

Evoluties in het slachtofferbeleid 2000-2020¹

Ivo AERTSEN^a

^a Emeritus Gewoon Hoogleraar KU Leuven, Leuvens Instituut voor Criminologie.

Er was een tijd dat slachtoffers van criminaliteit ‘ontdekt’ werden en een topprioriteit vormden in het beleid. Die periode begon, voor België, in de jaren tachtig en kwam tot volle bloei in de tweede helft van de jaren negentig. Sindsdien zijn slachtoffers nooit weg geweest in het maatschappelijke en politieke debat, maar, zoals we hieronder zullen zien, traden er belangrijke verschuivingen op in dit beleidsdomein. We schetsen eerst enkele grote ontwikkelingslijnen met betrekking tot het Belgische en Vlaamse slachtofferbeleid, met een focus op de laatste 20 jaren. Daarna gaan we in op enkele centrale beleidsthema's. Een exhaustief overzicht of analyse wordt hiermee niet beoogd; een aantal deelfacetten van dit beleidsdomein kwam overigens aan bod in de rubriek ‘Penologie en victimologie’ en in diverse artikelen van de opeenvolgende jaargangen van *Panopticon*.

1. ENKELE GROTE ONTWIKKELINGSLIJNEN

Na het ontstaan van de eerste initiatieven inzake categoriale en algemene slachtofferzorg in de jaren zeventig en tachtig, kwam deze nieuwe sector van de slachtofferzorg volop tot ontwikkeling in de jaren negentig. Achtereenvolgens gebeurde dit op het domein van de slachtofferhulp vanuit het forensisch welzijnswerk en (later) de Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW), de politieke slachtofferbejegening en het slachtofferonthaal bij het parket en de rechtbanken (AERTSEN, 2015; AERTSEN, CHRISTIAENSEN, HOUGARDY, & MARTIN, 2002). Deze ontwikkeling werd wetenschappelijk ondersteund, aanvankelijk vooral met victimologisch behoefte- en actieonderzoek vanuit de afdeling Strafrecht en Criminologie van de KU Leuven (PETERS & GOETHALS, 1993), later ook vanuit andere wetenschappelijke instellingen zoals het NICC (VANFRAECHEM, LEMONNE, & VANNESTE, 2010). Op wetgevend vlak scoorde België als één van de beste leerlingen in de Europese klas (BRIENEN & HOEGEN, 2000). Sinds het begin van de jaren negentig werd niet alleen frequent beleidsinitiatief genomen in de sectoren van het welzijnswerk, de politie en justitie, maar werden ook belangrijke aanzetten gegeven om te komen tot een gecoördineerde beleidsvisie en een strategische implementatie van een nationaal slachtofferbeleid over alle sectoren heen. Dit mondde uit in de oprichting van een Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid (met de lancering van een nationaal strategisch plan) en een onderlinge afstemming en coördinatie van alle voorzieningen inzake slachtofferzorg, zowel op nationaal als op lokaal (arrondissementeel) vlak (Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid, 1996, 1998). Deze realisaties, die een aanvang kenden vooraleer er sprake was van de zaak-Dutroux, vonden hun neerslag in het Samenwerkingsakkoord (1998) inzake slachtofferzorg, dat kracht van wet zou krijgen op federaal en gemeenschapsniveau.² Vanaf dat ogenblik lagen de respectievelijke verantwoordelijkheden en engagementen van het welzijnswerk, de politie en justitie inzake de algemene slachtofferzorg vast en golden wettelijke afspraken inzake lokale en nationale coördinatie. Daarnaast was het jaar 1998 belangrijk wegens de invoering van een aantal slachtoffergerichte bepalingen in het wet-

¹ Met dank aan Vicky De Souter en Philip Verhoeven voor het verstrekken van uiterst relevante informatie.

² Samenwerkingsakkoord van 7 april 1998 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg, BS 13 juli 1999.

boek van strafvordering op basis van de wet Franchimont.³ Met andere woorden, zowel het brede veld van de slachtofferzorg als de juridische positie van het slachtoffer hadden in de jaren negentig een belangrijke 'boost' gekregen, wat zich tevens vertaalde in de stelselmatische uitbreiding van de beschikbare budgetten op federaal en gemeenschapsniveau. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat dit slachtofferbeleid niet-categoriaal werd opgevat, zich dus richtte op slachtoffers van alle soorten misdrijven. Dit laatste neemt niet weg dat, sinds 1996, slachtoffers (en daders) van seksuele misdrijven een bijzondere aandacht kregen en dat de nieuw verworven rechten voor slachtoffers in het kader van de strafrechtspleging een zekere selectiviteit vertoonden (AERTSEN, 2003). Hoe dan ook, de versterking van de rechtspositie van het slachtoffer werd in 2006 doorgetrokken naar het niveau van de strafuitvoering met de wet op de externe rechtspositie en op gelijkaardige wijze in 2014 met de nieuwe interneringswet.⁴

Tegen de achtergrond van de expansie van de slachtofferaandacht en het tot stand komen van een gecoördineerd slachtofferbeleid in de jaren negentig, valt de stagnatie ervan sinds 2000 op. Slachtoffers verdwenen nooit geheel uit het blikveld, zoals hierboven gesteld, maar ze gingen niet langer een uitgesproken beleidsprioriteit vormen. De goedkeuring van het Europees Kaderbesluit in 2001 inzake de positie van het slachtoffer bracht daar, voor ons land, niet veel verandering in, mogelijk omdat vele van de dwingende bepalingen uit het Kaderbesluit reeds gerealiseerd waren.⁵ Ook 9/11 had aanvankelijk, voor ons land, slechts een geringe beleidsimpact inzake slachtofferzorg. Een groep waar wél een beleidsmatige invloed van uitging, waren de verkeersslachtoffers: het was mede op initiatief van de lotgenotenvereniging 'Ouders van Verongelukte Kinderen' dat, na eerder federaal initiatief in 2001-2002, de Vlaamse Overheid een Staten-generaal organiseerde, die resulteerde in een uitgebreid rapport met talrijke beleidsaanbevelingen (AERTSEN & HUTSEBAUT, 2010; BOSSAERTS, 2007). Eén van de resultaten betrof de oprichting van een Vlaams expertisecentrum inzake de opvang van betrokkenen bij een verkeersongeval.⁶

