drempels voor vrijwillige deelname te verlagen;**
- b. **gemeenschappelijke minimumnormen voor daderprogramma's op te stellen, in lijn met de beginselen van het Verdrag van Istanbul, met aandacht voor een**

66. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

67. Meer informatie is te vinden op www.work-with-perpetrators.eu/european-standards-for-perpetrator-programmes.

68. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

69. Staatsrapport, pag. 86. Nieuwe initiatieven waarbij de gewesten meer bij deze programma's betrokken worden, zijn in de maak.

70. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

gendersensitieve aanpak, het onderzoeken van patriarchale en vrouwenonvriendelijke waarden en attitudes, het opnemen van de volledige verantwoordelijkheid voor hun daden en het veranderen van hun gedrag;

- c. gegevens te verzamelen over deelname aan daderprogramma's en te zorgen voor externe evaluaties volgens erkende goede praktijken en beginselen, zodat kan worden nagegaan of de programma's hun preventieve doelen bereiken.**

b. Programma's voor plegers van seksueel geweld

86. Programma's voor plegers van seksueel geweld worden in elke gemeenschap anders georganiseerd. In de Vlaamse Gemeenschap worden ze georganiseerd door de Centra Geestelijke Gezondheidszorg (CGG), die werken met daders die het programma vrijwillig (ongeveer 25%) of op rechterlijk bevel (ongeveer 75%) volgen. Er is minstens één CGG in elke provincie en volgens gegevens van de Vlaamse overheid stijgt het aantal deelnemers jaar na jaar. In beperkte mate bieden ook CAW's dergelijke programma's aan. Uit informatie die GREVIO ter ore kwam, blijkt dat de programma's in Vlaanderen goede resultaten lijken op te leveren, maar dat extra financiering en een betere geografische spreiding noodzakelijk zijn.⁷¹

87. Het CAW in Antwerpen lanceerde onlangs het programma COSA (*Cirkels van Ondersteuning, Samenwerking en Aanspreekbaarheid*), een proefproject voor de re-integratie van zedendelinquenten met een matig tot hoog risico op herval. Het programma biedt gespecialiseerde ondersteuning en therapie aan veroordeelde daders die hun straf al hebben uitgezeten. Het programma wil in de eerste plaats ruimte creëren voor daders van seksueel geweld en verkrachting binnen de samenleving als ze succesvol willen re-integreren. Dan kan door isolatie en uitsluiting uit de samenleving te voorkomen, factoren die volgens het programma cruciaal zijn om terugval te vermijden.⁷² Momenteel wordt onderzocht of het programma kan worden uitgebreid naar andere regio's en in gevangenissen.⁷³ Sinds 1 juni 2024 loopt er een proefprogramma in de hulpgevangenis van Dendermonde (Vlaanderen), dat werkt aan de re-integratie van plegers van seksueel geweld. Dit project is het resultaat van een samenwerking tussen de federale en Vlaamse overheid en begeleidt 25 daders die een straf uitzitten voor seksueel geweld. GREVIO merkt met belangstelling op dat er in de nabije toekomst meer maatregelen en programma's gepland zijn binnen het Vlaams Strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden (2025-2030) en andere plannen en programma's van de Vlaamse overheid.⁷⁴

88. In de Franse Gemeenschap biedt het programma 'Triangle' ondersteuning aan plegers van seksueel geweld. Het omvat socio-educatieve therapie, in groep en individueel, voor volwassen plegers die moeten deelnemen als onderdeel van hun straf. GREVIO neemt met belangstelling kennis van de recente evaluatie, die een recidivepercentage van 7% na vijf jaar en 12% na tien jaar laat zien.⁷⁵

89. Hoewel de grotere beschikbaarheid van programma's voor plegers van seksueel geweld in alle gewesten van het land positief is, merkt GREVIO op dat veel van die programma's geweld tegen vrouwen hoofdzakelijk benaderen als een mentaal gezondheidsprobleem. GREVIO benadrukt dat programma's ook moeten vertrekken van het inzicht dat seksueel geweld tegen vrouwen geworteld is in schadelijke gendernormen, in de seksualisering en objectivering van vrouwen als gevolg van hun gepercipieerde ongelijkheid ten opzichte van mannen, en dus niet louter als een psychisch probleem kan worden behandeld.

90. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten aan om het aantal programma's voor plegers van seksueel geweld verder op te schroeven, ze beter geografisch te spreiden en ervoor te zorgen dat ze vertrekken vanuit de opvatting van seksueel geweld als een verschijnsel dat geworteld is in schadelijke overtuigingen in verband met genderrollen.

71. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

72. Zie bijvoorbeeld www.cep-probation.org/european-handbook-cosa-implementation-now-available/.

73. Vlaams actieplan ter bestrijding van seksueel geweld, maatregel nr. 53.

74. Vlaams actieplan ter bestrijding van seksueel geweld, maatregelen nr. 48, 49 en 52, en het Vlaams actieplan ter bestrijding van gendergerelateerd geweld (2025-2029).

75. Informatie verkregen van de autoriteiten tijdens het evaluatiebezoek.

B. Bescherming en ondersteuning

91. Hoofdstuk IV van het Verdrag van Istanbul vereist een veelzijdige, professionele en slachtoffergerichte ondersteuningsstructuur voor elke vrouw of elk meisje dat een van de vormen van geweld heeft ervaren die onder het Verdrag vallen. Algemene en gespecialiseerde hulpdiensten die slachtoffergericht, voor iedereen toegankelijk en voldoende aanwezig zijn, spelen een grote rol in het herstelproces: ze bieden steun, bescherming en hulp om de vele gevolgen van dergelijk geweld te boven te komen. Als zodanig zijn ze een essentieel onderdeel van een alomvattende en doeltreffende aanpak van de verschillende vormen van geweld die onder het Verdrag vallen.

1. Algemene verplichtingen (artikel 18)

92. Artikel 18 van het Verdrag van Istanbul legt verscheidene algemene beginselen vast voor het verstrekken van zowel algemene als gespecialiseerde beschermings- en ondersteuningsdiensten aan vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld. Een van die beginselen is dat diensten op een samenhangende, gecoördineerde manier moeten samenwerken, waarbij alle relevante instanties betrokken worden. Artikel 18, tweede lid, van het Verdrag verplicht de partijen in het bijzonder om passende mechanismen te waarborgen voor effectieve samenwerking tussen onder andere de rechterlijke macht, het openbaar ministerie, rechtshandhavende instanties, lokale en regionale autoriteiten, ngo's en andere relevante organisaties en entiteiten. Ngo's die opkomen voor vrouwenrechten en gespecialiseerde ondersteuningsdiensten voor vrouwen spelen een belangrijke rol in het waarborgen van de rechten van slachtoffers binnen zo'n samenwerkingsstructuur. Andere algemene beginselen die in dit artikel worden vastgelegd, zijn onder meer dat beschermings- en ondersteuningsmaatregelen gebaseerd moeten zijn op een gendergerelateerd begrip van geweld tegen vrouwen, dat de mensenrechten en veiligheid van vrouwen centraal moeten staan, dat rekening wordt gehouden met de relatie tussen slachtoffers, daders, kinderen en hun ruime sociale omgeving, met oog voor een integrale aanpak van hun noden. Gespecialiseerde diensten moeten de eigen kracht en economische zelfstandigheid van vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld versterken en moeten voorkomen dat slachtoffers opnieuw slachtoffer worden. Deze bepaling benadrukt ook hoe belangrijk het is dat de dienstverlening niet afhangt van de bereidheid van het slachtoffer om aangifte te doen of te getuigen tegen de dader.

93. In zijn basisevaluatierapport wees GREVIO erop dat het nodig is om de samenwerking tussen verschillende instanties te versterken en om ervoor te zorgen dat alle samenwerkingsvormen stevig gebaseerd zijn op een gendersensitief begrip van geweld tegen vrouwen. Ook werd benadrukt dat de expertise en knowhow van ngo's die gespecialiseerde ondersteuning verlenen en die werken vanuit zo'n gendersensitieve visie structureel benut en ondersteund moeten worden.

94. De multidisciplinaire en holistische insteek van die dienstverlening is een van de hoekstenen van de Belgische aanpak van geweld tegen vrouwen. GREVIO stelt met tevredenheid vast dat er sinds zijn basisevaluatie meer organisaties betrokken zijn bij de bestaande samenwerkingsstructuren, dat er nieuwe structuren bij zijn gekomen en dat de bestaande structuren groter zijn geworden. Er bestaan nu specifieke samenwerkingsstructuren voor huiselijk geweld, eengerelateerd geweld, seksueel geweld en VGV.

95. GREVIO neemt nota van de verdere uitbreiding van het netwerk van Veilige Huizen naar Halle, Leuven, Kortrijk, Oostende en Gent in 2023, en van het feit dat de Vlaamse overheid die uitbreiding financieel heeft gesteund.⁷⁶ Ook werd in 2024 het decreet goedgekeurd dat de doelstellingen en missie van de Veilige Huizen als een éénloketsysteem vastlegt, waardoor deze centra een wettelijk kader krijgen en stevig verankerd worden in het bredere netwerk van ondersteuningsstructuren. GREVIO volgt met belangstelling de geplande omvorming van de Veilige Huizen tot laagdrempelige inloopcentra die in de nabije toekomst eerstelijnszondersteuning zullen

76. Zie het basisevaluatierapport van GREVIO over België, paragraaf 107.

bieden en benadrukt dat hiervoor voldoende financiële middelen en personeel moeten worden ingezet om erop toe te zien dat dienstverlening van hoge kwaliteit blijft.

96. GREVIO merkt op dat de Veilige Huizen dynamische plekken zijn waar professionals met een verschillende achtergrond en expertise samen werken met slachtoffers van huiselijk, psychologisch en fysiek geweld. GREVIO waardeert dat de centra willen en kunnen inspelen op de noden van de lokale bevolking door hun werk en expertise waar nodig uit te breiden naar bijvoorbeeld eengerelateerd geweld of de specifieke ondersteuning van vrouwen uit de Romagemeenschap. Tegelijk merkt GREVIO op dat de Veilige Huizen nog steeds geen duidelijke gendersensitieve aanpak van geweld tegen vrouwen hanteren en niet expliciet erkennen dat dit geweld geworteld is in patriarchale en seksistische attitudes en ongelijkheid tussen vrouwen en mannen. Een duidelijke erkenning van de genderdynamiek in situaties van huiselijk geweld - ook door instellingen waarvan het werk stevig verankerd is in een samenwerkingsstructuur - is noodzakelijk om volledig te voldoen aan de vereisten van artikel 18 van het Verdrag van Istanbul.⁷⁷

97. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en in Wallonië worden soortgelijke samenwerkingsstructuren uitgebouwd, waarin verschillende instanties ingeschakeld zijn. Het centrum Olista opende in april 2024 zijn deuren in Brussel en is het eerste centrum van dit type in het gewest.⁷⁸ GREVIO waardeert de ambitie van het gewest om Olista verder uit te bouwen tot een echt knooppunt waar verschillende instanties voor slachtoffers van geweld tegen vrouwen samenkomen en samenwerken, onder meer juridische, psychosociale, administratieve en medische hulpdiensten. In Luik werd al een soortgelijk initiatief opgezet, als aanvulling op het bestaande centrum Espace VIF (*Espace violence intrafamiliale*) in Namen. Het centrum DIVICO (*Dispositif interdisciplinaire de lutte contre les violences dans le couple*) kwam in september 2023 uit de startblokken en is het centrale aanspreekpunt voor samenwerking tussen stakeholders die werken met vrouwelijke slachtoffers van geweld, onder meer sociale diensten en gezondheidszorg, politie en parketten. GREVIO juicht toe dat beide initiatieven vertrekken van een gendersensitieve benadering van geweld tegen vrouwen.

98. Wanneer we naar gevallen van seksueel geweld kijken, prijst GREVIO het gezamenlijke werk van de ZSG's, waar ziekenhuizen, politie en parket samenwerken volgens een éénloketsysteem om slachtoffers van seksueel geweld te helpen. Bovendien waardeert GREVIO de nieuwe wet op de ZSG's van 26 april 2024, die voorziet in een permanente financiering en een gestructureerde samenwerking op lange termijn tussen ziekenhuizen, politie, parketten en andere instanties zoals hulpverleners voor vrouwelijke slachtoffers van geweld, in alle gewesten van het land.⁷⁹

99. Tot slot is GREVIO ook heel tevreden met het werk dat de multidisciplinaire centra voor slachtoffers van VGV verrichten. Zij bieden holistische hulp en zijn goed ingeschakeld in het netwerk van vrouwenrechtenorganisaties, waardoor doorverwijzing mogelijk is als dat in het belang van het slachtoffer is.

100. GREVIO verwelkomt de vele initiatieven die sinds zijn basisevaluatie werden ondernomen en moedigt de Belgische autoriteiten aan om erop toe te zien dat de samenwerkingsstructuren rond huiselijk geweld en andere vormen van geweld die onder het Verdrag van Istanbul vallen, expliciet gendersensitief zijn en erkennen dat geweld tegen vrouwen geworteld is in patriarchale attitudes en ongelijkheid.

2. Algemene ondersteuningsdiensten (artikel 20)

77. In de woorden van een vertegenwoordiger van een ngo met wie GREVIO sprak "zou het volgen van een gendersensitieve benadering bevestigen dat slachtoffers in hun recht zijn en dat ze geen verkeerde keuze hebben gemaakt of pech hebben gehad, maar dat er een structureel patroon in de samenleving speelt [dat heeft geleid tot het geweld dat ze hebben meegemaakt]".

78. Olista telt momenteel zeven medewerkers en behandelde zijn eerste dossiers in juni 2024.

79. Voor meer details over het werk van de ZSG's verwijzen we naar artikel 25 'Ondersteuning van slachtoffers van seksueel geweld'.

101. Algemene ondersteuningsdiensten, zoals sociale diensten, gezondheidszorg en huisvestings- en tewerkstellingsdiensten, moeten toegerust zijn om steun en bescherming te bieden aan vrouwen van alle leeftijden en achtergronden die het slachtoffer zijn van gendergerelateerd geweld. Artikel 20 van het Verdrag van Istanbul schrijft voor dat de partijen moeten verzekeren dat deze diensten over voldoende middelen beschikken en dat de professionals een opleiding hebben gevolgd over de verschillende vormen van geweld tegen vrouwen, zodat ze op een ondersteunende manier met slachtoffers kunnen omgaan. Dat geldt vooral voor de diensten die het eerste aanspreekpunt zijn voor vrouwen en meisjes (meestal gezondheidszorg en sociale diensten).⁸⁰ Hun tussenkomst is vaak doorslaggevend voor het verdere traject van een slachtoffer naar een leven zonder geweld en is dus een belangrijke schakel in een beschermings- en ondersteuningssysteem dat gebouwd is op vertrouwen.

a. Sociale diensten

102. In zijn basisevaluatierapport stelde GREVIO vast dat sociale diensten in België meer inspanningen moeten doen om de specifieke noden van vrouwelijke slachtoffers van geweld op te vangen, onder meer wat betreft de economische gevolgen van geweld, bijvoorbeeld wanneer een vrouw de gezamenlijke woning heeft verlaten en dringend betaalbare huisvesting nodig heeft.

103. GREVIO merkt op dat, als antwoord op zijn bevindingen van 2020, de IMC tijdens haar vijfde conferentie op 23 april 2024 een pakket maatregelen heeft goedgekeurd onder de noemer '*Herstartpakket*'. Dat pakket is specifiek bedoeld voor vrouwen die uit een gewelddadige relatie willen stappen, maar dat financieel niet kunnen.⁸¹ GREVIO is verheugd met de goedkeuring van zo'n doordacht pakket op federaal niveau, dat bestaat uit financiële hulp (huurwaarborg, huurbijdrage en advocatenkosten), rechtsbijstand, psychologische ondersteuning en hulp bij het zoeken naar werk. Volgens vrouwenrechtenorganisaties zou dit pakket binnenkort in werking treden.⁸²

104. GREVIO is ook bijzonder opgezet met de hervorming van het sociale huisvestingsstelsel in Wallonië. Die hervorming maakt de procedure voor slachtoffers van geweld om een sociale woning te krijgen een pak eenvoudiger. De grootste verandering is dat slachtoffers hun aanvraag niet langer binnen de eerste drie maanden na vertrek uit de woning moeten indienen. Hoewel deze hervorming huisvesting toegankelijker maakt, merkt GREVIO op dat er over het algemeen niet genoeg sociale woningen beschikbaar zijn, vooral in grotere steden zoals Luik en Charleroi, wat het moeilijker maakt voor slachtoffers om een woning te vinden.⁸³ GREVIO waardeert ook de grotere beschikbaarheid van psychologische steun voor vrouwelijke slachtoffers van geweld en de bijkomende opleidingen voor vrouwelijke slachtoffers in Wallonië en de Franse Gemeenschap zodat ze sneller werk vinden.⁸⁴

105. De CAW's hebben een ruim aanbod diensten waar vrouwelijke slachtoffers van geweld gebruik van kunnen maken, zoals (rechts)bijstand, hulp bij het vinden van een woning en verschillende soorten financiële steun, die vrouwen kunnen helpen om financieel weer sterker in hun schoenen te staan. GREVIO werd erop gewezen dat het in Vlaanderen moeilijk blijft om vrouwelijke slachtoffers van geweld voorrang te geven bij het zoeken naar een woning of werk. GREVIO begrijpt dat Vlaanderen de laatste jaren kampt met een woningtekort, maar is bezorgd dat vrouwelijke slachtoffers van geweld die een woning of werk proberen te vinden extra obstakels moeten overwinnen omdat de autoriteiten hun noden niet erkennen.