Hiermee werd de richting ingeslagen van een toenemende *categoriale* slachtofferaandacht, terwijl de opvolging en verdere uitbouw van een algemeen, gecoördineerd slachtofferbeleid (dus voor alle categorieën slachtoffers) minder centraal kwamen te staan (AERTSEN, 2010). Dit laatste wordt nog duidelijker na 2010, wanneer blijkt dat bepaalde structuren, zoals nochtans wettelijk voorzien in het Samenwerkingsakkoord van 1998, *de facto* niet langer functioneren. Het feitelijk verdwijnen van het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid is daarvan het meest markante voorbeeld. Wél blijft de slachtofferzorg functioneren in de

3 Wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek, BS 2 april 1998.

4 Wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, BS 15 juni 2006 (de positie van het slachtoffer was reeds beduidend versterkt in de wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling van 1998, die vervangen werd door de wet op de externe rechtspositie waarin deze juridische positie werd uitgebreid naar de andere strafuitvoeringsmodaliteiten); Wet van 5 mei 2014 betreffende de internering van personen, BS 9 juli 2014.

5 Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, OJ L 82, 22.3.2001; vervangen door Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ, OJ L 315, 14.11.2012.

6 Dit werd de v.z.w. Rondpunt, die zich ook richt op de problematiek van veroorzakers en andere betrokkenen bij een verkeersongeval (<https://www.rondpunt.be/nl>). Mede onder impuls van Rondpunt wordt het Vlaamse slachtofferbeleid inzake verkeersongevallen regelmatig opgevolgd (HUTSEBAUT, SCHEPERS, VANDENDAELE, & WESTLAND, 2016).

respectievelijke sectoren van welzijnswerk, politie en justitie. Toch gingen de (meeste) CAW's hun slachtofferhulp meer en meer integreren in hun algemeen onthaal en begeleiding, waardoor zij zich minder profileerden als diensten voor slachtofferhulp. Ook de politie ging veel minder vernieuwend en ondersteunend initiatief inzake slachtofferbejegening aan de dag leggen. De uitvaardiging van de Europese Slachtofferrichtlijn van 2012 – die aan de EU-lidstaten nog veel striktere en verdergaande bepalingen inzake de rechten van, en hulpverlening aan, slachtoffers oplegt dan het Kaderbesluit van 2001 – blijkt opnieuw weinig impact te hebben op praktijk- en beleidsontwikkelingen in België (we komen hier later nog op terug). Kortom, we blijken te evolueren van een algemeen naar een meer categoriaal slachtofferbeleid. Twee problematieken demonstrenen deze ontwikkeling, met name slachtofferschap bij terrorisme en slachtoffers van seksueel geweld en misbruik.

2. SLACHTOFFERS VAN TERRORISME

Met de grootschalige terroristische aanslagen van 2001 (New York), 2004 (Madrid) en 2005 (London) vergrootte internationaal de gevoeligheid voor deze groep slachtoffers, wat resulteerde in beleidsinitiatieven en praktijkontwikkelingen in tal van landen, mede gestimuleerd en georiënteerd door supranationale regelgeving (LETSCHERT, STAIGER, & PEMBERTON, 2010). Dit liet zich ook in België voelen, aanvankelijk in beperkte mate zoals onder meer blijkt uit de wettelijke aanpassingen die werden doorgevoerd in het systeem van financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden (zie verder). Het is echter na de aanslagen van november 2015 (Parijs) en vooral 22 maart 2016 (Brussel) dat verregaand beleidsinitiatief zal genomen worden, en dit op tal van domeinen. Voor ons land is daarbij de oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie, resulterend in een reeks van aanbevelingen, cruciaal geweest.⁷ De door de Commissie behandelde thema's zijn veelvuldig en hebben betrekking op het veiligheids- en justitiebeleid, de slachtofferproblematiek en het fenomeen 'radicalisering' (BRUGGEMAN, 2018; Dienst Beknopt Verslag, 2018). We beperken ons tot een aantal krachtlijnen inzake de slachtofferproblematiek, waarbij we focussen op de aspecten 'financiële hulp' en 'psychosociale hulp', in het volle besef dat aspecten zoals medische hulpverlening, rechtsbijstand, verzekeringswezen en een aantal juridische onderwerpen daarbij grotendeels buiten het vizier blijven.⁸ Naast de werking van de parlementaire onderzoekscommissie, waarvan een aantal aanbevelingen – vier jaar na de aanslagen – nog in volle uitvoering is, is voor de slachtofferproblematiek in ons land ook de EU Richtlijn 2017/541 inzake terrorismebestrijding van invloed geweest.⁹

2.1. Financiële hulp

De werking van de 'Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders', ingevoerd door de wet van 1 augustus 1985, heeft in de loop der jaren door opeenvolgende wetswijzigingen een voortdurende verruiming en versoepeling gekend op het vlak van toepassingsgebied, toegangsvoorwaarden, bevoegd-

7 Voorstel tot oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie belast met een onderzoek naar de Molenbeekse terreurcel die in Parijs een reeks terroristische aanslagen pleegde (*Parl. St.*, Kamer 11 april 2016, DOC 54 1752/001).

8 Het werk van de parlementaire onderzoekscommissie op het vlak van de slachtofferproblematiek, met inbegrip van de aanbevelingen, wordt weergegeven in haar 'Tweede tussentijds verslag 'Hulpverlening aan de slachtoffers' (*Parl. St.*, Kamer 4 mei 2017, DOC 54 1752/007).

9 Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad, *OJ L 88*, 31.3.2017.

heden en procedures.¹⁰ Zo werd, bij wijze van voorbeeld, in 2003 een art. 33bis toegevoegd, dat bepaalt dat financiële hulp toch al kan worden toegekend wanneer nog geen definitieve rechterlijke beslissing over de schadevergoeding is genomen, en in 2006 werd een aantal wettelijke aanpassingen doorgevoerd ten gevolge van de EU Richtlijn 2004/80/EG om enerzijds assistentie te verlenen bij aanvragen in het buitenland door in België verblijvende slachtoffers van gewelddaden die plaats vonden in een andere EU-lidstaat en om anderzijds aanvragen in België mogelijk te maken door slachtoffers van opzettelijke gewelddaden gepleegd in België maar met verblijfplaats in een andere EU-lidstaat.¹¹

De impact van de terrorismeproblematiek wordt echter vooral duidelijk door de wet van 1 april 2007 betreffende de private verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme.¹² Deze voegt, op basis van de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie, bij de wet van 1 augustus 1985 een afdeling toe 'Hulp van de Staat aan slachtoffers van terrorisme' (nieuw art. 42bis). Dit artikel zal later nog herhaalde malen worden aangepast, onder meer door de wet van 31 mei 2016 – kort na de Brusselse aanslagen – die bepaalt dat voortaan bij Koninklijk Besluit bepaalde feiten kunnen erkend worden als 'daden van terrorisme'.¹³ Voor deze doelgroep kan het Fonds voor financiële hulp bijkomend (naast de reeds wettelijk voorziene bijdragen door de veroordeelden tot een correctionele of criminele hoofdstraf) 'gestijfd worden door voorschotten ontvangen van de Schatkist, leningen, schenkingen en legaten, een gedeelte van de winst van de Nationale Loterij, en andere inkomsten die de Koning bepaalt'. Belangrijk is dat door de wet van 31 mei 2016 de maximum bedragen voor noodhulp en hoofdhulp worden verdubbeld (respectievelijk van 15.000 tot 30.000 euro en van 62.000 tot 125.000 euro) en dat een aantal procedurele voorwaarden wordt versoepeld voor slachtoffers van terrorisme.

Nog in 2016 wordt binnen de Commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden een 'uniek loket' opgericht voor slachtoffers van terroristische daden, dat via een centraal telefoonnummer en e-mailadres de informatieverstrekking en bijstand aan deze groep slachtoffers moest faciliteren.

Op 16 februari 2017 worden twee KB's ondertekend die verdere uitvoering geven aan het hierboven vermelde art. 42bis. Het eerste KB¹⁴ bepaalt dat tussenkomst van het Fonds voortaan mogelijk is voor daden van terrorisme die buiten België werden gepleegd, wanneer het slachtoffer ervan een Belg is of op het ogenblik van de feiten zijn gebruikelijke verblijfplaats in België heeft; voor deze groep geldt voortaan niet langer de voorwaarde van voorafgaande klachtneerlegging, verklaring als benadeelde persoon of stelling als burgerlijke partij en de aanvraag kan gedaan worden tot drie jaar na de erkenning (bij KB) van de feiten als daad van terrorisme. Het tweede KB¹⁵ bepaalt de verdere procedure voor de erkenning van

10 Wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen (afdeling II, III en IV). *BS* 6 augustus 1985. Voor een algemeen overzicht, zie Verhoeven & Vulsteke (2011).

11 Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven, *OJ L* 261, 6.8.2004.

12 Wet van 1 april 2007 betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme, *BS* 15 mei 2007.

13 Wet van 31 mei 2016 tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, wat de hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden betreft, *BS* 17 juni 2016.

14 Koninklijk Besluit van 16 februari 2017 houdende uitvoering van artikel 42bis van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, wat de Hulp van de Staat aan de slachtoffers van terrorisme betreft, *BS* 3 maart 2017.

15 Koninklijk Besluit van 16 februari 2017 houdende de procedure volgens dewelke de Koning kan overgaan tot erkenning van een daad van terrorisme in de zin van artikel 42bis van de wet van 1 augustus 1985, *BS* 3 maart 2017.

bepaalde feiten als daden van terrorisme. Hierop volgen nog meerdere KB's (15 maart 2017, 26 oktober 2017, 25 december 2017, 19 juli 2018) die telkens één of meerdere aanslagen in binnen- of buitenland erkennen.

Een volgende stap – eveneens ter uitvoering van de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie – is de wet van 18 juli 2017 betreffende de oprichting van het statuut van nationale solidariteit, de toekenning van een herstelpensioen en de terugbetaling van medische zorg ingevolge daden van terrorisme.¹⁶ In het verlengde van de wettelijke voorzieningen inzake herstelpensioenen voor burgerlijke oorlogsslachtoffers wordt de mogelijkheid gecreëerd om een herstelpensioen (voor invaliditeit) toe te kennen aan de rechtstreekse slachtoffers van daden van terrorisme aan wie een invaliditeitsgraad van 10% of meer werd toegekend ten gevolge van de terroristische feiten, terwijl bij overlijden van het rechtstreekse slachtoffer aan de rechthebbenden tevens bepaalde pensioenen en vergoedingen kunnen worden verstrekt. Daarnaast wordt voor de rechtstreekse slachtoffers voorzien in de terugbetaling van de medische, paramedische, farmaceutische en hospitalisatiekosten, en kosten van orthopedische toestellen en protheses, alsook – onder bepaalde voorwaarden (KB 18 juni 2018) – de reiskosten in verband met gezondheidszorg. Tevens kunnen zij, én de onrechtstreekse slachtoffers, rekenen op de terugbetaling van kosten voor psychologische zorg. Deze wet creëert tevens het 'statuut van nationale solidariteit voor de slachtoffers van daden van terrorisme', dat ten persoonlijke titel aan het slachtoffer (eventueel postuum) kan toegekend worden. De toekenning van dit statuut leidt tot de uitreiking van een 'kaart van nationale solidariteit' (zoals verder bepaald door het KB 9 januari 2018).¹⁷ Slachtoffers die dit statuut bekomen hebben, worden betrokken 'bij het eerbetoon dat het Rijk hun getuigt'. Zowel het statuut van nationale solidariteit als het herstelpensioen kunnen aangevraagd worden via de Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, die deze dan overmaakt aan de Cel Burgerslachtoffers van oorlog en terrorisme van de Federale Pensioendienst, die verder bevoegd is. De wet voorziet tevens in de oprichting van een bemiddelingsprocedure waarop slachtoffers een beroep kunnen doen bij een betwisting rond de toekenning van het nationaal statuut, het herstelpensioen of de terugbetaling van medische kosten. Deze bemiddelingsprocedure wordt verder uitgewerkt bij KB van 22 april 2019, dat een bemiddelingsorgaan installeert in de schoot van de Commissie voor financiële hulp¹⁸, en bij MB van 28 november 2019, dat een huishoudelijk reglement voor het bemiddelingsorgaan voorschrijft.¹⁹

Vervolgens zijn er de wetten van 15 januari 2019 en 3 februari 2019.²⁰ Hierdoor wordt binnen de Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de

16 Wet van 18 juli 2017 betreffende de oprichting van het statuut van nationale solidariteit, de toekenning van een herstelpensioen en de terugbetaling van medische zorg ingevolge daden van terrorisme, *BS* 4 augustus 2017.