106. In de Duitstalige Gemeenschap worden de algemene diensten voornamelijk aangeboden door allerlei middenveldorganisaties, die kunnen rekenen op steun van de overheid. GREVIO merkt evenwel op dat er niet genoeg sociale woningen lijken te zijn voor vrouwelijke slachtoffers van geweld, vooral in de stad Eupen, waar slachtoffers soms jarenlang moeten wachten op een geschikte woning.⁸⁵

80. Toelichtend rapport bij het Verdrag van Istanbul, paragraaf 127.

81. Zie bijvoorbeeld www.rtb.be/article/le-pack-nouveau-depart-une-reponse-pour-les-victimes-de-violences-conjugales-11363838.

82. Zie de ngo-inzending van het Feministisch Platform tegen Geweld tegen Vrouwen, pag. 31.

83. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

84. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

85. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

107. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bieden zowel de Franse als de Vlaamse Gemeenschap diensten aan. Dat leidt tot overlapping en situaties waarin slachtoffers enkel hulp kunnen krijgen van dienstverleners die verbonden zijn aan of subsidies krijgen van hun eigen gemeenschap. Slachtoffers die aankloppen bij diensten die door de andere gemeenschap worden gefinancierd, worden dus doorgaans doorverwezen, ongeacht hoe dringend ze hulp hebben. Dat geldt echter niet voor slachtoffers buiten de twee grote gemeenschappen, die meestal wel een tolk kunnen inschakelen. Vrouwenrechtenorganisaties die diensten verlenen aan vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld, lieten GREVIO weten dat ook zij moeten werken volgens de regels van taalaanheerigheid en dat ze hun subsidies kunnen verliezen wanneer ze die regels niet naleven.⁸⁶ GREVIO maakt zich zorgen dat zulke beperkingen tot vertragingen leiden in cruciale ondersteuning en dat ze het vertrouwen van slachtoffers in het Brusselse beschermings- en ondersteuningssysteem ondermijnen.

108. Een bijkomende zorg is de extreme woningkrapte in Brussel. Uit de informatie waarover GREVIO beschikt, blijkt dat vrouwen en hun kinderen vaak maanden op een sociale woning moeten wachten, zonder dat er een tussentijdse oplossing komt. Om het woningtekort deels te ondervangen, hebben de autoriteiten aan GREVIO laten weten dat het gewest onlangs verschillende gebouwen heeft aangekocht die momenteel gerenoveerd worden. Het gewest is bovendien van plan om binnenkort nog meer gebouwen aan te kopen.⁸⁷

109. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten sterk aan om op alle niveaus verdere inspanningen te leveren om het herstel en de economische zelfstandigheid van slachtoffers in het hele land te bevorderen door middel van algemene sociale diensten, waaronder financiële steun, onderwijs/opleiding en hulp bij het vinden van werk en huisvesting, en om bestaande obstakels voor het aanspreken van die diensten op te sporen en zoveel mogelijk weg te werken.

b. Gezondheidszorg

110. Op het vlak van gezondheidszorg had GREVIO in zijn basisevaluatierapport meegegeven dat de autoriteiten vrouwelijke slachtoffers van geweld beter moeten opvangen, vooral wat betreft het herkennen van signalen van verschillende vormen van geweld. Ook werd vastgesteld dat medische attesten waarin het geweld wordt gedocumenteerd niet systematisch aan slachtoffers worden uitgereikt.

111. Slachtoffers van seksueel geweld die in een algemeen ziekenhuis worden opgevangen, worden in de regel doorverwezen naar een ZSG, waar ze gespecialiseerde hulp krijgen.⁸⁸ Toch merkt GREVIO dat in algemene ziekenhuizen verschillende problemen die in het basisevaluatierapport werden aangehaald, blijven aanslepen: het onvoldoende herkennen van signalen van geweld, het ontbreken van screenings voor geweld, de weinig gendersensitieve opvang door het medisch personeel en het moeilijk verkrijgen van een medisch attest waarin het geweld wordt gedocumenteerd. Wat de screening en opsporing van geweld betreft, verwelkomt GREVIO de publicatie van een eerste praktische richtlijn van de FOD Volksgezondheid in oktober 2023 over de aanpak van seksueel en intrafamiliaal geweld in eerste lijn.⁸⁹ De richtlijn beschrijft methodes en technieken die zorgverleners kunnen gebruiken om geweld op te sporen en moedigt screening aan, maar maakt die niet verplicht.⁹⁰ GREVIO merkt ook bezorgd op dat deze richtlijn niet gendersensitief is en seksueel geweld benadert als een probleem dat vrouwen en mannen in gelijke mate treft.⁹¹

86. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

87. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

88. Zie artikel 25 'Ondersteuning van slachtoffers van seksueel geweld' hieronder.

89. Zie <https://www.health.belgium.be/nl/tools/praktische-richtlijn-aanpak-seksueel-intrafamiliaal-geweld-eerste-lijn>.

90. Ibid., pag. 24-28. Het ontbreken van een systematische opsporing en screening op tekenen van geweld tegen vrouwen in de algemene ziekenhuizen werd ook bevestigd door de vrouwenrechtenorganisaties waarmee GREVIO sprak.

91. Op pagina 21 van de richtlijn lezen we bijvoorbeeld "Verkrachtingsmythes en kennis omtrent seksueel en intrafamiliaal geweld: Deze mythen zijn een reeks culturele opvattingen over wat seksueel en intrafamiliaal geweld inhouden, wat de oorzaken zijn en wie de schuldige is. Ze steunen onder andere het idee dat het altijd gaat om geweld van mannen tegen vrouwen".

112. Rechtsprofessionals lieten aan GREVIO weten dat de algemene ziekenhuizen nog steeds niet systematisch medische attesten uitreiken waarin het geweld wordt gedocumenteerd, meestal omdat de zorgverleners onvoldoende op de hoogte zijn van de gevolgen en de prevalentie van de verschillende soorten geweld tegen vrouwen. GREVIO merkt op dat naast gynaecologen ook artsen en andere zorgverleners niet genoeg ingeschakeld zijn in het netwerk van ondersteuningsdiensten. GREVIO maakt zich zorgen dat die beperkte inschakeling de belangen van slachtoffers van geweld schaadt, vooral omdat de eerstelijnszorg een van de eerste toegangspunten is voor slachtoffers van huiselijk geweld. Het programma 'Operatie Alert', dat hierboven al werd aangehaald, biedt waardevolle tools voor zorgverleners, zoals een module over het herkennen van signalen van geweld, maar volgens GREVIO zijn bijkomende structurele maatregelen nodig.⁹²

113. De aandacht van GREVIO werd ook gevestigd op de regelgeving rond het beroepsgeheim en de meldplicht van artsen (en andere medische professionals), die momenteel hun mogelijkheden beperken om gevallen van seksueel geweld of VGV ambtshalve melden, zelfs wanneer het kinderen of kwetsbare personen betreft.⁹³ GREVIO herinnert eraan dat artikel 28 van het Verdrag van Istanboel voorschrijft dat de regels inzake vertrouwelijkheid voor bepaalde beroepsbeoefenaars, onder meer artsen, geen belemmering vormen voor de mogelijkheid om onder passende voorwaarden melding te maken bij de bevoegde autoriteiten, indien ze gegronde redenen hebben om aan te nemen dat er een ernstige daad van geweld die onder het Verdrag valt is gepleegd en dat meer ernstige daden van geweld te verwachten zijn.

114. GREVIO herhaalt de bevindingen uit zijn basisevaluatierapport en moedigt de Belgische autoriteiten sterk aan om gestandaardiseerde zorgpaden in de gezondheidszorg uit te rollen die gendersensitief zijn, zodat slachtoffers (en waar nodig hun kinderen) correct worden geïdentificeerd, gediagnosticeerd, behandeld en doorverwezen naar de juiste gespecialiseerde hulpdiensten, zo nodig met afgifte van een medisch attest dat het geweld documenteert.

3. Gespecialiseerde ondersteuning (artikel 22)

115. Gespecialiseerde ondersteuningsdiensten hebben een cruciale rol te vervullen: ze moeten slachtoffers allereerst weerbaarder maken. Dat doen ze door optimale ondersteuning en hulp te bieden naargelang van wat het slachtoffer nodig heeft. Ze zijn daarom een even belangrijke hoeksteen van een beschermings- en ondersteuningssysteem dat gebouwd is op vertrouwen. Die ondersteuning wordt best verleend door vrouwenorganisaties en gespecialiseerde diensten, bijvoorbeeld van lokale overheden met deskundig en ervaren personeel dat goed vertrouwd is met gendergerelateerd geweld tegen vrouwen. Ze moeten de verschillende soorten geweld die onder het Verdrag van Istanbul vallen, kunnen aanpakken en steun kunnen geven aan alle soorten slachtoffers, ook moeilijk te bereiken groepen.

116. In zijn basisevaluatierapport had GREVIO er bij de Belgische autoriteiten op aangedrongen om te voorzien in voldoende en geografisch goed gespreide gespecialiseerde diensten voor vrouwelijke slachtoffers van geweld en hun kinderen, met onder meer ook opvanghuizen. Daarnaast drong GREVIO aan op gratis toegang tot opvangplaatsen en op een betere afstemming van de hulplijnen in het hele land met de eisen van artikel 24 van het Verdrag.

117. GREVIO verwelkomt de uitbreiding van het aantal opvangplaatsen in Wallonië sinds zijn basisevaluatie en merkt met belangstelling op dat er verdere uitbreidingen gepland zijn die het totale aantal opvangplaatsen tegen 2026 op 1.156 zullen brengen. Ook de opening van een gespecialiseerd opvangcentrum voor meisjes die het slachtoffer zijn van eengerelateerd geweld of een gedwongen huwelijk in 2021 wordt positief onthaald, net als de plannen voor nieuwe transithuizen die vrouwen en kinderen op weg helpen om weer zelfstandiger te worden. Een

92. Zie artikel 15 'Trainen van beroepskrachten'.

93. De regels voor het doorbreken van het medisch beroepsgeheim zijn vastgelegd in artikel 458 *bis* van het Belgische Strafwetboek. Volgens dit artikel is een kwetsbare persoon een persoon die kwetsbaar is ten gevolge van zijn leeftijd, zwangerschap, partnergeweld, een ziekte dan wel een lichamelijk of geestelijk gebrek of onvolwaardigheid.

gelijkaardige, zij het kleinere toename van het aantal opvangplaatsen zien we in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het gewest heeft plannen om het aantal plaatsen in opvanghuizen en transithuizen tegen 2026 verder op te schroeven tot 120 plaatsen, waarvan 40 plaatsen voor gezinnen. De CAW's blijven de belangrijkste aanbieders van opvang in Vlaanderen, met 89 individuele plaatsen in langdurige opvang.⁹⁴ GREVIO merkt op dat meerdere recente projectoproepen van de Vlaamse overheid resulteerden in een toename van het aantal noodopvangplaatsen. Veel van die projecten zijn proefprojecten die diensten aanbieden aan kleine groepen van slachtoffers. Ondanks die toename is het door het gebrek aan informatie over de capaciteit van de opvang door ngo's moeilijk om het totale aantal langdurige opvangplaatsen in Vlaanderen in te schatten. In de Duitstalige Gemeenschap biedt de organisatie Prisma, die subsidies krijgt van de overheid, niet-residentiële ondersteuning en beheert ze een opvanghuis voor slachtoffers van huiselijk geweld, dat sinds 2020 vijf individuele plaatsen heeft.⁹⁵ Hoewel GREVIO het grotere aantal opvangplaatsen in heel België waardeert, blijft de internationale norm van één gezinsplaats per 10.000 inwoners in veel delen van het land nog buiten bereik. Een verdere uitbreiding van het aantal opvangplaatsen is dus noodzakelijk.

118. Het grootste knelpunt in verband met de opvangcentra is dat een verblijf nog steeds betalend is: slachtoffers moeten een vaste dagprijs betalen. Hoewel de tarieven verschillen per aanbieder, maakt GREVIO zich ernstig zorgen. Die betaling lijkt immers een belangrijke drempel te zijn die vrouwen kan tegenhouden om hulp en bescherming te zoeken.⁹⁶ Hoewel Vlaanderen onlangs besliste om de eerste drie maanden verblijf in een opvanghuis te subsidiëren en er in alle gewesten sociale steun bestaat om de kosten voor sommige slachtoffers te betalen, blijft het basisprincipe dat slachtoffers overal in het land zelf een dagprijs moeten betalen. Bovendien worden alleen vrouwelijke slachtoffers die wettig in het land verblijven opgevangen, waardoor een steeds grotere groep zonder geldige verblijfsvergunning in de kou blijft staan.⁹⁷ GREVIO dringt erop aan om deze knelpunten dringend aan te pakken.

119. Voor vrouwelijke migranten die het slachtoffer zijn van geweld, is de lancering van een gespecialiseerde website een veelbelovend stap in de richting van ondersteuning toegesneden op hun maat.⁹⁸ De website geeft alle gespecialiseerde hulpdiensten in België speciaal voor deze doelgroep weer op een kaart en bevat informatie in 14 talen.

120. GREVIO waardeert het werk van de twee multidisciplinaire referentiecentra voor VGV in Gent en Brussel en neemt met belangstelling kennis van hun geplande uitbreiding. In beide centra kunnen slachtoffers van VGV rekenen op een individuele begeleiding en behandeling, met ook reconstructieve chirurgie die door de overheid wordt betaald. Bovendien stelt GREVIO tevreden vast dat deze centra in de ziekenhuizen zelf gevestigd zijn en ingeschakeld zijn in het gespecialiseerde ondersteuningsnetwerk van vrouwenrechtenorganisaties die VGV willen uitbannen.

121. Wat de psychologische ondersteuning van slachtoffers betreft, formaliseerde de Franse Gemeenschap in 2023 via een decreet de subsidies voor vrouwenrechtenorganisaties die deze hulp aanbieden, onder andere organisaties gespecialiseerd in partnergeweld. GREVIO merkt op dat in de Vlaamse Gemeenschap vooral de Veilige Huizen en de CAW's psychosociale hulp verlenen aan vrouwelijke slachtoffers van geweld. De CAW's zijn actief in Vlaanderen en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Hoewel de CAW's niet gespecialiseerd zijn in het omgaan met slachtoffers van geweld tegen vrouwen en dus niet noodzakelijk vanuit een gendersensitieve benadering werken, bieden ze in de praktijk wel psychosociale begeleiding aan allerlei geweldslachtoffers en onderhouden ze goede contacten met de algemene en gespecialiseerde diensten om slachtoffers indien nodig naar hen door te verwijzen.

94. Staatsrapport, pag. 140.

95. De gegevens over opvangplaatsen in de verschillende gewesten van het land zijn opgenomen in het staatsrapport op pagina's 138-141.

96. Staatsrapport, pag. 160, en bevestigd door vrouwenrechtenorganisaties.

97. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

98. Zie www.we-access.eu/nl. Dit project is een aanvulling op andere online initiatieven die ook diensten voor vrouwelijke migranten op een kaart weergeven, zoals www.ecouteviolencesconjugales.be en <https://stop-violence.brussels/nl/slachtoffer>.

122. GREVIO neemt met waardering kennis van het project Lawyer Victim Assistance, dat in 2023 van start ging. Dit project is een initiatief van de Nederlandstalige en Franstalige balies in Brussel en werkt samen met de Brusselse politie en het Brusselse parket, dat gespecialiseerde rechtsbijstand verleent aan slachtoffers van geweld tegen vrouwen,⁹⁹ ook bij digitale vormen van geweld. GREVIO merkt op dat er over het algemeen weinig aandacht is voor slachtoffers van digitale vormen van geweld bij de gespecialiseerde ondersteuningsdiensten. De organisatie Child Focus biedt wel ondersteuning aan slachtoffers van niet-consensuele verspreiding van seksueel getinte beelden. Ze helpt hen onder meer om de beelden offline te halen en geeft begeleiding en advies in digitale geweldsituaties.¹⁰⁰ Het IGVM biedt gelijkaardige ondersteuning aan volwassen slachtoffers.

123. De telefonische hulplijnen in België werken in elke gemeenschap anders.¹⁰¹ De Franstalige hulplijn voor huiselijk geweld (0800 30 030) heeft de afgelopen jaren extra financiering gekregen en is nu de klok rond bereikbaar. GREVIO merkt echter op dat tijdens de nachturen, wanneer er meestal meer vrouwen bellen die het slachtoffer zijn geworden van geweld, de oproepen worden doorgeschakeld naar de algemene hulplijn Télé-Accueil, die werkt met opgeleide vrijwilligers en geen gespecialiseerde ondersteuning biedt. De Nederlandstalige hulplijn (1712) kreeg eveneens extra middelen gekregen en ruimere beluren, maar is 's nachts en in het weekend niet bereikbaar. Bellers worden dan via een automatisch bericht doorverwezen naar de algemene noodnummers. In de Duitstalige Gemeenschap kunnen slachtoffers alleen bellen naar de algemene hulplijn Télé-Accueil (Telefonhilfe) die, zoals we hierboven al aanhaalden, niet gespecialiseerd is in geweld tegen vrouwen.

124. GREVIO geeft mee wat eigenlijk de opdracht van een permanent bemande hulplijn is: vrouwen in nood op elk uur van de dag of nacht steunen en deskundig begeleiden. Die deskundige begeleiding wordt verzorgd door goed opgeleide professionals. Ervaring leert dat meer algemene hulplijnen of noodnummers niet diezelfde kwaliteit kunnen bieden, omdat ze meestal onvoldoende ervaring of expertise hebben om vrouwelijke geweldslachtoffers efficiënt te helpen en dus niet voldoen aan de bepalingen van artikel 24 van het Verdrag.¹⁰² Daarnaast herinnert GREVIO aan de norm die in het toelichtend rapport bij het Verdrag wordt opgelegd: minstens één gratis nationale hulplijn voor alle vormen van geweld tegen vrouwen, die laagdrempelig is voor slachtoffers en hulp biedt bij alle vormen van geweld die onder het Verdrag vallen. Zo'n nationale hulplijn met een centraal, algemeen bekend nummer is dan het eerste aanspreekpunt voor vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld. Een mogelijke oplossing zou zijn om een nieuw landelijk nummer in het leven te roepen dat bellers op basis van hun taalvoorkeur kan doorverbinden naar de bestaande hulplijnen of rechtstreeks naar gespecialiseerde diensten in de buurt.¹⁰³

125. GREVIO herhaalt de bevindingen uit zijn basisevaluatierapport en dringt er bij de Belgische autoriteiten op aan om:

- a. wetgevende of andere maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat slachtoffers van alle vormen van geweld die onder het Verdrag van Istanbul vallen, toegang hebben tot gespecialiseerde hulpdiensten, voornamelijk door het aantal vrouwenopvangcentra en het aantal opvangplaatsen op te schroeven om een veilig onderkomen te bieden aan slachtoffers van alle vormen van geweld tegen vrouwen en hun kinderen;**
- b. deze uitbreidingen af te stemmen op de normen van het Verdrag van Istanbul, met een evenwichtige geografische spreiding, met als doel de in het Toelichtend rapport bij het Verdrag van Istanbul vastgestelde norm van één gezinsplaats per 10.000 inwoners te halen;**
- c. erop toe te zien dat het moeten betalen van een financiële bijdrage geen belemmering is om toegang te krijgen tot die opvangcentra, ongeacht de administratieve situatie van het slachtoffer.**

99. Zie ook artikel 15 'Trainen van beroepskrachten'.

100. Zie <https://childfocus.be/nl-be/Online-veiligheid/Jongeren>.

101. Zie ook <https://www.luisterendeoren.be/nl/home>, een federaal ondersteunde website die in 22 talen informatie geeft over de bestaande hulplijnen en andere diensten voor slachtoffers van geweld.

102. Zie het eerste thematische evaluatierapport van GREVIO over Monaco, pag. 26.

103. Zie ook de ngo-inzending van het Feministisch Platform tegen Geweld tegen Vrouwen, pag. 35.

126. **GREVIO dringt er verder bij de Belgische autoriteiten op aan om een nationale hulplijn in het leven te roepen die de klok rond bereikbaar is en die het eerste aanspreekpunt is voor het geven van advies aan slachtoffers van alle vormen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.**

4. Ondersteuning van slachtoffers van seksueel geweld (artikel 25)

127. Volgens artikel 25 van het Verdrag moeten de partijen een reeks holistische diensten aanbieden aan slachtoffers van seksueel geweld, waaronder onmiddellijke medische zorg en traumabegeleiding, gecombineerd met forensisch onderzoek, maar ook korte of langdurige psychologische begeleiding en therapie om het slachtoffer te helpen bij haar herstel. Die diensten moeten worden verleend door opgeleid en gespecialiseerd personeel dat op passende wijze kan voldoen aan de noden van slachtoffers, bij voorkeur in crisiscentra voor slachtoffers van verkrachting of doorverwijzingscentra voor slachtoffers van seksueel geweld, die in voldoende aantal over het hele land verspreid zijn en dus gemakkelijk bereikbaar zijn. De aanbevolen norm is om één van de bovengenoemde centra per 200.000 inwoners te hebben.¹⁰⁴

128. GREVIO had in zijn basisevaluatierapport de recente opening van de eerste drie Zorgcentra na seksueel geweld (ZSG) in België verwelkomd en had de autoriteiten sterk aangemoedigd om dat netwerk verder uit te breiden om nog meer slachtoffers te kunnen helpen.

129. De ZSG's zijn samenwerkingsprojecten tussen het ziekenhuis waar ze gevestigd zijn, de politie en het parket die werken op basis van schriftelijke protocollen en samenwerkingsovereenkomsten. Ze staan onder federaal toezicht. Sinds de basisevaluatie van GREVIO heeft de federale regering het werk van de bestaande centra geëvalueerd, waarna werd beslist om het ZSG-netwerk landelijk uit te breiden - een beslissing die GREVIO toejuicht. Vandaag telt België 10 ZSG's, zodat slachtoffers van overal in België op maximaal één uur tijd een centrum kunnen bereiken. Vrouwenrechtenorganisaties zijn eveneens betrokken, onder meer voor expertise en de opvang van slachtoffers die naar hen werden doorverwezen. GREVIO merkt met belangstelling op dat er plannen zijn om in 2026 nog eens drie extra centra te openen.¹⁰⁵

130. De multidisciplinaire teams in deze centra bieden slachtoffers van seksueel geweld gratis holistische ondersteuning, 24 uur per dag, zeven dagen per week, ongeacht de leeftijd van het slachtoffer en of ze wel of geen ziektekostenverzekering heeft.¹⁰⁶ GREVIO vindt het bijzonder lovenswaardig dat slachtoffers in deze centra zowel de diensten krijgen die in het centrum beschikbaar zijn als diensten die door partnerstructuren worden aangeboden. Slachtoffers kunnen dus vrij kiezen van welke diensten ze gebruik willen maken: medische zorg, psychologische ondersteuning, de mogelijkheid om aangifte te doen bij de politie of forensische bewijsverzameling.

131. In 2024 werd een nieuw wetgevend kader voor de ZSG's goedgekeurd dat de rol van elke betrokken partij vastlegt, duurzame financiering verzekert en voorziet in duidelijke protocollen voor opvang, doorverwijzing en het verzamelen en bewaren van forensisch bewijsmateriaal. GREVIO ziet dit als een positieve stap omdat de ZSG's op die manier stevig verankerd worden in het bredere ondersteuningsnetwerk voor slachtoffers, zodat ze op lange termijn kunnen blijven werken. De wet plaatst de ZSG's ook formeel onder de coördinatie van het IGVM.¹⁰⁷

132. Forensische diensten worden in deze centra geleverd door gespecialiseerde professionals. Volgens de wet kan forensisch bewijs verzameld worden zonder dat het slachtoffer verplicht is om aangifte te doen - een aanpak die GREVIO bijzonder waardeert. Zonder klacht wordt het

104. Toelichtend rapport bij het Verdrag van Istanbul, paragraaf 142.

105. Staatsrapport, pag. 154.

106. Slachtoffers bij wie het seksueel geweld zich meer dan een maand voor hun contact met het centrum heeft voorgedaan, kunnen geen forensisch bewijs laten verzamelen en bewaren in een ZSG. Toch worden ze niet geweigerd en kunnen ze gebruikmaken van alle andere diensten en een doorverwijzing krijgen.

107. *Wet betreffende de Zorgcentra na Seksueel Geweld*, verschenen op 31 mei 2024.

bewijsmateriaal voor meerderjarige slachtoffers zes maanden bewaard, maar het slachtoffer kan eenmalig een verlenging van zes maanden vragen.¹⁰⁸

133. Ondanks de hervorming van het strafrecht die in 2022 een op toestemming gebaseerde definitie van verkrachting invoert ('alleen ja is ja') en het lovenswaardige werk van de ZSG's, is er nog heel wat werk aan de winkel om slachtoffers van seksueel geweld in België zo goed mogelijk op te vangen. Informatie die door middenveldorganisaties onder de aandacht van GREVIO werd gebracht, wijst op een oververzadiging van diensten die middellange of langdurige psychologische ondersteuning bieden aan slachtoffers van seksueel geweld.¹⁰⁹ Volgens die informatie krijgen de belangrijkste aanbieders van deze diensten - vrouwenorganisaties - onvoldoende financiële steun om aan de grote vraag te voldoen en kunnen ze dus maar een fractie van de slachtoffers helpen.

134. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten aan om de beschikbare ondersteuning voor slachtoffers van seksueel geweld verder uit te bouwen, met extra aandacht voor de uitbreiding van korte én langdurige begeleiding, zoals vastgelegd in artikel 25 van het Verdrag van Istanbul.

C. Materieel recht

135. Hoofdstuk V van het Verdrag van Istanbul bevat een reeks bepalingen over materieel recht, zowel op het gebied van het burgerlijk recht als het strafrecht. Het doel van die bepalingen is om een stevig wetgevend kader vast te leggen dat vrouwen en meisjes beschermt tegen verdere victimisatie en dat rechtshandavingsinstanties in staat stelt om daadkrachtig in te grijpen en te vervolgen. Dit deel peilt naar de vooruitgang die werd gemaakt in verband met enkele geselecteerde bepalingen van het Verdrag op het gebied van materieel recht, meer bepaald artikel 31 over voogdij, omgangsregeling en veiligheid en artikel 48 over het verbod op verplichte alternatieve procedures voor geschillenregeling of veroordeling voor geweld tegen vrouwen.

1. Voogdij, omgangsregeling en veiligheid (artikel 31)

136. Beslissingen over voogdij en omgangsregeling in gezinnen waar geweld speelt, vragen een zorgvuldige afweging van de verschillende belangen die op het spel staan. Artikel 31 van het Verdrag van Istanbul bepaalt dat feiten van geweld die onder het Verdrag vallen, in het bijzonder huiselijk geweld, worden meegenomen in beslissingen over voogdij en omgangsrechten, zodat de uitoefening van die rechten de veiligheid en rechten van het slachtoffer en de kinderen niet in gevaar brengt. Deze bepaling is cruciaal om het vertrouwen van slachtoffers in de autoriteiten te versterken, omdat ze essentiële bescherming biedt tegen misbruik na de relatiebreuk.¹¹⁰

137. In zijn basisevaluatierapport had GREVIO er bij de autoriteiten op aangedrongen om verschillende maatregelen te nemen om wetgeving en praktijk in overeenstemming te brengen met de bepalingen van artikel 31 van het Verdrag. De autoriteiten werden opgeroepen om in de wetgeving een specifieke verwijzing op te nemen naar de verplichting voor familierechters die beslissen over voogdij en omgangsrechten, om feiten van geweld mee te wegen; om in deze procedures risicobeoordelingen op te nemen; om de huidige bepalingen die het mogelijk maken om de voogdij- en/of omgangsrechten van een dader te beperken effectief toe te passen; om ervoor te

108. Ibid., artikel 29. Dezelfde bepaling staat langere bewaringstermijnen toe voor bewijsmateriaal wanneer het slachtoffer minderjarig is, namelijk vijf jaar voor forensische stalen en 50 jaar voor ander bewijsmateriaal.

109. Ngo-inzending van het Feministisch Platform tegen Geweld tegen Vrouwen, pag. 40.

110. Opmerkelijk is dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak *Bîzdîga t. de Republiek Moldavië* (verzoekschrift nr. 15646/18, 17 oktober 2023) oordeelde dat in procedures over de voogdij en omgangsrechten voor kinderen in een context van huiselijk geweld, de belangen van het kind voorop moeten staan en dat een beoordeling van eventuele risico's op geweld of andere vormen van mishandeling daarom een integraal onderdeel van dergelijke procedures moet zijn. Om die reden oordeelde het Hof dat een vermeende geschiedenis van huiselijk geweld een relevante en zelfs verplichte factor is die moet worden meegewogen in de beoordeling van de binnenlandse autoriteiten wanneer zij beslissen over contactrechten (§ 62). In de recente zaak *Luca t. de Republiek Moldavië* (verzoekschrift nr. 55351/17, 17 oktober 2023) oordeelde het Hof dat artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens was geschonden omdat de Moldavische autoriteiten geen rekening hielden met incidenten van huiselijk geweld bij het vaststellen van de omgangsrechten voor de kinderen.

zorgen dat omgangsregelingen de veiligheid van vrouwen en hun kinderen niet in gevaar brengen; en om de betrokken beroepsbeoefenaars en het publiek bewuster te maken omtrent het ontbreken van enige wetenschappelijke basis voor het zogenaamde 'ouderverstotingssyndroom', dat vrouwelijke slachtoffers van geweld ten onrechte afschildert als ouders die hun kinderen van hun vader vervreemden.

138. GREVIO betreurt dat er sindsdien geen wetwijzigingen werden doorgevoerd om familierechters in België te verplichten rekening te houden met eerdere geweldincidenten wanneer ze beslissen over voogdij en omgangsrechten. GREVIO merkt op dat gedeelde voogdij de standaardoplossing blijft wanneer de rechter over de voogdijrechten beslist. Kiezen voor een andere oplossing kan, maar alleen als een van de ouders overtuigend kan aantonen dat gedeelde voogdij niet in het belang van het kind is. Uit informatie van rechtsprofessionals blijkt dat dit bewijs vaak materieel moet zijn en dat de bewijslast in de praktijk vooral bij het slachtoffer van huiselijk geweld ligt.¹¹¹ Bovendien merkt GREVIO op dat samenwerkingsmechanismen die een vlotte uitwisseling van informatie tussen burgerlijke en strafrechtbanken mogelijk maken, traag en weinig efficiënt zijn. Hierdoor moet het slachtoffer in de praktijk vaak zelf aantonen dat er sprake is van geweld en zelf vragen om de voogdij- en omgangsrechten van de dader te beperken, zelfs wanneer er al een parallel strafonderzoek voor huiselijk geweld loopt.¹¹²

139. GREVIO betreurt eveneens dat er sinds zijn basisevaluatie geen bepalingen zijn ingevoerd die familierechters verplichten om systematisch een risicobeoordeling uit te voeren in procedures over voogdij- en omgangsrechten, hoewel dit wel als doel is opgenomen in het NAP.¹¹³ Wat de praktijk van de rechtbanken betreft, blijkt uit informatie die door deskundigen en beoefenaars van juridische beroepen onder de aandacht van GREVIO werd gebracht, dat familierechters die beslissen over voogdij en omgangsrechten geen risicobeoordelingen uitvoeren en niet proactief screenen op geweld, ondanks dat dit wel mogelijk is onder de huidige wetgeving.¹¹⁴

140. GREVIO merkt op dat huiselijk geweld hierdoor vaak onzichtbaar blijft, of dat de ernst ervan zwaar onderschat wordt. Vandaar dat vaak de beslissing van gedeelde voogdij wordt genomen, zelfs wanneer er duidelijke aanwijzingen zijn van geweld binnen het gezin. Bijgevolg benadrukt GREVIO dat de autoriteiten rechters erop attent moeten maken dat daders het gezamenlijk ouderschap kunnen misbruiken om ook na de relatiebreuk controle en dominantie over de moeder en haar kinderen te behouden. Intiem partnergeweld moet daarom een doorslaggevende factor zijn bij beslissingen over voogdij en andere ouderlijke rechten.¹¹⁵ Beslissingen die onvoldoende rekening houden met de achtergrond van huiselijk geweld en waarbij geen inschatting wordt gemaakt van de veiligheidsrisico's voor vrouwen en kinderen, voldoen volgens GREVIO niet aan de vereisten van artikel 31 van het Verdrag van Istanbul. GREVIO benadrukt dat geweld door de ene ouder tegen de andere een ernstige impact heeft op kinderen: het veroorzaakt angst, trauma, heeft een negatieve invloed op de gezondheid en ontwikkeling van kinderen en wordt erkend als een vorm van psychologisch geweld.¹¹⁶

141. Wat het zogenaamde 'ouderverstotingssyndroom' betreft, laten professionals in het werkveld aan GREVIO weten dat zowel beroepsbeoefenaars als het grote publiek nog steeds niet goed weten dat hier geen wetenschappelijke basis voor is en dat dit beslissingen in familie zaken negatief kan beïnvloeden, met alle schadelijke gevolgen van dien voor de vrouwen en kinderen die misbruik door hun ex-partner/vader van het kind hebben meegemaakt. Dit syndroom wordt nog steeds als argument aangevoerd in de rechtbank, meestal door gerechtelijke experts, via rapporten van instanties die begeleide omgang organiseren en, zij het in mindere mate, door de advocaat van de

111. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

112. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

113. Maatregel nr. 141 van het NAP.

114. Artikel 1253 *ter/6* van het Gerechtelijk Wetboek, dat bepaalt dat de familierechtbank een onderzoek kan instellen om de persoonlijkheid van het kind en het milieu waarin het wordt grootgebracht te kennen, onder meer door een psychologisch onderzoek te gelasten, om te bepalen wat in het belang van het kind is.

115. Meer bepaald gemeenschappelijke omzendbrief nr. 4/2006 van de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal, met wijzigingen.