17 Koninklijk besluit van 9 januari 2018 tot vaststelling van een kaart betreffende de toekenning van het statuut van nationale solidariteit voor de slachtoffers van daden van terrorisme, *BS* 22 januari 2018.

18 Koninklijk besluit van 22 april 2019 houdende organisatie van een bemiddelingsprocedure in uitvoering van artikel 24 van de wet van 18 juli 2017 betreffende de oprichting van het statuut van nationale solidariteit, de toekenning van een herstelpensioen en de terugbetaling van medische zorg ingevolge daden van terrorisme, *BS* 7 mei 2019.

19 Ministerieel besluit van 28 november 2019 tot goedkeuring van het huishoudelijk reglement van het bemiddelingsorgaan opgericht in toepassing van artikel 24, § 1, van de wet van 18 juli 2017 betreffende de oprichting van het statuut van nationale solidariteit, de toekenning van een herstelpensioen en de terugbetaling van medische zorg ingevolge daden van terrorisme, *BS* 23 december 2019.

20 Wet van 15 januari 2019 tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen wat de hulp aan de slachtoffers van terrorisme betreft, *BS* 8 februari 2019; Wet van 3 februari 2019 tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen wat de bevoegdheden

occasionele redders een aparte 'Afdeling Terrorisme' opgericht. De hoger genoemde en sinds 2007 ingevoegde Afdeling 4 van de wet van 1 augustus 1985 wordt aangevuld met maar liefst 16 nieuwe artikelen, die betrekking hebben op het toepassingsgebied, de schadevergoeding en de procedures, steeds met betrekking tot de financiële hulp van de Staat aan slachtoffers van terrorisme. Zo wordt nu ook de mogelijkheid gecreëerd om, naast noodhulp, hoofdhulp en aanvullende hulp een 'voorschot' toe te kennen. Verder kan nu ook een slachtoffer of een occasionele redder aanspraak maken op advocatenkosten voor een maximumbedrag van 12.000 euro en op de terugbetaling van de noodzakelijke reis- en verblijfkosten voor een maximumbedrag van 6.000 euro.

Tenslotte breidt het KB van 17 mei 2019 de mogelijkheid uit om bepaalde – zelfs buitenlandse – verenigingen te erkennen die slachtoffers van terrorisme kunnen bijstaan in de procedures voor de Commissie voor financiële hulp.²¹ 'V-Europe', een internationale v.z.w. opgericht naar aanleiding van de aanslagen in Brussel in maart 2016, verkreeg in november 2019 deze erkenning.

2.2. Psychosociale hulp

Bovenstaande wetgevende initiatieven met betrekking tot de financiële hulp aan slachtoffers van terrorisme kwamen vrijwel allen tot stand in de nasleep van de terroristische aanslagen van maart 2016 en werden, zoals gezegd, aanbevolen door de parlementaire onderzoekscommissie. Deze parlementaire onderzoekscommissie vaardigde echter nog tal van andere aanbevelingen uit, waarvan een aantal betrekking heeft op de opvang, de informatieverstrekking en de verdere hulpverlening aan slachtoffers van terroristische aanslagen. Deze aanbevelingen werden vooral ingegeven door de noodzaak van een betere coördinatie van alle bestaande voorzieningen. Daartoe werd in mei 2017 een 'interfederale *taskforce*' opgericht, onder het voorzitterschap van de minister van Justitie en samengesteld uit vertegenwoordigers van alle betrokken departementen – zowel federaal als deelstatelijk – en vertegenwoordigers van de slachtofferverenigingen.

Eén van de resultaten van deze *taskforce* betrof de uitwerking van de aanbeveling van de parlementaire onderzoekscommissie om een 'centraal loket voor slachtoffers van terroristische aanslagen en grote rampen' op te richten (naast het reeds bestaande 'uniek loket' bij de Commissie voor financiële hulp). De bedoeling hiervan is dat slachtoffers zich na een eerste crisisfase tot een centraal aanspreekpunt kunnen richten van waaruit de hulp- en dienstverlening door de diensten slachtofferhulp, diensten slachtofferonthaal, Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, FOD Sociale zekerheid, ... verder wordt opgevolgd en gecoördineerd. Om dit te realiseren werd door de minister van Justitie, het College van Procureurs-generaal, het federaal parket en de bevoegde ministers van de Gemeenschappen op 22 mei 2019 een protocol ondertekend. Het centraal loket wordt ondergebracht bij het federaal parket, waar reeds kort na de aanslagen in 2016 een 'cel slachtoffers' werd opgericht. Deze cel werd later nog versterkt met een politieliaison, een criminoloog en administratieve omkadering. Het is het federaal parket dat, bij een terroristische aanslag of een grote ramp, het centraal loket kan activeren. Er wordt dan een

van de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders betreft inzake de slachtoffers van terrorisme, BS 8 februari 2019.

21 Koninklijk besluit van 17 mei 2019 tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 december 1986 betreffende de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders met het oog op de erkenning van verenigingen voor het bijstaan van slachtoffers van terrorisme, BS 24 mei 2019.

‘slachtofferlijst’ samengesteld. Het centraal loket zal voor deze slachtoffers bereikbaar zijn via website, e-mail en telefoon. Voor slachtoffers die dit wensen, zal voorzien worden in de mogelijkheid om individueel een ‘referentiepersoon’ aan te stellen; dit is een medewerker van de Gemeenschappen die het slachtoffer verder informeert over alle stappen die gezet moeten worden en hem/haar begeleidt doorheen de verschillende soorten hulp- en dienstverlening. Het centraal loket zal ook toegankelijk zijn voor buitenlandse slachtoffers.