116. Zie VN-Comité voor de Rechten van het Kind, Algemene Commentaar nr. 13, goedgekeurd op 18 april 2011, paragraaf 21e, CRC/C/GC/13.

gewelddadige ouder. GREVIO merkt op dat het aanvoeren van dit zogenaamde syndroom, of van aanverwante concepten en begrippen in voogdijschillen de procedure in belangrijke mate kan beïnvloeden in het voordeel van de partij die het opwerpt. GREVIO verwelkomt de inspanningen van de autoriteiten om de betrokken professionals erop attent te maken dat ze dit zogenaamde syndroom als argument moeten afwijzen. Verder is het GREVIO verheugd dat opdracht werd gegeven voor een uitgebreid onderzoek naar de omvang van het probleem, waarvan de resultaten op grote schaal door de IMC werden verspreid.¹¹⁷ Al die maatregelen hebben inderdaad enig effect gehad: bij sommige rechtsprofessionals is er een groter bewustzijn te merken omtrent het gebruik van dit 'ouderverstotingssyndroom'. Toch wordt het nog steeds gebruikt in combinatie met andere concepten en begrippen die vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld afschilderen als vervreemdend, manipulatief of niet-coöperatief. Omdat het nog steeds een grote invloed heeft op voogdijschillen, zijn extra inspanningen absoluut noodzakelijk.¹¹⁸ GREVIO benadrukt dat zolang het zogenaamde 'ouderverstotingssyndroom' nog als argument wordt aangevoerd, het risico blijft bestaan dat geweld tegen vrouwen en hun kinderen verborgen of onopgemerkt blijft, omdat het voorbijgaat aan de gendergebonden dynamiek van huiselijk geweld en de essentiële aspecten van kindermishandeling.

142. Begeleide omgang tussen kinderen en niet-inwonende ouders wordt in België georganiseerd door gespecialiseerde diensten: de CAW's in de Vlaamse Gemeenschap, de *services d'aide au lien* in de Franse Gemeenschap en de organisatie Mosaik in de Duitstalige Gemeenschap. GREVIO is bezorgd over de signalen dat sommige professionals binnen deze diensten nog steeds gebruikmaken van begrippen als 'vervreemding' of het zogenaamde 'ouderverstotingssyndroom' om de weerstand van kinderen tegenover een (gewelddadige) ouder te verklaren. Hun rapporten worden vervolgens aan de familierechter voorgelegd, wat het misbruik van dit zogenaamde syndroom verder bestendigt. Daarnaast heeft GREVIO vernomen dat het houden van gezamenlijke gesprekken met slachtoffer en dader, wat in het basisevaluatierapport van GREVIO al als schadelijk werd aangemerkt, in de praktijk nog steeds gebeurt.

143. **Verwijzend naar de bevindingen in zijn basisevaluatierapport, dringt GREVIO bij de Belgische autoriteiten aan op de volgende prioritaire maatregelen om de veiligheid van vrouwelijke slachtoffers van geweld en hun kinderen bij beslissingen over voogdij en omgangsrechten te waarborgen:**

- a. ervoor zorgen dat de wetgeving de negatieve gevolgen van geweld tegen vrouwen voor kinderen expliciet erkent en dat incidenten van geweld tegen vrouwen een verplicht beoordelingscriterium zijn bij beslissingen over voogdij en omgangsrechten; daartoe moeten alle gerechtelijke beslissingen over voogdij en omgangsrechten naar behoren gemotiveerd zijn;
- b. in de tussentijd, de huidige gerechtelijke praktijk op het vlak van voogdij- en omgangsrechten in scheidingszaken met een voorgeschiedenis van geweld grondig onderzoeken, om na te gaan of die praktijk voldoet aan de bepalingen van artikel 31 van het Verdrag van Istanbul;
- c. bij het vaststellen van de voogdij- en omgangsrechten, een systematische screening en risicobeoordelingen instellen, onder meer via gestandaardiseerde vragenlijsten, om vast te stellen of er een voorgeschiedenis is van geweld van de ene ouder tegen de andere;
- d. verdere inspanningen leveren zodat alle professionals die in contact komen met vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld of hun kinderen weten dat er geen wetenschappelijke basis is voor het zogenaamde 'ouderverstotingssyndroom' en zich ervan bewust zijn dat dit schadelijke gevolgen heeft voor vrouwelijke slachtoffers en hun kinderen;
- e. erop toezien dat begeleide omgang veilig is voor kinderen en hun moeders en dat secundaire victimisatie wordt vermeden.

117. Sleutelmaatregel nr. 53 van het NAP. De studie werd uitgevoerd in opdracht van de Franse Gemeenschap: Anne-Catherine Rasson et al., "L'aliénation parentale - Étude du concept et des pratiques en Belgique francophone", te vinden op <https://oejaj.cfwb.be/catalogue/oejajdetails/fiche/alienation-parentale-etude-du-concept-et-des-pratiques-en-belgique-francophone/>.

118. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

2. Verbod op verplichte alternatieve procedures voor geschillenregeling of veroordeling (artikel 48)

144. Artikel 48, eerste lid, van het Verdrag van Istanbul verplicht de partijen om de verplichte deelname aan alternatieve vormen van geschillenregeling, zoals bemiddeling of verzoening, te verbieden in zaken over alle vormen van geweld tegen vrouwen die onder het Verdrag vallen. Dit verbod houdt verband met het feit dat geweld tegen vrouwen een uiting is van een structureel machtsonevenwicht en dat slachtoffers van dergelijk geweld nooit op gelijke voet met de dader in alternatieve procedures voor geschillenregeling kunnen instappen. Om te vermijden dat dit geweld weer 'binnenshuis' gehouden wordt en ervoor te zorgen dat slachtoffers gerechtigheid kunnen krijgen, moet de staat zorgen voor tegensprekelijke procedures die steunen op deugdelijke strafrechtelijke en burgerrechtelijke bepalingen.

145. In zijn basisevaluatierapport had GREVIO de huidige alternatieve procedures voor geschillenregeling in België onderzocht in de context van zowel het strafrecht als het burgerlijk recht, en stelde vast dat bemiddeling in beide contexten wordt ingezet, zij het verschillende mate. Wat bemiddeling in het strafrecht betreft, merkte GREVIO op dat, hoewel in de bepalingen van nationaal recht duidelijk wordt verwezen naar de vrijwilligheid van deelname, maatregelen nodig blijven om vrouwelijke slachtoffers te informeren en te garanderen dat ze vrij kunnen beslissen om al dan niet deel te nemen. Daarnaast moedigde GREVIO de autoriteiten sterk aan om de bepalingen in het burgerlijk recht op grond waarvan rechtbanken bemiddeling kunnen bevelen, aan te passen.

146. GREVIO verwelkomt het feit dat strafrechtelijke bemiddeling intussen meerdere waarborgen biedt waarmee het parket kan nagaan of de partijen vrijwillig met die bemiddeling instemmen. Die waarborgen werden nog versterkt door gemeenschappelijke omzendbrief nr. 01/2021, die de procedure voor bemiddeling door het openbaar ministerie verduidelijkt en voorziet in vier standaarddocumenten om de toepassing van de waarborgen te garanderen én efficiënter te maken. Eén daarvan is de bemiddelingsovereenkomst, die door beide partijen wordt ondertekend en waarin de voorwaarden staan waaronder het slachtoffer akkoord gaat met de bemiddeling. De omzendbrief bepaalt ook dat als het slachtoffer haar toestemming intrekt of niet positief reageert op het bemiddelingsvoorstel, de procedure wordt stopgezet.¹¹⁹ Daarnaast merkt GREVIO met belangstelling op dat een groeiend bewustzijn bij iedereen die betrokken is bij de rechtsgang over machtsongelijkheid in gewelddadige relaties heeft geleid tot een voorzichtiger gebruik van vrijwillige bemiddeling in de praktijk, zoals blijkt uit de informatie die GREVIO vanuit het werkveld kreeg.

147. Wat alternatieve geschillenregeling in het burgerlijk recht betreft, had GREVIO in zijn basisevaluatierapport vastgesteld dat bemiddeling veel werd ingezet en zelfs door een rechter kon worden opgelegd, zelfs als één van de partijen daar bezwaar tegen had.¹²⁰ Daarom had GREVIO de Belgische autoriteiten aangemoedigd om de betreffende wetsbepalingen in overeenstemming te brengen met artikel 48 van het Verdrag.

148. GREVIO stelt tevreden vast dat de wet sindsdien werd aangepast om specifiek deze knelpunten aan te pakken.¹²¹ Een rechter kan de zaak nog steeds naar bemiddeling verwijzen, ook tegen de wil van een partij, maar wanneer er ernstige aanwijzingen zijn van "geweld, bedreigingen of enige vorm van druk" van de ene partij tegen de andere, moet de rechter nagaan of het slachtoffer wel echt uit vrije wil met de bemiddeling kan instemmen. Als extra garantie moet de rechter de toestemming van het slachtoffer mondeling en zonder de aanwezigheid van de andere partij verkrijgen. GREVIO waardeert deze hervormingen, maar merkt op dat het onduidelijk blijft hoe rechters beoordelen of toestemming vrij van druk of bedreiging werd gegeven, zeker omdat burgerlijke rechtbanken geen procedures hebben voor het beoordelen van risico's of voor een

119. Zie bijlage 4 van gemeenschappelijke omzendbrief nr. 01/2021. Zie in dat verband ook de bevindingen onder artikel 49 'Algemene verplichtingen' en artikel 50 'Onmiddellijke respons, preventie en bescherming' over bemiddelingsvoorstellen van het openbaar ministerie bij verkrachting.

120. Bemiddeling in burgerzaken wordt geregeld door artikel 1734 van het Gerechtelijk Wetboek.

121. Dit gebeurde door middel van de wet van 6 november 2022 die ervoor moet zorgen dat slachtoffers van geweld hebben ingestemd met bemiddeling, verzoening of minnelijke schikking.

proactieve screening op geweld.¹²² Het blijft daarom moeilijk in te schatten in hoeverre vrouwelijke slachtoffers van geweld worden beschermd tegen druk om met de bemiddeling in te stemmen, zoals bepaald in de nieuwe wetswijzigingen. GREVIO geeft mee dat elke beslissing van een rechter over bemiddeling in burgerzaken gepaard moet gaan met een grondige screening op een voorgeschiedenis van huiselijk geweld.

149. GREVIO waardeert de recente hervormingen van het burgerlijk recht die belangrijke garanties bieden tegen het opleggen van verplichte bemiddeling aan koppels in een gewelddadige relatie, maar moedigt de Belgische autoriteiten aan om erop toe te zien dat een verwijzing naar bemiddeling in familiezaken met een geschiedenis van geweld niet uitmondt in quasi verplichte bemiddeling. Elke beslissing tot bemiddeling moet steunen op een risicobeoordeling en een degelijke screening.

150. Tot slot moedigt GREVIO de Belgische autoriteiten aan om te onderzoeken hoe de bestaande waarborgen bij een doorverwijzing naar bemiddeling in de praktijk worden toegepast, om erop toe te zien dat vrouwen hun vrije en geïnformeerde toestemming kunnen geven en dat hun rechten, noden en veiligheid volledig worden gerespecteerd.

D. Onderzoek, vervolging, procesrecht en beschermende maatregelen

151. Het verkrijgen van gerechtigheid voor alle vormen van geweld tegen vrouwen vergt een adequate respons van zowel politie als justitie. Hoofdstuk VI van het Verdrag van Istanbul beschrijft een reeks maatregelen die moeten garanderen dat strafrechtelijk onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen gebeuren op een manier die de ervaringen van vrouwen en meisjes met geweld erkent, secundaire victimisatie voorkomt en hen in elke fase van de procedure beschermt. De bepalingen in dit deel zijn cruciaal om vrouwen en meisjes die het risico lopen op gendergerelateerd geweld of die al zo'n geweld hebben meegemaakt, te beschermen en gerechtigheid te geven.

1. Algemene verplichtingen (artikel 49) en Onmiddellijke respons, preventie en bescherming (artikel 50)

152. Een belangrijke eerste stap om adequaat te reageren op geweld tegen vrouwen is dat onderzoeken en gerechtelijke procedures snel en efficiënt gebeuren vanuit een gendersensitieve kijk op deze vormen van geweld én met respect voor de rechten van slachtoffers in elke fase. In de praktijk zijn feiten van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld vaak geen prioriteit voor politie of justitie. Dat geeft een signaal van straffeloosheid en versterkt het idee dat dit soort geweld in onze samenleving 'aanvaardbaar' zou zijn.¹²³ Het gevolg van deze lage prioriteit is dat onderzoeken en gerechtelijke procedures maar traag op gang komen, waardoor cruciaal bewijs verloren kan gaan en het risico op nieuw geweld groter wordt. Daarom verplicht 49 van het Verdrag van Istanbul de partijen om ervoor zorgen dat onderzoeks- en gerechtelijke procedures zonder onnodige vertraging worden uitgevoerd en dat in alle fasen van de strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met de rechten van het slachtoffer. Artikel 50 doet er nog een schepje bovenop door te eisen dat rechtshandhavende autoriteiten onverwijld en adequaat reageren op alle vormen van geweld tegen vrouwen, onder andere door slachtoffers onmiddellijk bescherming te bieden en preventiemaatregelen in te zetten. Het onderzoek van GREVIO zoomt in op de toepassing van artikel 50 in alle belangrijke stappen van het strafrechtelijk proces, namelijk aangifte, onderzoek, vervolging en veroordeling. Het uiteindelijke doel is dat slachtoffers zich gesteund en beschermd weten en het gevoel hebben dat ze gerechtigheid krijgen.

a. Aangifte, onmiddellijke respons en onderzoek door rechtshandhavingsinstanties

153. GREVIO had in zijn basisevaluatierapport verschillende opmerkingen gemaakt over het werk van de rechtshandhavingsinstanties. Omdat richtlijnen, beleidsdocumenten en protocollen veelal

¹²². Zie artikel 31 'Voogdij, omgangsregeling en veiligheid'.

¹²³. Toelichtend rapport bij het Verdrag van Istanbul, paragraaf 255.

genderneutraal zijn, had GREVIO de autoriteiten opgeroepen om het principe van gendermainstreaming in deze documenten toe te passen. Verder had GREVIO de autoriteiten sterk aangemoedigd om het systeem van gespecialiseerde referentiepersonen rond gendergerelateerd geweld in de rechtshandhaving te versterken, zodat de beschikbare beleidsinstrumenten correct worden toegepast en vrouwelijke slachtoffers beter worden opgevangen, geïnformeerd en begeleid.

154. GREVIO merkt bezorgd op dat er sinds zijn basisevaluatie geen aanpassingen zijn gebeurd aan de belangrijkste beleidsdocumenten op het gebied van handhaving om hun genderneutrale aanpak van de verschillende vormen van geweld tegen vrouwen die onder het Verdrag vallen en huiselijk geweld bij te sturen. Het gaat onder meer om gemeenschappelijke omzendbrief nr. 4/2006 (herzien in 2015) over partnergeweld, gemeenschappelijke omzendbrief nr. 4/2017 over seksueel geweld en gemeenschappelijke omzendbrief nr. 6/2017 over eengerelateerd geweld, VGV en gedwongen huwelijken. GREVIO merkt op dat die genderneutrale benadering nog steeds dominant is in beleidsdocumenten, vooral in gemeenschappelijke omzendbrief nr. 4/2006, de belangrijkste richtlijn voor het werk van de handhavingsdiensten rond gendergerelateerd geweld. De impact van die tekortkoming kan deels worden opgevangen door artikel 16 van de Feminicidewet, dat bepaalt dat bij alle klachten, meldingen, verklaringen of procedures in verband met gendergerelateerd geweld in België gebruik wordt gemaakt van een risicobeoordelings- en risicobeheersinstrument, waarin een genderperspectief wordt opgenomen. GREVIO merkt op dat de uitvoering van die bepaling zich wel nog in de beginfase bevindt, maar is blij met de mededeling van de FOD Binnenlandse Zaken dat er inmiddels wordt gewerkt aan een herziening van de belangrijkste beleidsinstrumenten.

155. Wat beleidsontwikkelingen betreft, merkt GREVIO op dat er in 2022 nieuwe richtlijnen werden aangenomen over digitale vormen van geweld, zoals de niet-consensuele verspreiding van seksueel getinte beelden, en ook een begeleidende gids voor slachtoffers van deze vormen van geweld, die samen met het IGVM werden opgesteld. In 2023 bracht het IGVM ook een gids uit over het opsporen van dwingende controle, bedoeld voor eerstelijns werkers, waaronder de politie. Hoewel ook die documenten een vergelijkbare genderbewuste zijn, ziet GREVIO ze als een positieve stap in de aanpak van deze vormen van geweld. Bovendien kijkt GREVIO met belangstelling uit naar de gids die momenteel in de maak is om geweld in de digitale sfeer breder aan te pakken. De gids zal binnenkort klaar zijn.¹²⁴

156. GREVIO ziet een geleidelijke verbetering in de respons van rechtshandavingsinstanties op verschillende vormen van geweld tegen vrouwen, onder meer in de manier waarop onderzoeken rekening houden met de genderspecifieke ervaringen van vrouwen met verschillende vormen van geweld. Drie grote trends vallen daarbij op. De eerste is een betere kennisoverdracht onder politieagenten, onder meer over een trauma- en gendersensitieve omgang met slachtoffers van genderspecifiek geweld. De gespecialiseerde referentiepersonen in elke politiezone die door middel van gemeenschappelijke omzendbrief nr. 4/2006 werden geïntroduceerd, zijn intussen ervaren professionals geworden. Via regelmatig casusoverleg in werkgroepen op het niveau van de politiezones, heeft hun expertise naar verluidt een positief effect gehad op het werk van minder ervaren agenten (zowel hun respons als hun onderzoeksvaardigheden).

157. De tweede trend is de toenemende specialisatie van politieagenten, bijvoorbeeld door speciaal opgeleide agenten in te schakelen in de ZSG's, EVA-teams samen te stellen (Emergency Victim Assistance) en politieagenten in te zetten in de Veilige Huizen. GREVIO merkt op dat de geslaagde inschakeling van politieagenten die traumasensitieve verhoren kunnen afnemen bij slachtoffers in de ZSG's en de Veilige Huizen - uiteraard met respect voor vertrouwelijkheid en de handelingsmogelijkheid van slachtoffers - het vertrouwen van slachtoffers heeft versterkt, waardoor ze gemakkelijker aangifte doen.¹²⁵ Beide projecten tonen aan dat zo'n samenwerkingen tussen diensten verder uitgebreid moeten worden, niet alleen geografisch maar ook op het vlak van het niveau van dienstverlening. Uit zijn gesprekken met vrouwenrechtenorganisaties onthoudt GREVIO vooral het voorstel om slachtoffers de mogelijkheid te geven om rechtstreeks aangifte te

124. Staatsrapport, pag. 35-37.

125. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

doen bij de politieagent die aan het Veilig Huis verbonden is.¹²⁶ GREVIO is bovendien tevreden met het hoge expertiseniveau van de EVA-teams die gespecialiseerd zijn in geweld tegen vrouwen. Deze teams worden samengesteld en ondersteund door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De trauma- en gendersensitieve aanpak van deze teams wordt positief onthaald, zowel door vrouwenrechtenorganisaties als door rechtsprofessionals.¹²⁷ GREVIO merkt op dat de uitbreiding van dergelijke gespecialiseerde teams naar de andere gewesten ervoor kan zorgen dat slachtoffers in het hele land betere, gespecialiseerde hulp krijgen, waardoor hun vertrouwen in het rechtssysteem alleen maar groter wordt.

158. De derde trend die GREVIO opmerkt, is een intensiever gebruik van nieuwe technologie om slachtoffers vlotter toegang te geven tot politiebescherming. Via het nieuwe 'police-on-web'-platform kunnen slachtoffers online aangifte doen en bewijsstukken uploaden, zonder dat ze zelf naar een politiebureau moeten gaan. Vervolgcontacten kunnen eveneens online verlopen en indien nodig bezoekt de politie het slachtoffer thuis om een verklaring op te nemen of ander bewijs te verzamelen. GREVIO ziet dit als een belangrijke stap vooruit en merkt op dat deze tool het voor vrouwelijke slachtoffers van geweld gemakkelijker maakt om aangifte te doen, vooral voor vrouwen met een handicap. Ook het mobiel stalkingalarm (MSA), in de vorm van een knop gekoppeld aan een smartphoneapp, is een interessante innovatie.¹²⁸ Zo'n alarm wordt door het openbaar ministerie toegekend aan vrouwen met een hoog risico op stalking, intimidatie en eengerelateerd geweld.¹²⁹ Wanneer de knop wordt ingedrukt, kan de politie snel ter plaatse komen omdat ze meteen zien waar het slachtoffer zich precies bevindt.

159. GREVIO merkt op dat vrouwelijke slachtoffers van geweld om een vrouwelijke agent kunnen vragen en dat de huidige personeelsbezetting dit in bijna alle politiebureaus mogelijk maakt. Door de verbeterde aangiftemethode en nieuwe technologische tools is het aantal aangiften merklijk gestegen, wat het duidelijkst blijkt uit het aantal aangiften in verband met (digitale) stalking.¹³⁰

160. Politieverhoren van minderjarigen en kwetsbare volwassenen, ook in zaken van gendergerelateerd geweld, verlopen volgens de TAM-methode (*Techniek Audiovisueel verhoor Minderjarigen*) in speciaal ingerichte verhoorkamers, die in de meeste politiebureaus over het hele land aanwezig zijn.¹³¹ De verhoren worden opgenomen, wat helpt om revictimisatie te voorkomen.¹³² Ook creatieve, traumasensitieve verhoortechnieken, zoals het inzetten van speciaal getrainde politiehonden ter emotionele ondersteuning, tonen positieve resultaten, vooral bij minderjarige slachtoffers.

161. Aan de andere kant maakt GREVIO zich ernstige zorgen over meldingen van rechtsprofessionals dat politieagenten regelmatig vrouwen zonder reguliere verblijfsstatus rapporteren bij de migratiediensten. Dit kan slachtoffers ervan weerhouden om geweld aan te geven en de bescherming en hulp te krijgen die ze nodig hebben.

162. Vrouwenrechtenorganisaties wijzen voorts op een algemeen gebrek aan gendersensitiviteit en trauma geïnformeerd handelen bij dienstdoende politieagenten die instaan voor de eerste opvang in het politiebureau. Vaak ontbreekt het aan begrip voor de kwetsbare situatie waarin slachtoffers zich bevinden wanneer ze een politiebureau binnenstappen om aangifte te doen en de meeste eerste contactpunten lijken niet ingesteld te zijn op het respecteren van vertrouwelijkheid.¹³³ GREVIO maakt zich ook zorgen over de omschakeling in veel politiebureaus die nu alleen nog met verplichte afspraak werken en geen spontane aangiftes - dus zonder afspraak - meer opnemen.¹³⁴ Daarom herhaalt GREVIO de aanbeveling uit zijn basisevaluatierapport om federale richtlijnen te

126. Volgens de informatie die tijdens het evaluatiebezoek werd verkregen, zou dit al in de nabije toekomst mogelijk moeten zijn.

127. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

128. De werking en het gebruik van het stalkingalarm worden geregeld door omzendbrief nr. 03/2023.

129. Volgens de informatie die beschikbaar was op het moment dat dit rapport werd opgesteld, hadden ongeveer 300 vrouwen gebruikgemaakt van het stalkingalarm.

130. Tabellen 10 en 11, staatsrapport, pag. 251.

131. Voorgeschreven in gemeenschappelijke omzendbrief nr. 03/2021, gewijzigd in 2024.

132. Zie artikel 56 'Beschermingsmaatregelen'.

133. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

134. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

ontwikkelen voor de eerste opvang van vrouwelijke slachtoffers van geweld door de politie, die een slachtoffergerichte en traumasensitieve aanpak verplicht maken.¹³⁵

163. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten aan om:

- a. ervoor te zorgen dat alle politieagenten op een gendersensitieve en trauma geïnformeerde manier omgaan met vrouwelijke slachtoffers van geweld en op federaal niveau richtlijnen op te stellen voor de eerste opvang van slachtoffers;**
- b. de struikelblokken op te sporen en weg te werken die vrouwen en meisjes ervan weerhouden om aangifte te doen van hun ervaringen met geweld, met extra aandacht voor de ervaringen van vrouwelijke migranten, vrouwelijke asielzoekers en vrouwen zonder reguliere verblijfsstatus.**

b. Effectief onderzoek en vervolging

164. In zijn basisevaluatierapport had GREVIO vastgesteld dat veel gevallen van huiselijk en ander geweld tegen vrouwen niet door de parketten vervolgd worden. De redenen daarvoor waren velerlei. Ofwel wordt de klacht buiten het gerecht om geregeld, maar soms worden grote groepen dossiers zelfs systematisch geseponneerd wegens een gebrek aan onderzoekscapaciteit. GREVIO had de autoriteiten dan ook sterk aangemoedigd om een beleid te voeren dat prioriteit geeft aan dergelijke dossiers en om ervoor te zorgen dat onderzoeken effectief worden uitgevoerd.

165. Op basis van de informatie van het Belgisch College van procureurs-generaal stelt GREVIO vast dat 65,52% van alle dossiers van 'partnergeweld' die aan het parket werden doorgegeven, om procedurele of materiële redenen werden geseponneerd.¹³⁶ GREVIO merkt op dat amper 22,8% van de dossiers verder wordt opgevolgd, waarvan 10,67% via probatie en 1,1% via een voorstel tot bemiddeling. GREVIO merkt verder op dat het percentage zaken dat voor het gerecht wordt gebracht bovendien jaar na jaar daalt: 10,74% van deze dossiers werden in 2020 door de strafrechtbanken behandeld, tegenover amper 6,16% in 2023. Die daling staat in schril contrast met de toename van het aantal verdachten dat in diezelfde periode voor hetzelfde misdrijf werd vervolgd (van 66.268 in 2020 tot 84.404 in 2023).¹³⁷ Volgens GREVIO heeft die discrepantie te maken met het feit dat steeds meer zaken buiten het gerecht om of via alternatieve geschillenregeling worden afgehandeld.¹³⁸ Volgens informatie die aan GREVIO werd voorgelegd, worden zaken die alleen gaan over psychologisch of economisch geweld bovendien meestal geseponneerd. Om dergelijk geweld te kunnen vervolgen, is het in de praktijk nog steeds noodzakelijk dat er ook sprake is van fysiek of seksueel geweld.¹³⁹

166. Wanneer we kijken naar verkrachtingsdossiers, merkt GREVIO bezorgd op dat bijna de helft van de doorverwezen dossiers (49,06%) om procedurele of materiële redenen wordt geseponneerd.¹⁴⁰ Een belangrijk aandachtspunt bij de recente strafrechthervormingen in verband met seksueel geweld is dat er tijdens het onderzoek rekening wordt gehouden met het begrip 'toestemming'. In dat opzicht is de expertise van de gespecialiseerde referentiepersonen en de forensische deskundigheid van het personeel in de ZSG's voor het verzamelen van bewijsmateriaal cruciaal gebleken om een goed dossier op te bouwen en alvast dat knelpunt op te lossen.¹⁴¹ Omdat de wetswijzigingen pas in 2022 van kracht werden, en gezien de jaren waarvoor gegevens

135. Paragraaf 84(2) van het basisevaluatierapport van GREVIO over België.

136. De gegevens in verband met deze dossiers gaan over verschillende misdrijven onder de nationale wetgeving maar kregen van het openbaar ministerie allemaal de kwalificatie 'intrafamiliaal geweld binnen het koppel'. Ze hebben betrekking op het totale aantal dossiers voor 2020, 2021, 2022 en 2023, voor alle parketten in België. Op pagina 270 van het staatsrapport wordt uitgelegd wat die procedurele en materiële redenen voor niet-vervolg zijn. De 4,77% dossiers die werden gesloten omdat ze naar een ander rechtsgebied werden overgeheveld, zijn niet bij de geseponneerde dossiers meegerekend. Staatsrapport, pag. 257.

137. Staatsrapport, tabel 3 op pag. 256.

138. Zie ook artikel 48 'Verbod op verplichte alternatieve procedures voor geschillenregeling of veroordeling'.

139. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

140. Staatsrapport, tabel 12 op pag. 261. Bijkomende informatie voor 2023 werd aangeleverd door de Belgische federale overheid. De gegevens hebben betrekking op de periode 2020-2023.

141. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

beschikbaar zijn (2020-2023), is het echter nog te vroeg om een volledig beeld te krijgen van de manier waarop de nieuwe wetgeving rond verkrachting door de parketten wordt toegepast. Rechtsprofessionals met wie GREVIO sprak, uitten hun bezorgdheid over het feit dat het openbaar ministerie in sommige verkrachtingszaken bemiddeling had voorgesteld. Van alle verkrachtingsdossiers die niet door het parket zijn geseponneerd, werd of wordt amper 23,06% behandeld, waaronder dossiers waarin bemiddeling wordt voorgesteld (0,59%) en drie dossiers waarin een geldboete werd opgelegd (0,01% over vier jaar). Aangezien die 0,59% alleen betrekking heeft op dossiers waarin bemiddeling werd voorgesteld maar nog geen beslissing was genomen op het moment dat de gegevens werden verzameld, zijn er waarschijnlijk nog meer verkrachtingsdossiers waarin het openbaar ministerie een bemiddelingsvoorstel heeft gedaan, dat vervolgens werd geweigerd.

167. Ook die drie verkrachtingsdossiers waarin een geldboete werd uitgesproken baart GREVIO zorgen. Hoewel het om een klein aantal dossiers gaat, onderstrepen ze wel dat er dringend nood is aan een betere opleiding voor alle magistraten die seksuele geweldzaken behandelen.¹⁴² GREVIO verwijst in dat verband naar een recent arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waarin het Hof oordeelde dat het omzetten van een gevangenisstraf van 10 maanden voor seksueel geweld naar een werkstraf een schending van de rechten van het slachtoffer is op grond van artikelen 3 en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het Hof merkte op dat, hoewel werkstraffen een integraal en nuttig onderdeel van het moderne strafbeleid zijn, er ook een brede internationale consensus is over de noodzaak om streng op te treden tegen seksueel misbruik van en geweld tegen vrouwen.¹⁴³

168. GREVIO maakt zich verder zorgen over het feit dat heel veel dossiers in verband met eengerelateerd geweld, gedwongen huwelijken en seksuele intimidatie niet worden vervolgd, zoals blijkt uit informatie van het College van procureurs-generaal. De gegevens over de vervolging van VGV zijn beperkt, aangezien er in de periode 2020-2023 slechts tien gevallen werden geregistreerd.¹⁴⁴

169. Algemeen stelt GREVIO vast dat er sinds zijn basisevaluatie geen maatregelen lijken te zijn genomen om gevallen van geweld tegen vrouwen een hogere vervolgingsprioriteit te geven. Net als bij de politie zijn niet alle magistraten zich even goed bewust van de specifieke noden van vrouwelijke slachtoffers van geweld. Hoewel sommige magistraten wel degelijk weten dat hier een genderdimensie speelt, is het volgens GREVIO noodzakelijk om die inzichten structureel te verankeren in beleidsdocumenten en verplichte richtlijnen van het openbaar ministerie. De aanwerving van criminologen in alle 15 parketten van België is weliswaar geen maatregel die specifiek bedoeld is om slachtoffers van geweld tegen vrouwen te ondersteunen, maar is wel een positieve stap in de richting van een meer slachtoffergerichte justitie. Gelijkaardige initiatieven zouden het vertrouwen van vrouwelijke slachtoffers in het rechtssysteem verder versterken.¹⁴⁵

170. Een bijkomend struikelblok bij de vervolging van huiselijk geweld in België is dat wanneer het parket beslist om een dossier niet te vervolgen, slachtoffers een subsidiaire vervolging kunnen instellen, maar dat traject is vaak duur en tijdrovend. De beperkte toegang tot juridische bijstand in dergelijke zaken maakt het nog moeilijker voor slachtoffers om effectief hun weg te vinden al die complexe juridische procedures, waardoor hun kans op succes fors daalt.

171. **GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten sterk aan om:**

- a. de struikelblokken op te sporen en weg te werken die er mee voor zorgen dat het hoge aantal dossiers in verband met alle vormen van geweld tegen vrouwen die onder het Verdrag van Istanbul vallen, zonder vervolg worden geseponneerd;**

142. Zie artikel 15 'Trainen van beroepskrachten'.

143. Vučković t. Croatia, verzoekschrift nr. 15798/20, 12 december 2023, te vinden op: www.hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-229399, paragraaf 56.

144. Staatsrapport, pag. 264-269. Bijkomende informatie voor 2023 werd aangeleverd door de Belgische federale overheid. Voor de periode 2020-2023 werd 60% van de dossiers in verband met gedwongen huwelijken, 45,28% in verband met eengerelateerd geweld en 54,73% in verband met seksuele intimidatie geseponneerd.

145. Staatsrapport, pag. 175.

- b. erop toe te zien dat de behandeling van dergelijke gevallen van geweld tegen vrouwen door het openbaar ministerie resoluut vertrekt vanuit een genderbewuste en slachtoffergerichte visie en dat deze dossiers de juiste - en dus een hogere - prioriteit krijgen;**
- c. ervoor te zorgen dat economisch geweld en psychologisch geweld effectief vervolgd worden;**
- d. voldoende waarborgen in te bouwen om te voorkomen dat in dossiers van geweld tegen vrouwen ongepaste bemiddeling of geldboetes worden voorgesteld, vooral bij seksueel geweld.**

c. Veroordelingscijfers

172. In zijn basisevaluatierapport had GREVIO de Belgische autoriteiten opgeroepen om erop toe te zien dat de straffen voor geweld tegen vrouwen in verhouding staan tot de ernst van het misdrijf én dat ze een afschrikkende werking hebben.

173. GREVIO merkt bezorgd op dat er geen gegevens beschikbaar zijn over veroordelingen en uitgesproken straffen voor alle soorten geweld tegen vrouwen die onder het Verdrag van Istanbul vallen.¹⁴⁶ Op basis van de beperkte informatie die wel beschikbaar is, stelt GREVIO vast dat zowel de drempel voor een veroordeling als de straffen die worden uitgesproken sterk verschillen naargelang de rechter en het gewest (tussen de federale entiteiten maar ook tussen de gerechtelijke arrondissementen binnen de gewesten), maar ook het feit of het slachtoffer al dan niet juridisch werd bijgestaan.