Op Vlaams niveau werd inmiddels, in december 2018, een ‘coördinator slachtofferzorg’ aangesteld bij het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Deze zal tevens vertegenwoordigd zijn in het centraal loket en zal zorgen voor de coördinatie van de psychosociale nazorg aan slachtoffers van terreuraanslagen en rampen door Vlaamse en Brusselse diensten. Onder haar leiding wordt een ‘draaiboek’ voor opvang en nazorg uitgewerkt. De Vlaamse coördinator slachtofferzorg zal zelf geen individuele hulpverlening bieden, maar staat in voor de coördinatie van de hulpverlening en het uitwerken van beleidsaanbevelingen.

Wat de verdere uitbouw en coördinatie van de psychosociale hulpverlening betreft, werd tevens via de interfederale *taskforce* vanuit de FOD Volksgezondheid, naast onder meer een ‘medisch interventieplan’ (MIP), een ‘psychosociaal interventieplan’ (PSIP) uitgewerkt. Dit interventieplan maakt onderscheid tussen de acute fase, overgangsfase en nafase. In de acute fase wordt, onder meer via ziekenhuizen, Rode Kruis, politie en onthaalcentra, door middel van een centraal registratieprogramma zoveel mogelijk informatie ingewonnen over alle getroffen (gewonden, niet-gewonden, overleden slachtoffers) en vermisten en hun aanverwanten. Deze gegevens zouden, mits akkoord van de betrokkene, in de overgangsfase zo snel mogelijk worden doorgegeven aan de (Vlaamse) coördinator slachtofferzorg en aan de cel slachtofferzorg van het federaal parket, dat dan instaat voor de coördinatie van de verdere opvolging en nazorg. De nafase heeft dan betrekking op het verdere beheer van de centrale slachtofferlijst door de cel slachtofferzorg van het federaal parket. Het psychosociale interventieplan bevat eveneens engagementen van de verschillende betrokken diensten op het vlak van specifieke opleiding van hun medewerkers. Tenslotte zal binnen de FOD Volksgezondheid ook een expertisecentrum ter zake worden opgericht.

Ook heeft de centrale overheid het belang begrepen van persoonlijk contact met de slachtoffers van ingrijpende gebeurtenissen, zoals terroristische aanslagen. Zo werden in de loop van 2018 een achttal ontmoetingsdagen georganiseerd met groepen slachtoffers van terrorisme, waar deze hun vragen met betrekking tot de financiële hulp konden richten tot vertegenwoordigers van de overheid, de hulpverlening, het verzekeringswezen en andere experts. Een gelijkaardige samenkomst werd georganiseerd specifiek voor (Belgische) slachtoffers van terroristische aanslagen in het buitenland.

3. SLACHTOFFERS VAN GEWELD EN MISBRUIK

Een tweede groep slachtoffers die in het voorbije decennium sterk op de voorgrond trad, waren de slachtoffers van (historisch) institutioneel geweld en misbruik, of meer algemeen, slachtoffers van uiteenlopende vormen van fysiek, psychologisch en seksueel geweld binnen gezagsrelaties. De #MeToo beweging is hieraan uiteraard niet vreemd, maar beleidsontwikkelingen in ons land werden aanvankelijk uitgelokt door andere gebeurtenissen en invloeden. Hieronder schetsen we kort enkele van de belangrijke beleidsontwikkelingen die betrekking hebben op historisch institutioneel geweld en seksueel misbruik in het algemeen, opnieuw goed wetende dat hiermee lang niet alle initiatieven gedekt worden.

3.1. Historisch institutioneel misbruik

Een problematiek die eveneens eerst schokkende gebeurtenissen nodig had om maatschappelijk erkend te worden, is die van het seksueel misbruik in de Rooms-Katholieke Kerk en andere institutionele contexten. De geschiedenis is gekend: het schandaal rond het seksueel misbruik door bisschop Vangheluwe in april 2010, de 475 meldingen van seksueel misbruik in de Kerk die gedurende de daarop volgende weken ontvangen werden door de Commissie Adriaenssens, de gerechtelijke huiszoekingen en inbeslagname van de dossiers in juni 2010, het (onafgewerkte) eindrapport van de Commissie Adriaenssens in september 2010 (ADRIAENSSENS, 2010), de oprichting van een parlementaire bijzondere commissie in oktober 2010, de werking van de commissie en de publicatie van haar verslag in maart 2011 met haar 69 aanbevelingen waaronder de oprichting van een Centrum voor Arbitrage inzake seksueel misbruik.²² Het is dit Centrum voor Arbitrage dat een model *sui generis* zal vormen voor de opvang van slachtoffers van historisch seksueel misbruik door geestelijken in de Kerk, voor zover de feiten verjaard zijn. De 628 dossiers die door slachtoffers ingediend worden, zullen door het Centrum voor Arbitrage behandeld worden gespreid over een periode van bijna vier jaar (van einde 2012 tot midden 2016). Van deze 628 dossiers worden er 507 afgesloten met een financiële tegemoetkoming, voor een totaal bedrag van 2.999.751 euro (gemiddeld 5,916 euro per dossier). Belangrijker dan de financiële tegemoetkoming blijkt echter de integrale benadering te zijn, en de erkenning die aan de slachtoffers geboden wordt.²³ Van de 507 dossiers gaan slechts drie naar de fase van de eigenlijke, formele arbitrage. Alle andere worden afgehandeld in de voorafgaande fase van de zogenaamde ‘verzoening’ voor de Permanente Arbitragekamer, waar de slachtoffers worden gehoord en in gesprek worden gebracht met vertegenwoordigers van de Kerk. De behandeling in deze fase bestaat uit elementen van hulpverlening, bemiddeling en arbitrage. De werking van het Centrum voor Arbitrage werd inmiddels stopgezet (zoals voorzien). Naast het Centrum voor Arbitrage, opgericht op initiatief van het parlement in samenwerking met vertegenwoordigers van de Kerk, werden in 2012 ook tien interne ‘opvangpunten’ geïnstalleerd binnen de bisdommen en congregaties (de bisschoppen en hogere oversten van België, 2019). Slachtoffers kunnen daar (nog steeds) terecht voor erkenning, hulpverlening, bemiddeling en financiële tegemoetkoming. In de periode 2012-2017 werden in de tien opvangpunten in totaal 426 meldingen gedaan en werd er in totaal 1.580.001 euro uitbetaald (een gemiddelde van 3.708 euro, met dien verstande dat niet alle slachtoffers vragende partij zijn voor een financiële tegemoetkoming). Zowel in het Centrum voor Arbitrage als in de interne opvangpunten van de Kerk werden/worden de financiële vergoedingen uitbetaald door bemiddeling van de hiertoe door de Kerk opgerichte Stichting ‘Dignity’. Binnen de Kerk werd ook een Raad van Toezicht samengesteld, bestaande uit een aantal deskundigen die de bisschoppen en oversten adviseren inzake de opvolging van plegers van seksueel misbruik.