174. Dat de situatie niet eenduidig is, blijkt ook uit de variatie in uitspraken en straffen voor seksueel geweld. Enerzijds zijn er voorbeelden van Belgische rechtbanken die zware gevangenisstraffen opleggen voor verkrachting, ook binnen het huwelijk.¹⁴⁷ Anderzijds toont een recent vonnis van de rechtbank in Leuven, waarbij een voorwaardelijke straf werd uitgesproken voor de verkrachting van een jonge vrouw die niet in staat was om toestemming te geven, dat er nog steeds iets niet goed zit met de strafmaat.¹⁴⁸ Volgens informatie van rechtsprofessionals die aan GREVIO werd bezorgd, komen voorwaardelijke straffen bij verkrachting weinig voor, maar ze bestaan wel, vooral wanneer de dader de feiten niet betwist.¹⁴⁹ Bovendien maakt het ontbreken van gegevens over veroordelingen voor elke soort geweld het moeilijk om het effect van het in 2022 ingevoerde begrip 'toestemming' in de definitie van seksueel geweld in de praktijk te beoordelen.

175. Ook de drempel om een veroordeling voor huiselijk geweld te verkrijgen, lijkt behoorlijk hoog te liggen, maar is opnieuw sterk afhankelijk van de hierboven beschreven factoren. In sommige rechtsgebieden vragen rechtbanken uitgebreid bewijs van fysiek geweld, gestaafd met een attest van arbeidsongeschiktheid van minstens één maand, om tot een veroordeling te komen.¹⁵⁰ En omdat er in gevallen van geweld tegen vrouwen vaak wordt gekozen voor een oplossing buiten het gerecht om en voor niet-vrijheidsberovende straffen, komen effectieve gevangenisstraffen voor huiselijk geweld maar weinig voor.¹⁵¹

176. Wat de veroordelingen betreft voor andere vormen van geweld die onder het Verdrag van Istanbul vallen, worden gelijkaardige problemen gemeld, ook al stijgt het aantal veroordelingen voor geweld in de digitale sfeer, zoals de niet-consensuele verspreiding van seksueel getinte beelden.¹⁵² GREVIO merkt ook op dat er in België, ondanks vier aangiftes bij de politie, nog geen enkele veroordeling werd uitgesproken voor VGV.¹⁵³

146. Staatsrapport, pag. 218.

147. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

148. Zie 'Rechtbank van Leuven maakt uitzondering en deelt vonnis over verkrachtingszaak in Leuven: dit staat er in', te vinden op www.vrt.be/vrtnws/nl/2025/04/02/vonnis-verkrachting/.

149. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

150. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

151. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

152. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

153. Tabel 14, staatsrapport, pag. 251, en de ngo-inzending van GAMS en End FGM, pag. 8.

177. GREVIO stelt vast dat zelfs wanneer een dader tot een gevangenisstraf wordt veroordeeld, celstraffen tot één jaar in België zelden of nooit worden uitgevoerd. Deze beleidskeuze - ingegeven door de overbevolkte gevangenissen en aandacht voor resocialisatie - zorgt ervoor dat vrouwelijke slachtoffers na een lange strafrechtelijke procedure vaak geconfronteerd worden met een feitelijke straffeloosheid. In dat opzicht verwelkomt GREVIO de invoering van twee nieuwe strafvormen (verlengd toezicht en behandeling onder vrijheidsberoving voor de duur van de gevangenisstraf) die nuttig kunnen zijn in gevallen van geweld tegen vrouwen, al zal de praktische toepassing ervan nog veel voorbereiding vergen.¹⁵⁴

178. GREVIO erkent dat er hervormingen zijn doorgevoerd om enkele van de hierboven beschreven knelpunten in de justitiële aanpak van geweld tegen vrouwen op te lossen. Zo stelt GREVIO met belangstelling vast dat in Mechelen en Charleroi twee gespecialiseerde 'herstelkamers' zich specifiek bezighouden met dossiers van 'intrafamiliaal geweld'. Die kamers werken nauw samen met andere diensten, ook organisaties uit het middenveld, om in elk dossier vanuit een multidisciplinaire benadering tot een oplossing te komen.¹⁵⁵ Daarnaast kwalificeren wetswijzigingen uit 2024 het plegen van bepaalde misdrijven, zoals gedwongen huwelijken, moord, VGV en lichamelijk letsel in een context van huiselijk geweld in aanwezigheid van een minderjarige, als een verzwarende omstandigheid.

179. **Verwijzend naar de bevindingen in zijn basisevaluatierapport, moedigt GREVIO de Belgische autoriteiten sterk aan om erop toe te zien dat alle toepasselijke straffen in verhouding staan tot de ernst van het misdrijf in alle gevallen van geweld tegen vrouwen die onder het Verdrag van Istanbul vallen, vooral bij huiselijk en seksueel geweld.**

180. **GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten verder sterk aan om uitgebreid onderzoek te doen naar de factoren die leiden tot verschillen in de justitiële respons op de verschillende vormen van geweld tegen vrouwen.**

2. Risico-inventarisatie en risicobeheer (artikel 51)

181. Veel plegers of daders van huiselijk geweld, verkrachting, stalking, seksuele intimidatie, gedwongen huwelijk en andere vormen van geweld die onder het Verdrag van Istanbul vallen, bedreigen hun slachtoffers met ernstig geweld - soms zelfs met de dood - en hebben in het verleden vaak al ernstig geweld gepleegd, waaronder niet-dodelijke wurging. Dat dergelijk geweld steeds vaker digitaal voorkomt, verergert het gevoel van angst bij vrouwen en meisjes nog meer. Artikel 51 plaatst hun veiligheid centraal bij elke tussenkomst door te eisen dat er een netwerk van professionals van verschillende instanties tot stand wordt gebracht om hoogrisicoslachtoffers te beschermen zonder het gevaar voor hen groter te maken. Het verplicht alle relevante instanties - niet alleen de politie - om de veiligheidsrisico's voor een slachtoffer voor ieder geval afzonderlijk te beoordelen en een plan op te stellen om die risico's te beheren, volgens gestandaardiseerde procedures en door onderling samen te werken.

182. In zijn basisevaluatierapport had GREVIO al benadrukt dat het noodzakelijk is om een genderperspectief op te nemen in alle procedures voor risicobeoordeling en risicobeheer en om erop toe te zien dat die procedures op alle relevante momenten doorheen de procedures worden toegepast. Verder riep GREVIO de autoriteiten op om na te denken over een systeem om gendergerelateerde dodingen te onderzoeken.

183. Momenteel worden in België verschillende risicobeoordelingsinstrumenten ingezet, aangepast aan wat elke dienst nodig heeft. Nieuwe initiatieven, zoals EVIVICO (*Évaluation intersectorielle des violences dans le couple of Sectoroverschrijdende evaluatie van huiselijk geweld*) - een tool die onlangs in Luik werd ontwikkeld - worden op andere plaatsen uitgerold en

154. Staatsrapport, pag. 106 en 107.

155. Staatsrapport, pag. 113.

bestaande instrumenten krijgen een update.¹⁵⁶ Een belangrijke stap vooruit was de invoering van één gestandaardiseerde risicobeoordelingstool voor politie en parket via de gemeenschappelijke omzendbrief nr. 15/2020, die beschrijft welke procedure bij partnergeweld gevolgd moet worden. GREVIO stelt tevreden vast dat de nieuwe checklist in het kader van die omzendbrief alle relevante risicofactoren bevat. Bovendien wordt er bij aanwezigheid van bepaalde risicofactoren (bijvoorbeeld niet-dodelijke wurging en suïcidale gedachten) voortaan onmiddellijk actie ondernomen en een melding gemaakt bij het openbaar ministerie. De tool is visueel opgebouwd en beschikbaar in een beknopte, gebruiksvriendelijke versie. Hij wordt ook gebruikt voor de toewijzing van een stalkingalarm, zoals besproken in artikels 49 en 50 hierboven.

184. De instanties die met elkaar samenwerken in een samenwerkingsstructuur, gebruiken allemaal verschillende tools. Zo hebben de Veilige huizen en de CAW's al lang hun eigen risicobeoordelingstools die zijn geoptimaliseerd en afgestemd op heel veel verschillende situaties. Die tools houden soms echter te weinig rekening met de genderdynamiek van partnergeweld, ook na de relatiebreuk, of met andere factoren die vrouwen en hun kinderen extra kwetsbaar maken.¹⁵⁷ De samenwerkingsstructuren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en in Wallonië maken gebruik van de hierboven aangehaalde EVIVICO-tool, die expliciet verwijst naar het genderspecifieke karakter van huiselijk geweld. GREVIO waardeert ook dat er gespecialiseerde tools worden ingezet bij gedwongen huwelijken, VGV en eengerelateerd geweld.¹⁵⁸

185. GREVIO waardeert de verscheidenheid aan maatregelen en de vooruitgang die België sinds zijn basisevaluatie heeft gemaakt op het vlak van risicobeoordeling en risicobeheer. GREVIO merkt op dat verschillende maatregelen in het NAP rechtstreeks aansluiten bij zijn eerdere bevindingen voor 2020, onder meer maatregel nr. 139, die een genderperspectief wil integreren in alle risicobeoordelingsprocedures, en maatregel nr. 140, die een risicobeoordeling voor seksueel geweld structureel wil maken op alle niveaus van de strafrechtketen. Bovendien vereist artikel 16 van de Feminicidewet dat er in elke fase van de strafprocedure een risicobeoordeling gebeurt vanuit een genderperspectief, te beginnen bij de aangifte zelf, iets waar GREVIO voorstander van is. GREVIO heeft begrepen dat er een koninklijk besluit in de maak is om deze verplichting ten uitvoer te leggen. Verwacht wordt dat dit koninklijk besluit algemene beginselen en minimumeisen zal vastleggen die gelden voor de risicobeoordelings- en risicobeheertools die in het hele land worden gebruikt. Een werkgroep onder coördinatie van het IGVM werkt aan een actualisering en harmonisering van de bestaande tools.¹⁵⁹

186. Tot slot bepaalt de Feminicidewet ook de taken en samenstelling van een Wetenschappelijk Comité voor de analyse van feminicides en gendergerelateerde dodingen.¹⁶⁰ De werving van leden voor dit comité is momenteel aan de gang en de eerste vergaderingen zouden voor het einde van 2025 moeten plaatsvinden. Hoewel het precieze mandaat van het comité pas later zal worden vastgesteld, heeft GREVIO begrepen dat het structurele aanbevelingen zal formuleren op basis van een analyse van de gendergerelateerde dodingen. GREVIO verwelkomt dit initiatief, dat de toenemende erkenning van geweld tegen vrouwen als een gendergerelateerd verschijnsel in België illustreert, en merkt op dat het een belangrijke stap is in het begrijpen van de oorzaken van gendergerelateerde dodingen en het bepalen van maatregelen om ze te voorkomen.

187. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten aan om verdere inspanningen te leveren om de bestaande risicobeoordelingstools bij te werken, te ontwikkelen en te harmoniseren, en daarbij in het bijzonder een genderperspectief te integreren in alle tools die gebruikt worden door politie, justitie en gespecialiseerde hulpverleners, in alle gewesten van het land en in elke stap van de procedure.

156. De tool werd ontwikkeld door de Pôle de ressources spécialisées en violences conjugales et intrafamiliales, een organisatie uit Luik die steun krijgt van het IGVM. De tool wordt ook gebruikt in het nieuwe centrum Olista dat onlangs in Brussel de deuren opende.

157. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

158. Zie gemeenschappelijke omzendbrief nr. 6/2017.

159. Staatsrapport, pag. 192.

160. Titel nr. IV van de Feminicidewet.

3. Spoedeisende locatieverboden (artikel 52)

188. Artikel 52 van het Verdrag van Istanbul geeft de autoriteiten bij onmiddellijk gevaar de bevoegdheid om een spoedeisend locatieverbod op te leggen: de dader moet de woning van het slachtoffer of van de persoon die gevaar loopt voor een bepaalde periode verlaten en mag de woning niet betreden of contact opnemen met het slachtoffer of de persoon die gevaar loopt. Spoedeisende locatieverboden dienen primair om misdrijven te voorkomen en veiligheid voorop te stellen.¹⁶¹ Ze moeten daarom tijdelijk, feitgebonden en verlengbaar zijn zolang het gevaar blijft bestaan. Bescherming op langere termijn moet echter op verzoek van het slachtoffer door een rechtbank worden verleend in de vorm van een beschermingsbevel. Een spoedeisend locatieverbod moet in principe ook gelden voor kinderen die bescherming nodig hebben en moet onmiddellijk in werking treden.

189. In zijn basisevaluatierapport had GREVIO de Belgische autoriteiten sterk aangemoedigd om maatregelen te nemen om het gebruik van spoedeisende locatieverboden (SLV's) uit te breiden, onder meer door alle praktische obstakels uit de weg te ruimen.

190. SLV's zijn in België geleidelijk geëvolueerd. Geïnspireerd door andere Europese landen werd in 2012 een gespecialiseerde regeling voor locatieverboden ingevoerd, die specifiek kan worden ingezet bij huiselijk geweld. GREVIO had die regeling in zijn basisevaluatierapport geanalyseerd. De wet gaf het openbaar ministerie de bevoegdheid om een SLV van maximaal 10 dagen op te leggen. Hoewel er nog andere, minder gebruikte en niet-gespecialiseerde beschermingsmechanismen bestaan in de Belgische wetgeving én in de praktijk, zal GREVIO zijn analyse beperken tot de maatregelen die zijn voorgeschreven in de wet van 15 mei 2012 (met inbegrip van de latere wijzigingen), omdat die het meest toegepast lijken te worden bij geweld tegen vrouwen.¹⁶²

191. De in 2019 doorgevoerde wetswijzigingen verlengen de maximale duur van SLV's tot 14 dagen en schrappen de verplichting om een onmiddellijke schriftelijke kennisgeving naar de dader te sturen.¹⁶³ De aangepaste wet trekt ook de sancties voor overtreding van een SLV op tot maximaal één jaar gevangenisstraf en/of een geldboete. GREVIO merkt tevreden op dat kinderen en andere leden van het gezin meestal in een SLV worden meegenomen en dat de Feminicidewet politiediensten verplicht om slachtoffers te informeren over de mogelijkheid van een SLV.¹⁶⁴ Vrouwenrechtenorganisaties lieten GREVIO echter weten dat er vertragingen zijn bij het opleggen van een SLV. Doordat niet de politie maar wel het parket het bevel in de praktijk uitvaardigt, ontstaan extra vertragingen. Ook de kennisgevingsplicht leidt tot vertragingen, want als bijvoorbeeld de dader niet kan worden gelokaliseerd, kan het SLV lange tijd niet ingaan. Die vertragingen creëren gevaarlijke gaten in de bescherming van slachtoffers, waardoor het beschermingsniveau dat SLV's bieden onvoldoende is.

192. Zoals GREVIO al in zijn basisevaluatierapport had benadrukt, worden SLV's nog steeds te weinig gebruikt. In vier jaar tijd (2019-2022) legden de parketten in het hele land 1.520 bevelen op, waarvan 71% in de provincies Antwerpen en Limburg.¹⁶⁵ Factoren die aan de basis liggen van de onderbenutting van SLV's zijn onder meer hun beperkte beschermingsniveau, procedurele vertragingen, het gebrek aan opleiding bij rechtshandavingsambtenaren en de verantwoordelijke diensten binnen de federale eenheden die instaan voor het toezicht op de SLV's en het afdwingen ervan, en een gebrek aan initiatief bij de parketten, die gewoonweg te weinig middelen krijgen.¹⁶⁶

161. Zie de basisevaluatierapporten van GREVIO over Denemarken, paragraaf 207, en Malta, paragraaf 218.

162. Tijdelijke maatregelen om problemen tussen echtgenoten op te lossen kunnen worden bevolen onder het burgerlijk recht krachtens artikel 223 van het Burgerlijk Wetboek. Andere maatregelen kunnen worden opgelegd als onderdeel van lopende strafprocedures.

163. De dader kan nu mondeling worden geïnformeerd.

164. Artikel 15, tweede lid van de Feminicidewet.

165. Tabel 6, staatsrapport, pagina 258.

166. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek. Sinds 2020 zijn de federale eenheden verantwoordelijk voor de ondersteuning van slachtoffers die een SLV hebben gekregen. Het Brusselse parket heeft in 2023 bepaalde diensten tijdelijk opgeschort, waaronder de SLV's. Zie "Faute de personnel, le parquet de Bruxelles se met 'en mode crise'", te vinden op www.lesoir.be/508629/article/2023-04-20/faute-de-personnel-le-parquet-de-bruxelles-se-met-en-mode-crise;

GREVIO merkt op dat in regio's waar er veel Veilige Huizen zijn ook meer gebruik wordt gemaakt van SLV's, maar sommige rechtsprofessionals vinden het beschermingsniveau momenteel onvoldoende en vragen daarom geen SLV's meer aan.¹⁶⁷

193. Gelet op de redenen waarom er in de praktijk zo weinig gebruik wordt gemaakt van SLV's, blijft het belangrijk om de procedure voor slachtoffers om een SLV te bekomen verder te vereenvoudigen, om de parketten voldoende middelen te geven om hun taken hieromtrent uit te voeren en om de bestaande gaten in de bescherming van slachtoffers te dichten. Volgens GREVIO zou het ook nuttig zijn om de doeltreffendheid van het SLV-systeem te beoordelen, zodat eventuele knelpunten weggewerkt kunnen worden.

194. GREVIO herhaalt de bevindingen uit zijn basisevaluatierapport en moedigt de Belgische autoriteiten sterk aan om:

- a. alle wettelijke of praktische obstakels voor het gebruik van spoedeisende locatieverboden weg te nemen, onder meer door de gaten in bescherming van slachtoffers te dichten en slachtoffers van huiselijk geweld actief door te verwijzen naar gespecialiseerde diensten die hen kunnen helpen om een locatieverbod aan te vragen;**
- b. het algehele uitvoeringsniveau van de spoedeisende locatieverboden in de praktijk te evalueren om het bestaande systeem te hervormen en de locatieverboden beter toe te passen.**

4. Gebieds- of contactverboden of beschermingsbevelen (artikel 53)

195. Gebieds- of contactverboden en beschermingsbevelen dienen om de bescherming die het slachtoffer en haar kinderen genieten op grond van een spoedeisend locatieverbod te verlengen en kunnen dus als een complementaire maatregel worden gezien. Artikel 53 van het Verdrag van Istanbul bepaalt dat slachtoffers van alle vormen van geweld tegen vrouwen toegang moeten hebben tot een beschermingsbevel dat onmiddellijke bescherming biedt, zonder onnodige financiële of administratieve lasten en los van het feit of ze al dan niet andere juridische procedures willen starten.

196. In zijn basisevaluatierapport had GREVIO de Belgische autoriteiten sterk aangemoedigd om maatregelen te nemen om het gebruik van gebieds- of contactverboden of beschermingsbevelen (BB's) uit te breiden, onder meer door alle praktische obstakels uit de weg te ruimen.

197. Binnen het huidige kader kan een rechter een BB opleggen voor een periode van drie maanden na afloop van een SLV. Om dat mogelijk te maken, sturen de parketten beslissingen over SLV's automatisch door naar de rechtbanken.¹⁶⁸ GREVIO merkt op dat het wetgevingskader voor BB's sinds zijn basisevaluatierapport grotendeels ongewijzigd is gebleven; enkel de sancties voor overtredingen van BB's zijn sinds 2019 verzwakt (zoals aangehaald in 52 hierboven).¹⁶⁹ GREVIO waardeert dat er in België nog andere beschermingsmaatregelen zijn, bijvoorbeeld bij (seksuele) intimidatie, VGV, gedwongen huwelijk en eengerelateerd geweld. Doordat er weinig of geen gegevens zijn over de voorwaarden en toepassing ervan, is het evenwel moeilijk om hun doeltreffendheid te beoordelen.¹⁷⁰ Datzelfde gebrek aan informatie maakt het voor GREVIO moeilijk om te beoordelen in hoeverre in de praktijk gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een

en "Interdiction temporaire de résidence en pause? Focus sur une mesure complexe", te vinden op www.axellemag.be/interdiction-temporaire-de-residence-en-pause-focus-sur-une-mesure-complexe/.

167. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

168. Wet betreffende het tijdelijk huisverbod in geval van huiselijk geweld, 15 mei 2012, artikelen 4 en 5.

169. De gewijzigde straf is een gevangenisstraf van maximaal één jaar of een geldboete.

170. In verband met die beschermingsmaatregelen wordt verwezen naar het basisevaluatierapport van GREVIO over België, paragraaf 201.

dader van huiselijk geweld in een burgerlijke procedure te verbieden om de woning te betreden die hij met het slachtoffer deelde.¹⁷¹

198. Binnen het huidige wettelijke kader hebben vrouwelijke slachtoffers van geweld niet de mogelijkheid om voor zichzelf of voor hun kinderen bescherming te vragen en *ex parte* een gebieds- of contactverbod aan te vragen. GREVIO herhaalt daarom dat het aanvragen van een gebieds- of contactverbod of een beschermingsbevel voor alle vormen van geweld zowel *ex parte* als - indien nodig - *ex officio* mogelijk moet zijn.

199. GREVIO merkt voorts bezorgd op dat het huidige kader voor BB's een beperkt toepassingsgebied heeft, omdat een SLV (dat vervolgens door een rechter kan worden uitgebreid tot een BB) enkel kan worden opgelegd wanneer dader en slachtoffer samenwonen.¹⁷² De maatregel werkt daarom niet voor ex-partners die niet samenwonen met het slachtoffer, of voor plegers van andere vormen van geweld tegen vrouwen (dus geen huiselijk geweld). Dit is volgens GREVIO een van de redenen waarom vrouwelijke slachtoffers hier in de praktijk weinig gebruik van maken.¹⁷³ Omdat BB's binnen het huidige wetgevingskader gekoppeld zijn aan een SLV, gelden dezelfde obstakels als die beschreven onder artikel 52.

200. Tot slot is het omwille van het lage aantal bevelen dat in België werd opgelegd moeilijk om conclusies te trekken over de uitvoering en overtreding ervan. Het aantal vervolgingen voor overtredingen van een bevel stijgt, maar informatie over de uitkomst van deze procedures en het soort straf en de duur daarvan ontbreekt.¹⁷⁴ Hoewel het systeem voor BB's of de uitvoering ervan niet officieel werd geëvalueerd, merkt GREVIO op dat de invoering van het stalkingalarm, zoals besproken in artikelen 49 en 50, in dit opzicht een positieve evolutie is, omdat daarmee sneller kan worden ingegrepen wanneer een slachtoffer meldt dat een bevel werd overtreden.

201. GREVIO dringt er bij de Belgische autoriteiten op aan om maatregelen te nemen zodat beschermingsbevelen en gebieds- of contactverboden beschikbaar en toegankelijk zijn voor slachtoffers van alle vormen van geweld die onder het Verdrag van Istanbul vallen, dat ze onafhankelijk van andere procedures kunnen worden aangevraagd, ook tegen daders die op dat moment niet met het slachtoffer samenwonen, en dat ze zowel *ex parte* als - indien nodig - *ex officio* kunnen worden aangevraagd, overeenkomstig artikel 53, tweede lid, derde streepje van het Verdrag van Istanbul.

202. GREVIO herhaalt ook de bevindingen in zijn basisevaluatierapport en moedigt de Belgische autoriteiten sterk aan om maatregelen te nemen zodat slachtoffers meer gebruik zouden maken van beschermingsbevelen en gebieds- of contactverboden. Dat kan door te achterhalen waarom maar weinig slachtoffers gebruikmaken van de binnen het huidige wetgevingskader beschikbare maatregelen en die obstakels weg te werken.

5. Beschermingsmaatregelen (artikel 56)

203. Artikel 56 van het Verdrag van Istanbul is een belangrijke bepaling om vrouwen en meisjes die slachtoffer of getuige zijn geweest van één of meer vormen van geweld die onder het Verdrag vallen meer vertrouwen te geven in de rechtsgang. Het bevat een niet-uitputtende lijst van maatregelen die slachtoffers van geweld moeten beschermen tegen intimidatie, vergelding en secundaire victimisatie in alle stappen van de procedure, tijdens het onderzoek en tijdens het proces. Die lijst is indicatief, wat betekent dat de partijen aanvullende beschermingsmaatregelen kunnen nemen die gunstiger zijn dan de maatregelen waarin het Verdrag voorziet. Bovendien kunnen intimidatie en secundaire victimisatie niet alleen plaatsvinden door toedoen van daders, maar ook wanneer onderzoeken en gerechtelijke procedures niet vertrekken van een genderbewust begrip

171. Een maatregel uit de wet van 28 januari 2003 tot toewijzing van de gezinswoning aan het slachtoffer van fysiek geweld.

172. Wet betreffende het tijdelijk huisverbod in geval van huiselijk geweld, 15 mei 2012, artikel 3, eerste en tweede lid.

173. Volgens officiële gegevens registreerden de Nederlandstalige rechtbanken in België in totaal 1.751 bevelen en de Franstalige 172 bevelen voor de periode 2020-2023.

174. Tabel 7, staatsrapport, pagina 259.

van geweld tegen vrouwen. Daarom moeten beschermingsmaatregelen in de praktijk stevig in zo'n begrip verankerd zijn.

204. De rechten van slachtoffers in strafprocedures en bij de strafuitvoering in België worden geregeld door het Wetboek van Strafvordering en een wet uit 2006.¹⁷⁵

205. Sinds de basisevaluatie van GREVIO werd een koninklijk besluit op 13 augustus 2022 goedgekeurd om deze rechten verder te verduidelijken. In datzelfde jaar werd ook een geactualiseerde slachtofferfiche ingevoerd, waarmee het voor slachtoffers eenvoudiger wordt om hun deelname aan strafprocedures te organiseren. Via die fiche kunnen slachtoffers aangeven welke informatie ze wensen te ontvangen, zoals beslissingen over strafuitvoering, vrijlating of het recht om gehoord te worden door de rechter die beslist over de straf.¹⁷⁶ De verplichting om slachtoffers te informeren over de vrijlating van de dader geldt echter niet bij ontsnapping, wat slachtoffers in gevaar kan brengen.

206. Strafprocedures zijn in België in principe openbaar, maar het publiek kan worden uitgesloten om de privacy van het slachtoffer te beschermen.¹⁷⁷ Sinds 1 september 2024 hebben slachtoffers van alle misdrijven in België het recht om via videoconferentie deel te nemen aan zittingen, wat GREVIO toejuicht omdat zo een onnodige confrontatie met de dader en secundaire victimisatie worden vermeden.¹⁷⁸ Hoofdstuk 5 van de Feminicidewet geeft slachtoffers van geweld tegen vrouwen ook extra rechten, voornamelijk bij het indienen van een klacht. Dezelfde wet erkent ook het recht van minderjarigen die getuige zijn geweest van geweld en geeft hen een slachtofferstatuut.¹⁷⁹

207. De politie past in de praktijk al maatregelen toe om de rechten van vrouwelijke slachtoffers te beschermen, onder meer via het TAM-verhoor voor minderjarigen en kwetsbare volwassenen. TAM-verhoren worden standaard opgenomen in zaken van exhibitionisme, verkrachting, grooming en VGV, en kunnen ook bij veel andere misdrijven of afhankelijk van de leeftijd of het statuut van het slachtoffer worden opgenomen.¹⁸⁰ Het opgenomen TAM-verhoor wordt in principe gedurende de hele procedure gebruikt; de rechter beslist of een nieuw verhoor nodig is. Na de hierboven besproken wetswijzigingen van 2024 is er geen belemmering meer voor slachtoffers om via videoconferentie te getuigen als dat nodig wordt geacht. Deze mogelijkheid komt bovenop de rechten van slachtoffers die al in de wet staan, zoals het recht van slachtoffers om zich te laten vergezellen door een volwassene van hun keuze, een wettelijke vertegenwoordiger en een deskundige. Bij fysieke aanwezigheid in de rechtszaal kan de rechter zo nodig ook maatregelen nemen om het visuele contact tussen het slachtoffer en de dader te beperken.¹⁸¹ GREVIO merkt op dat het verhoren van slachtoffers in de ZSG's en het afnemen van verhoren door de EVA-teams en in de verschillende instanties die interinstitutionele samenwerking aanbieden, veelbelovende initiatieven zijn, gezien de expertise van de professionals die de verhoren afneemt en de infrastructuur, die een vertrouwensrelatie met het slachtoffer in de hand werkt.

208. GREVIO waardeert de beschikbaarheid van deze maatregelen, maar is erg bezorgd over het gemelde gebrek aan implementatie.. Vrouwenrechtenorganisaties en rechtsprofessionals hebben GREVIO erop gewezen dat slachtoffers die een rechtszitting bijwonen in de praktijk zelden van deze rechten gebruikmaken. Veel straf- en burgerlijke rechtbanken hebben geen aparte wachtkamers, geen schermen om slachtoffers te beschermen of andere middelen om contact tussen het slachtoffer en de dader te vermijden. Vooral in burgerlijke zaken, die zich vaak in een kleine ruimte afspelen, is

175. Wet betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten (2) van 17 mei 2006, artikel 46.

176. De geactualiseerde slachtofferfiche werd goedgekeurd als onderdeel van het ministerieel besluit van 19 augustus 2022. Zie: https://justitie.belgium.be/nl/themas/wat_moet_u_doen_als_slachtoffer/slachtofferfiche.

177. Artikel 190 van het Wetboek van Strafvordering.

178. Wet houdende organisatie van zittingen per videoconferentie in het kader van gerechtelijke procedures van 25 april 2024.

179. Feminicidewet, artikel 8.

180. Gemeenschappelijke omzendbrief nr. 03/2021 van de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en het College van procureurs-generaal over de audiovisuele opname van het verhoor van minderjarige en kwetsbare meerderjarige slachtoffers of getuigen van misdrijven, herzien op 29 november 2022, artikel 1.2.

181. Artikel 100 van het Wetboek van Strafvordering.

de fysieke afstand klein en worden er nauwelijks beschermingsmiddelen zoals een scherm ingezet.¹⁸² Slachtoffers maken zelden gebruik van videoconferentie om te voorkomen dat ze gedwongen worden hun dader onder ogen te komen, ondanks dat die mogelijkheid er wettelijk gezien wel is. De aandacht van GREVIO werd ook gevestigd op het feit dat sommige rechtbanken expliciete verzoeken van slachtoffers om slachtoffer en dader apart te horen, weigerden zonder daarvoor geldige reden op te geven.¹⁸³

209. Aangezien de meeste maatregelen voor de bescherming van vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld in rechtszaken al lijken te bestaan, benadrukt GREVIO dat hun effectieve toepassing cruciaal is, met voldoende financiering en infrastructuur waar nodig.

210. **GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten sterk aan om de uitvoering van de bestaande beschermingsmaatregelen voor vrouwelijke slachtoffers van gendergerelateerd geweld te evalueren en ervoor te zorgen dat alle maatregelen om vrouwelijke slachtoffers tijdens het onderzoek en de gerechtelijke procedure te beschermen, in de praktijk worden uitgevoerd bij alle vormen van geweld die onder het Verdrag van Istanbul vallen.**

182. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

183. Informatie verkregen tijdens het evaluatiebezoek.

Bijlage I

Lijst van voorstellen en suggesties van GREVIO

II. Aangepaste begripsomschrijvingen, alomvattend en gecoördineerd beleid, financiële middelen en het verzamelen van gegevens in verband met geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

A. Begripsomschrijvingen (artikel 3)

1. GREVIO verwelkomt de verschuiving in de richting van een genderperspectief in het federale beleid rond geweld tegen vrouwen en moedigt de Belgische autoriteiten aan om dit perspectief verder door te trekken in alle beleidslijnen en maatregelen voor de uitvoering van het Verdrag van Istanbul, op alle bestuursniveaus. Dit dient te gebeuren door het bevorderen van één gemeenschappelijk conceptueel referentiekader en operationele richtlijnen voor alle autoriteiten op federaal, gewestelijk en gemeenschapsniveau. (paragraaf 15)

B. Alomvattend en gecoördineerd beleid (artikel 7)

2. Hoewel GREVIO de inspanningen erkent die zijn geleverd om het beleid beter te coördineren, herhaalt de groep de bevindingen uit zijn basisevaluatierapport. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten bovendien sterk aan om maatregelen te nemen die een meer samenhangend beleid op de verschillende bestuursniveaus garanderen. (paragraaf 24)

3. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten aan om:

- a. erop toe te zien dat beleid en maatregelen voor het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld rekening houden met de noden van vrouwen en meisjes die (mogelijk) intersectionele discriminatie ervaren, in het bijzonder vrouwelijke asielzoekers en vluchtelingen, vrouwen uit plattelandsgebieden, oudere vrouwen, vrouwen met een verstandelijke beperking en vrouwen met een verslavingsproblematiek;
- b. beleid dat bedoeld is om een alomvattende en gecoördineerde aanpak te realiseren, zoals het Verdrag van Istanbul voorschrijft, regelmatig te evalueren op basis van vooraf vastgelegde indicatoren, zodat de impact ervan kan worden gemeten en het beleid met betrouwbare gegevens wordt onderbouwd. (paragraaf 25)

C. Financiële middelen (artikel 8)

4. GREVIO is tevreden dat er meer duurzame financieringsmogelijkheden zijn voor vrouwenrechtenorganisaties, maar moedigt de Belgische autoriteiten aan om:

- a. verdere stappen te zetten om duidelijk zichtbaar te maken welke bedragen op elk bestuursniveau worden uitgetrokken om geweld tegen vrouwen te voorkomen en te bestrijden;
- b. genderbewust budgetteren verder door te trekken naar alle bestuursniveaus;
- c. te zorgen voor passende en duurzame financiering voor vrouwenorganisaties die gespecialiseerde hulp verlenen aan vrouwelijke slachtoffers van alle vormen van geweld, ook kleinere ngo's op gemeenschapsniveau, via financieringsmechanismen die een continue, duurzame dienstverlening mogelijk maken. (paragraaf 34)

D. Het verzamelen van gegevens (artikel 11)**3. Sociale diensten**

5. GREVIO erkent de inspanningen die de Belgische autoriteiten leveren om de verzameling van gegevens over geweld tegen vrouwen te verbeteren, maar dringt er bij hen op aan om:

- a. erop toe te zien dat de gegevens die rechtshandavingsinstanties, gerechtelijke autoriteiten, de gezondheidszorgsector, sociale diensten en gespecialiseerde hulpverlening verzamelen, worden uitgesplitst naar geslacht, leeftijd, soort geweld en de relatie tussen dader en slachtoffer, geografische locatie en andere relevante factoren; de gegevens die openbare en particuliere zorgverleners verzamelen, moeten alle contacten van geweldslachtoffers met alle andere zorgverleners omvatten, ook voor geweldervaringen die verder gaan dan fysiek geweld alleen;
- b. de gegevensverzameling tussen rechtshandavingsinstanties en de justitiële sector te harmoniseren, zodat individuele dossiers doorheen het hele strafrechtstelsel gevolgd kunnen worden, wat essentieel is om onder andere veroordelings- en recidivecijfers, maar ook het aantal niet vervolgte dossiers te kunnen analyseren. (paragraaf 50)