Naar aanleiding van het naar buiten treden van nog een andere groep slachtoffers die vanaf 2013 getuigden over hun ervaringen als kind of jongere met diverse vormen van geweld en misbruik door steunfiguren in jeugd- en onderwijsinstellingen (binnen en buiten de Kerk), werd door de Vlaamse overheid een reeks beleidsinitiatieven genomen, beginnende met

22 Bijzondere Commissie betreffende de behandeling van seksueel misbruik en feiten van pedofilie binnen een gezagsrelatie, inzonderheid binnen de Kerk (2011). *De behandeling van seksueel misbruik en feiten van pedofilie binnen een gezagsrelatie, inzonderheid binnen de Kerk*. Verslag namens de bijzondere commissie uitgebracht door De Wit, S., Marghem, M.-C., Terwingen, R., & Landuyt, R., *Parl. St.*, Kamer, 2010-2011, nr. 0520/002 (31 maart 2011); zie ook Aertsen & De Ranter, 2012.

23 Eindverslag van het Wetenschappelijk Comité van het Centrum voor Arbitrage inzake Seksueel Misbruik, *Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, nr. 0767/004 (10 april 2017); zie ook VERHOEVEN & AERTSEN, 2019.

de installatie van een 'expertenpanel historisch misbruik' door de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin in mei 2013, resulterend in een aantal aanbevelingen (DE BLAUWE, 2019). Als gevolg hiervan werd in april 2014 door het Vlaams Parlement een resolutie aangenomen over 'de erkenning van slachtoffers van historisch geweld en misbruik in jeugd- en onderwijsinstellingen in Vlaanderen en het omgaan met geweld in het algemeen'.²⁴ Hierbij sprak het parlement zijn verontschuldigheden uit ten aanzien van deze slachtoffergroep en werd, eveneens als teken van publieke erkenning, overgegaan tot de organisatie van een tentoonstelling over het thema in het Museum dr. Guislain in Gent. Een andere aanbeveling betrof de oprichting van een 'erkennings- en bemiddelingscommissie voor slachtoffers van historisch misbruik'. Deze commissie ging van start in december 2014 en functioneerde in nauwe samenwerking met de Vlaamse hulplijn 1712. Feiten uit het verleden van fysiek, seksueel of psychologisch geweld en verwaarlozing konden gemeld worden. De feiten konden gepleegd zijn in zeer uiteenlopende contexten van niet-familiale afhankelijkheidsrelaties, zoals weeshuizen en pleeggezinnen, scholen en internaten, psychiatrie en jeugdhulpvoorzieningen, jeugdorganisaties, sportkampen, enzovoort. De commissie werd samengesteld met onafhankelijke medewerkers uit de sectoren van de slachtofferzorg, bemiddeling en andere maatschappelijke voorzieningen, ondersteund door een medewerker van de Vlaamse overheid. De commissie richtte zich vooral op het bieden van erkenning en ondersteuning, dialoog en bemiddeling (met de instelling waar de feiten plaats vonden) (niet: financiële tegemoetkoming). Waar het bestaan van deze commissie aanvankelijk als tijdelijk bedoeld was, werd er echter besloten deze een permanent karakter te verlenen, mede ingegeven door de bekendmaking van nieuwe feiten van grensoverschrijdend gedrag in de cultuur- en sportwereld in 2017. Deze laatste getuigenissen gaven aanleiding tot de oprichting van een Bijzondere Commissie in het Vlaams Parlement, die zich ging buigen over de problematiek in de diverse maatschappelijke domeinen. Hierop volgde andermaal een resolutie van het Vlaams Parlement, met twaalf aanbevelingen, waaronder de oprichting van een permanente erkennings- en bemiddelingscommissie.²⁵ Als resultaat daarvan werd op 13 juli 2018 het decreet goedgekeurd 'houdende de erkennings- en bemiddelingscommissie voor slachtoffers van historisch misbruik'.²⁶ Het brede toepassingsgebied wordt bevestigd: het decreet richt zich op diverse vormen van misbruik, die op het ogenblik van de melding minstens tien jaar geleden gebeurd zijn, met name fysiek, psychisch en seksueel geweld ervaren door (minderjarige of meerderjarige) personen, en verwaarlozing van minderjarigen. De opdrachten van de commissie betreffen individuele opvang en het bieden van erkenning aan de slachtoffers, hen de mogelijkheid bieden om de vermeende dader(s) van het misbruik te ontmoeten of in contact te treden met de instelling, voorziening, organisatie of vereniging waarin het misbruik heeft plaatsgevonden, de slachtoffers informeren en ondersteunen als ze vragen om een bemiddeling met de vermeende dader(s) van het misbruik of om hulpverlening, en hen informeren en ondersteunen als ze een beroep willen doen op justitie. Ten aanzien van deze opdrachten moet de commissie ook beleidsadviezen verstrekken aan de Vlaamse regering. De commissie bestaat uit ten minste zeven leden, die benoemd worden door de Vlaamse regering. De werkingskosten van de commissie en de vergoeding van de leden zijn ten laste van de Vlaamse overheid. Einde 2018 verzocht de Vlaamse overheid Mo-

24 Resolutie betreffende de erkenning van slachtoffers van historisch geweld en misbruik in jeugd- en onderwijsinstellingen in Vlaanderen en het omgaan met geweld in het algemeen: <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1037652> [stuk 2475 (2013-2014) – Nr. 3, ingediend op 2 april 2014 en aangenomen door de plenaire vergadering].

25 Resolutie betreffende voorstellen voor het versterken van de beleidsdomeinoverschrijdende aanpak tegen grensoverschrijdend gedrag: <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1414163> [stuk 1629 (2017-2018) – Nr. 4, ingediend op 4 juli 2018 en aangenomen door de plenaire vergadering].

26 Decreet 13 juli 2018 tot oprichting van de erkennings- en bemiddelingscommissie voor slachtoffers van historisch misbruik, *BS* 2 augustus 2018.

erator Forum voor herstelrecht en bemiddeling v.z.w. de werking van de commissie ‘passend te ondersteunen en te organiseren’. Sindsdien neemt Moderator het secretariaat van de commissie waar, met inbegrip van het verlenen van praktische en inhoudelijke ondersteuning.²⁷ Echter, het ontwerp van Besluit van de Vlaamse regering ter uitvoering van het Decreet – onder meer met betrekking tot de precieze afbakening van het toepassingsgebied en het subsidiëren van Moderator voor het faciliteren van de commissie – botste op een juridisch voorbehoud van de Raad van State. Momenteel (april 2020) wordt gewerkt aan nieuwe (decreta) regelgeving, waarbij het voorlopig onduidelijk is waar de commissie zal gehuisvest worden en hoe die zich zal verhouden tot de respectievelijke beleidsdomeinen (welzijn, sport, cultuur, ...) van de Vlaamse overheid.

3.2. Seksueel misbruik algemeen

In tegenstelling tot de belangstelling voor de specifieke problematiek van historisch institutioneel misbruik, is de aandacht voor seksueel misbruik in het algemeen niet nieuw en vormt ze – zowel langs slachtofferkant als langs daderkant – een constante in het maatschappelijke en politieke debat sinds midden jaren negentig. In het verlengde van de aandacht voor misbruik in een institutionele context en de internationale #MeToo beweging groeide een nog ruimere bewustwording en ontstond, ook in werkgerelateerde sectoren, een veelheid aan preventieve en hulpverlenende initiatieven inzake het omgaan met seksueel grensoverschrijdend gedrag. Ingaan op deze omvattende evolutie vereist een studie op zich. Hoe dan ook blijft, meer in het algemeen, de brede problematiek van seksueel misbruik – ook na 25 jaar beleidsvoering – een bijzonder actueel en gevoelig thema. Regelmatig blijven alarmerende cijfers opduiken wat betreft de prevalentie van bepaalde vormen van seksueel misbruik. Nieuwe vormen van seksueel misbruik komen in beeld, zoals (seksuele) cybercrime, grooming, voyeurisme, seksuele intimidatie, genitale verminking, eengerelateerd geweld en praktijken van tienerpooiers.²⁸ Steeds opnieuw wordt aandacht gevraagd voor het hoge *dark number* (80 tot 90%),²⁹ de te geringe meldingsbereidheid door slachtoffers en getuigen en de – nog steeds – gebrekkige opleiding van politiemensen. Niettegenstaande een uitgesproken beleidsaandacht gedurende vele jaren en dit onder meer in de sectoren van justitie, binnenlandse zaken en welzijns- en gezondheidsbeleid, blijft men vragende partij voor een meer geïntegreerd en gecoördineerd beleid.³⁰ Belangrijke aanzetten om te komen tot een dergelijk gecoördineerd beleid werden gedaan op het vlak van partnergeweld (gendergerelateerd geweld), met, sinds 2001, vijf opeenvolgende Nationale Actieplannen, gecoördineerd door het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen (IGVM). Hierbij heeft men zich ook laten leiden door de bepalingen van het Verdrag van

27 Als benaming wordt thans gehanteerd: ‘Commissie Erkenning & Bemiddeling voor institutioneel misbruik en geweld uit het verleden’.

28 Zie in dit verband de websites inzake slachtofferhulp van de Vlaamse Gemeenschap (www.slachtofferzorg.be), het federale Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen (<https://igvm-iefh.belgium.be/nl>) en Child Focus (<https://childfocus.be/nl>).

29 Zie in dit verband de opeenvolgende afnames van de International Crime Victim Survey (http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/icvs/) en, voor ons land, de Veiligheidsmonitor, die na een onderbreking van tien jaar, in 2018 opnieuw en voor de achtste keer werd afgenomen (zie ook HARDYNS, 2020). De Veiligheidsmonitor betreft een grootschalige enquête bij de Belgische bevolking, waarbij (in 2018) meer dan 160.000 burgers waren betrokken. De enquête omvat vragen inzake buurtproblemen, onveiligheidsgevoelens, slachtofferschap en aangifte, preventie, de contacten tussen burgers en politiediensten en de werking van de politiediensten. De Veiligheidsmonitor betreft dus deels een slachtofferenquête en is een onmisbaar instrument om een betrouwbaar en representatief slachtofferbeleid uit te bouwen. (http://www.moniteuredesecurite.policefederale.be/assets/pdf/2018/reports/Grote_tendensen_Analyses_VMS2018.pdf).

30 ‘Een omvattend en coherent pakket aan wettelijke en uitvoerende maatregelen moet toestaan om de problematiek van seksueel geweld in België effectief aan te pakken’ (Amnesty International, 2020: 2-3).

Istanbul, door ons land geratificeerd op 14 maart 2016.³¹ Dit verdrag richt zich op de diverse vormen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (partnergeweld, kindermishandeling, oudermishandeling, siblinggeweld, ouderenmis(be)handeling), waarvan seksueel misbruik deel kan uitmaken.