III. Analyse van de uitvoering van geselecteerde bepalingen in prioritaire domeinen van preventie, bescherming en vervolging**A. Preventie****1. Algemene verplichtingen (artikel 12)**

6. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten aan om:

- a. meer de nadruk te leggen op de primaire preventie van alle vormen van geweld tegen vrouwen;
- b. meer preventiewerk te verrichten om gericht gendergerelateerd geweld aan te pakken dat vrouwen en meisjes treft die met intersectionele discriminatie te maken krijgen;
- c. regelmatig het effect van de sensibiliseringsmaatregelen te evalueren. (paragraaf 59)

2. Onderwijs (artikel 14)

7. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten sterk aan om op alle onderwijsniveaus meer inspanningen te leveren om de verplichtingen van artikel 14 van het Verdrag van Istanbul naar de praktijk te vertalen, onder meer het principe van gelijkheid tussen vrouwen en mannen, het doorbreken van genderstereotypes, het stimuleren van wederzijds respect, het geweldloos oplossen van conflicten in interpersoonlijke betrekkingen, en ook het begrip van vrijwillige toestemming in seksuele relaties. De genomen maatregelen zouden regelmatig geëvalueerd moeten worden aan de hand van een eenvormige reeks indicatoren. (paragraaf 66)

3. Trainen van professionals (artikel 15)

8. GREVIO herhaalt de bevindingen uit zijn basisevaluatierapport en moedigt de Belgische autoriteiten sterk aan om:

- a. een verplichte basisopleiding en bijscholing in te voeren voor alle rechtshandavingsambtenaren op elk niveau over alle vormen van geweld tegen vrouwen die onder het Verdrag van Istanbul vallen;
- b. een basisopleiding en bijscholing verplicht te maken voor alle gezondheidszorgverleners die in contact kunnen komen met vrouwelijke slachtoffers van geweld;
- c. kwaliteitsnormen op te leggen en te verspreiden voor opleidingen over geweld tegen vrouwen die vertrekken vanuit een genderbewust perspectief. (paragraaf 76)

9. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten bovendien aan om de basisopleiding voor professionals in de justitiële sector op te schroeven en ervoor te zorgen dat ze allemaal regelmatig bijscholing volgen, waarvan de impact systematisch wordt geëvalueerd. (paragraaf 77)

4. Preventieve interventie en behandelprogramma's (artikel 16)

a. Programma's voor plegers van huiselijk geweld

10. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten aan om:

- a. het aantal programma's voor plegers van huiselijk geweld uit te breiden, de programma's beter geografisch te spreiden en erop toe te zien er op grote schaal gebruik van wordt gemaakt, door in de eerste plaats de drempels voor vrijwillige deelname te verlagen;
- b. gemeenschappelijke minimumnormen voor daderprogramma's op te stellen, in lijn met de beginselen van het Verdrag van Istanbul, met aandacht voor een gendersensitieve aanpak, het onderzoeken van patriarchale en vrouwonvriendelijke waarden en attitudes, het opnemen van de volledige verantwoordelijkheid voor hun daden en het veranderen van hun gedrag;
- c. gegevens te verzamelen over deelname aan daderprogramma's en te zorgen voor externe evaluaties volgens erkende goede praktijken en beginselen, zodat kan worden nagegaan of de programma's hun preventieve doelen bereiken. (paragraaf 85)

b. Programma's voor plegers van seksueel geweld

11. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten aan om het aantal programma's voor plegers van seksueel geweld verder op te schroeven, ze beter geografisch te spreiden en ervoor te zorgen dat ze vertrekken vanuit de opvatting van seksueel geweld als een verschijnsel dat geworteld is in schadelijke overtuigingen in verband met genderrollen. (paragraaf 90)

B. Bescherming en ondersteuning

1. Algemene verplichtingen (artikel 18)

12. GREVIO verwelkomt de vele initiatieven die sinds zijn basisevaluatie werden ondernomen en moedigt de Belgische autoriteiten aan om erop toe te zien dat de samenwerkingsstructuren rond huiselijk geweld en andere vormen van geweld die onder het Verdrag van Istanbul vallen, expliciet gendersensitief zijn en erkennen dat geweld tegen vrouwen geworteld is in patriarchale attitudes en ongelijkheid. (paragraaf 100)

2. Algemene ondersteuningsdiensten (artikel 20)

a. Sociale diensten

13. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten sterk aan om op alle niveaus verdere inspanningen te leveren om het herstel en de economische zelfstandigheid van slachtoffers in het hele land te bevorderen door middel van algemene sociale diensten, waaronder financiële steun, onderwijs/opleiding en hulp bij het vinden van werk en huisvesting, en om bestaande obstakels voor het aanspreken van die diensten op te sporen en zoveel mogelijk weg te werken. (paragraaf 109)

b. Gezondheidszorg

14. GREVIO herhaalt de bevindingen uit zijn basisevaluatierapport en moedigt de Belgische autoriteiten sterk aan om gestandaardiseerde zorgpaden in de gezondheidszorg uit te rollen die gendersensitief zijn, zodat slachtoffers (en waar nodig hun kinderen) correct worden geïdentificeerd, gediagnosticeerd, behandeld en doorverwezen naar de juiste gespecialiseerde hulpdiensten, zo nodig met afgifte van een medisch attest dat het geweld documenteert. (paragraaf 114)

3. Gespecialiseerde ondersteuning (artikel 22)

15. GREVIO herhaalt de bevindingen uit zijn basisevaluatierapport en dringt er bij de Belgische autoriteiten op aan om:

- a. wetgevende of andere maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat slachtoffers van alle vormen van geweld die onder het Verdrag van Istanbul vallen, toegang hebben tot gespecialiseerde hulpdiensten, voornamelijk door het aantal vrouwenopvangcentra en het aantal opvangplaatsen op te schroeven om een veilig onderkomen te bieden aan slachtoffers van alle vormen van geweld tegen vrouwen en hun kinderen;
- b. deze uitbreidingen af te stemmen op de normen van het Verdrag van Istanbul, met een evenwichtige geografische spreiding, met als doel de in het Toelichtend rapport bij het Verdrag van Istanbul vastgestelde norm van één gezinsplaats per 10.000 inwoners te halen;
- c. erop toe te zien dat het moeten betalen van een financiële bijdrage geen belemmering is om toegang te krijgen tot die opvangcentra, ongeacht de administratieve situatie van het slachtoffer. (paragraaf 125)

16. GREVIO dringt er verder bij de Belgische autoriteiten op aan om een nationale hulplijn in het leven te roepen die de klok rond bereikbaar is en die het eerste aanspreekpunt is voor het geven van advies aan slachtoffers van alle vormen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. (paragraaf 126)

4. Ondersteuning van slachtoffers van seksueel geweld (artikel 25)

17. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten aan om de beschikbare ondersteuning voor slachtoffers van seksueel geweld verder uit te bouwen, met extra aandacht voor de uitbreiding van korte én langdurige begeleiding, zoals vastgelegd in artikel 25 van het Verdrag van Istanbul. (paragraaf 134)

C. Materieel recht

1. Voogdij, omgangsregeling en veiligheid (artikel 31)

18. Verwijzend naar de bevindingen in zijn basisevaluatierapport, dringt GREVIO bij de Belgische autoriteiten aan op de volgende prioritaire maatregelen om de veiligheid van vrouwelijke slachtoffers van geweld en hun kinderen bij beslissingen over voogdij en omgangsrechten te waarborgen:

- a. ervoor zorgen dat de wetgeving de negatieve gevolgen van geweld tegen vrouwen voor kinderen expliciet erkent en dat incidenten van geweld tegen vrouwen een verplicht beoordelingscriterium zijn bij beslissingen over voogdij en omgangsrechten; daartoe moeten alle gerechtelijke beslissingen over voogdij en omgangsrechten naar behoren gemotiveerd zijn;
- b. in de tussentijd, de huidige gerechtelijke praktijk op het vlak van voogdij- en omgangsrechten in scheidingszaken met een voorgeschiedenis van geweld grondig onderzoeken, om na te gaan of die praktijk voldoet aan de bepalingen van artikel 31 van het Verdrag van Istanbul;
- c. bij het vaststellen van de voogdij- en omgangsrechten, een systematische screening en risicobeoordelingen instellen, onder meer via gestandaardiseerde vragenlijsten, om vast te stellen of er een voorgeschiedenis is van geweld van de ene ouder tegen de andere;
- d. verdere inspanningen leveren zodat alle professionals die in contact komen met vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld of hun kinderen weten dat er geen wetenschappelijke basis is voor het zogenaamde 'ouderverstotingssyndroom' en zich ervan bewust zijn dat dit schadelijke gevolgen heeft voor vrouwelijke slachtoffers en hun kinderen;
- e. erop toezien dat begeleide omvang veilig is voor kinderen en hun moeders en dat secundaire victimisatie wordt vermeden. (paragraaf 143)

2. Verbod op verplichte alternatieve procedures voor geschillenregeling of veroordeling (artikel 48)

19. 149. GREVIO waardeert de recente hervormingen van het burgerlijk recht die belangrijke garanties bieden tegen het opleggen van verplichte bemiddeling aan koppels in een gewelddadige relatie, maar moedigt de Belgische autoriteiten aan om erop toe te zien dat een verwijzing naar bemiddeling in familiezaken met een geschiedenis van geweld niet uitmondt in quasi verplichte bemiddeling. Elke beslissing tot bemiddeling moet steunen op een risicobeoordeling en een degelijke screening. (paragraaf 149)

20. Tot slot moedigt GREVIO de Belgische autoriteiten aan om te onderzoeken hoe de bestaande waarborgen bij een doorverwijzing naar bemiddeling in de praktijk worden toegepast, om erop toe te zien dat vrouwen hun vrije en geïnformeerde toestemming kunnen geven en dat hun rechten, noden en veiligheid volledig worden gerespecteerd. (paragraaf 150)

D. Onderzoek, vervolging, procesrecht en beschermende maatregelen

1. Algemene verplichtingen (artikel 49) en Onmiddellijke respons, preventie en bescherming (artikel 50)

a. Aangifte, onmiddellijke respons en onderzoek door rechtshandavingsinstanties

21. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten aan om:

- a. ervoor te zorgen dat alle politieagenten op een gendersensitieve en trauma-geïnformeerde manier omgaan met vrouwelijke slachtoffers van geweld en op federaal niveau richtlijnen op te stellen voor de eerste opvang van slachtoffers;
- b. de struikelblokken op te sporen en weg te werken die vrouwen en meisjes ervan weerhouden om aangifte te doen van hun ervaringen met geweld, met extra aandacht voor de ervaringen van vrouwelijke migranten, vrouwelijke asielzoekers en vrouwen zonder reguliere verblijfsstatus. (paragraaf 163)

b. Effectief onderzoek en vervolging

22. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten sterk aan om:

- a. de struikelblokken op te sporen en weg te werken die er mee voor zorgen dat het hoge aantal dossiers in verband met alle vormen van geweld tegen vrouwen die onder het Verdrag van Istanbul vallen, zonder vervolg worden geseponneerd;
- b. erop toe te zien dat de behandeling van dergelijke gevallen van geweld tegen vrouwen door het openbaar ministerie resoluut vertrekt vanuit een genderbewuste en slachtoffergerichte visie en dat deze dossiers de juiste - en dus een hogere - prioriteit krijgen;
- c. ervoor te zorgen dat economisch geweld en psychologisch geweld effectief vervolgd worden;
- d. voldoende waarborgen in te bouwen om te voorkomen dat in dossiers van geweld tegen vrouwen ongepaste bemiddeling of geldboetes worden voorgesteld, vooral bij seksueel geweld. (paragraaf 171)

c. Veroordelingscijfers

23. GREVIO verwijst naar de bevindingen in zijn basisevaluatierapport en moedigt de Belgische autoriteiten sterk aan om erop toe te zien dat straffen in verhouding staan tot de ernst van het misdrijf in alle gevallen van geweld tegen vrouwen die onder het Verdrag van Istanbul vallen, vooral bij huiselijk en seksueel geweld. (paragraaf 179)

24. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten verder sterk aan om uitgebreid onderzoek te doen naar de factoren die leiden tot verschillen in de justitiële respons op alle vormen van geweld tegen vrouwen. (paragraaf 180)

2. Risico-inventarisatie en risicobeheer (artikel 51)

25. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten aan om verdere inspanningen te leveren om de bestaande risicobeoordelingstools bij te werken, te ontwikkelen en te harmoniseren, en daarbij in het bijzonder een genderperspectief te integreren in alle tools die gebruikt worden door politie, justitie en gespecialiseerde hulpverleners, in alle gewesten van het land en in elke stap van de procedure. (paragraaf 187)

3. Spoedeisende locatieverboden (artikel 52)

26. GREVIO herhaalt de bevindingen uit zijn basisevaluatierapport en moedigt de Belgische autoriteiten sterk aan om:

- a. alle wettelijke of praktische obstakels voor het gebruik van spoedeisende locatieverboden weg te nemen, onder meer door de gaten in bescherming van slachtoffers te dichten en slachtoffers van huiselijk geweld actief door te verwijzen naar gespecialiseerde diensten die hen kunnen helpen om een locatieverbod aan te vragen;
- b. het algehele uitvoeringsniveau van de spoedeisende locatieverboden in de praktijk te evalueren om het bestaande systeem te hervormen en de locatieverboden beter toe te passen. (paragraaf 194)

4. Gebieds- of contactverboden of beschermingsbevelen (artikel 53)

27. GREVIO dringt er bij de Belgische autoriteiten op aan om maatregelen te nemen zodat beschermingsbevelen en gebieds- of contactverboden beschikbaar en toegankelijk zijn voor slachtoffers van alle vormen van geweld die onder het Verdrag van Istanbul vallen, dat ze onafhankelijk van andere procedures kunnen worden aangevraagd, ook tegen daders die op dat moment niet met het slachtoffer samenwonen, en dat ze zowel *ex parte* als - indien nodig - *ex officio* kunnen worden aangevraagd, overeenkomstig artikel 53, tweede lid, derde streepje van het Verdrag van Istanbul. (paragraaf 201)

28. GREVIO herhaalt ook de bevindingen in zijn basisevaluatierapport en moedigt de Belgische autoriteiten sterk aan om maatregelen te nemen zodat slachtoffers meer gebruik zouden maken van beschermingsbevelen en gebieds- of contactverboden. Dat kan door te achterhalen waarom maar weinig slachtoffers gebruikmaken van de binnen het huidige wetgevingskader beschikbare maatregelen en die obstakels weg te werken. (paragraaf 202)

5. Beschermingsmaatregelen (artikel 56)

29. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten sterk aan om de uitvoering van de bestaande beschermingsmaatregelen voor vrouwelijke slachtoffers van gendergerelateerd geweld te evalueren en ervoor te zorgen dat alle maatregelen om vrouwelijke slachtoffers tijdens het onderzoek en de gerechtelijke procedure te beschermen, in de praktijk worden uitgevoerd bij alle vormen van geweld die onder het Verdrag van Istanbul vallen. (paragraaf 210)

Bijlage II

Lijst van de nationale autoriteiten, andere overheidsorganen, niet-gouvernementele organisaties en middenveldorganisaties waarmee GREVIO heeft overlegd

Federale, gewestelijke en gemeenschapsautoriteiten:

- Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen
- FOD Justitie
- Instituut voor gerechtelijke opleiding
- Nationaal College van procureurs-generaal
- Parket van Brussel
- Parket van Luik
- Federale politie, nationale coördinatie slachtofferhulp
- Politiezone Brussel Noord
- Emergency Victim Assistance Unit, politie Brussel
- Fedasil
- Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie
- Vlaams Agentschap Justitie en Handhaving
- Vlaams ministerie van Welzijn, Cultuur, Armoedebestrijding en Gelijke Kansen
- Waalse overheidsdienst
- Zorgcentrum na seksueel geweld van Luik
- Zorgcentrum na seksueel geweld van Brussel
- Multidisciplinair centrum voor gezinsplanning 'Hoogstraat 320' in Brussel
- Centrum Algemeen Welzijnswerk (CAW) Brussel
- Veilig Huis Antwerpen
- Ministerie van Onderwijs en Vorming van de Vlaamse Gemeenschap
- Ministerie van Onderwijs en Sociale Promotie van de Franse Gemeenschap
- Equal Brussels
- Brussels Hoofdstedelijk Gewest - Sociaal Brussel
- Olista Brussel
- DiViCo Luik

Niet-gouvernementele organisaties:

- Centre de Prévention des Violences Conjugales et Familiales
- Amnesty International Belgium
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE)
- Fem & Law
- Plateforme pour une naissance respectée
- Garance
- Feministisch Platform tegen Geweld tegen Vrouwen
- GAMS België
- Furia
- Vrouwenraad
- Women Refugee Committee
- La Voix des Femmes
- ISALA
- Arab Women's Solidarity Association (AWSA)
- Belgian Disability Forum
- Intact vzw
- Casa Legal vzw
- Defendere
- Collectif contre les Violences Familiales, CVFE

-
- Brise le Silence
 - Femmes de Droit
 - Plateforme liégeoise sur les mariages forcés et les violences liées à l'honneur
 - Prisma vzw