Op het vlak van huiselijk of familiaal geweld is er in Vlaanderen het laatste decennium een belangrijke ontwikkeling vast te stellen die zich richt op het uitbouwen van structurele samenwerkingsverbanden, zoals 'ketensamenwerking', voor – doorgaans complexe en langdurige – vormen van familiaal geweld. Voorlopers hiervan zijn sinds 2011 Antwerpse initiatieven zoals het Protocol van Moed, waarin hulpverleners maandelijks overleg hebben over dossiers inzake kindermishandeling met vertegenwoordigers van politie en parket (OP DE BEECK, PUT, TANS, PLEYSIER, & HERMANS, 2014) en het CO3-project, waarin medewerkers van verschillende diensten, met inbegrip van justitie, hulpverlening en bestuurlijke overheden, samenzitten om op een intensieve en gecoördineerde wijze te werken aan de veelzijdige problemen bij gewelddadige gezinssituaties (ROEVENS & AERTSEN, 2013). Deze laatste werkvorm heeft vervolgens, naar Amerikaans voorbeeld en geïnspireerd door de Nederlandse Veiligheidshuizen, aanleiding gegeven tot het oprichten van een eerste *Family Justice Center* in Antwerpen in 2015, gevolgd door gelijkaardige initiatieven in de regio's Limburg, Mechelen en Turnhout (FRANCK & WIJCKMANS, 2016).³² Kenmerkend voor een *Family Justice Center* is de co-locatie van een multidisciplinair team van professionals uit de sectoren van hulpverlening, politie en justitie, die samenwerken onder één dak om op een gecoördineerde wijze diensten te verlenen ten behoeve van de familiale situatie, met als prioritaire doelstelling het stopzetten van het geweld. Er wordt doorgaans gewerkt op doorverwijzing door andere diensten, wat maakt dat slachtoffers (of andere direct betrokkenen) niet rechtstreeks toegang hebben. De *Family Justice Centers* zijn niet louter slachtoffergericht (zoals dat wel hoofdzakelijk het geval is in de USA), maar richten zich op de totale probleemsituatie, met aandacht voor de noden van alle betrokkenen, de dader inbegrepen. Varianten op deze werkvorm zijn het casusoverleg of casuscoördinatie of nog andere vormen van samenwerking door middel van systematisch overleg tussen diensten (zoals dat het geval is in de regio Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen). Hoewel sprake was van de oprichting van één *Family Justice Center* in elke Vlaamse provincie, blijkt dat de overheid niet voor één model kiest maar verschillende samenwerkingsvormen wil aanmoedigen.

Het model van multidisciplinaire samenwerking onder één dak vindt meer recent ook een toepassing voor de opvang van slachtoffers van seksueel misbruik. Men spreekt in dit verband over 'seksuele referentiecentra', waar alle dienstverlening vanuit één locatie gebeurt. Het verschil met de hierboven vermelde formules is dat het hier wel degelijk om een eerstelijnsdienst gaat, waar slachtoffers rechtstreeks terecht kunnen voor klachtneerlegging bij een politieambtenaar, forensisch-medisch onderzoek, psychologische hulpverlening, juridische bijstand en latere opvolging op psychologisch en juridisch vlak, zonder daarbij te moeten aankloppen bij een veelheid van instanties. Zo werden sinds 2017 drie 'Zorgcentra na Seksueel Geweld' opgericht, in respectievelijk Brussel, Gent en Luik. Het betreft een initiatief, niet van de regionale overheden verantwoordelijk voor welzijn en gezondheidsbeleid, maar van de federale staatssecretarissen/ministers verantwoordelijk voor het gelijkheidskansenbeleid, in samenwerking met het IGVM. De zorgcentra zijn telkens ingebed in een

31 Verdrag van de Raad van Europa van 11 mei 2011 inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (<https://rm.coe.int/1680462530>).

32 Voor een overzicht van het huidige aanbod in Vlaanderen, zie <https://fjc-veiligthuis.be/>. Verder is er ook de oprichting van de *European Family Justice Center Alliance*: <https://www.efjca.eu/>.

ziekenhuis en zijn 24/7 toegankelijk voor slachtoffers. Tevens wordt vanuit deze zorgcentra advies en bijstand verleend aan steunfiguren van het slachtoffer (BAERT & KEYGNAERT, 2019; KEYGNAERT & VAN MELKEBEKE, 2018). Ook hier zou het de bedoeling zijn om in elke provincie een dergelijk zorgcentrum in te richten; daarvoor werd in februari 2020 15 miljoen euro vrijgemaakt door de federale minister van Gelijke Kansen.

Tenslotte moet, qua recente ontwikkelingen op dit domein, nog melding gemaakt worden van nieuwe richtlijnen omtrent het gebruik van de Seksuele Agressie Set (SAS). Die werd reeds in 1989 in gebruik genomen en werd gereguleerd door opeenvolgende ministeriële richtlijnen, de laatste van 2005. Zoals geweten, is het de bedoeling van de SAS om de kwaliteit van het forensisch-medisch onderzoek te verbeteren en tevens secundaire victimisatie te voorkomen. Naar aanleiding van de evaluatie van deze richtlijn (TAEYMANS, DEFOUT, GENGOUX, & MARCOTTE, 2014) werd in 2017 een nieuwe richtlijn door de minister van Justitie uitgevaardigd en verspreid door het College van Procureurs-generaal.³³

De hierboven vermelde initiatieven en beleidsontwikkelingen hebben allen betrekking op de problematiek van seksueel misbruik en, bij uitbreiding, familiaal geweld. We hebben een overzicht gegeven van nieuwe voorzieningen voor hulp- en dienstverlening. Eén en ander neemt uiteraard niet weg dat deze slachtoffers van seksueel misbruik of familiaal geweld ook, en wellicht nog meer, terechtkomen bij de reeds langer bestaande voorzieningen voor slachtoffers van misdrijven in het algemeen. Zo zijn er van oudsher de diensten voor slachtofferhulp bij de Centra voor Algemeen Welzijnswerk, de Vertrouwenscentra Kindermishandeling en – sinds 2012 – de gezamenlijk opgerichte en door de Vlaamse overheid ondersteunde en voortdurend gepromote hulplijn 1712 (telefoon, mail, chat) voor ‘geweld, misbruik en kindermishandeling’. Ook moet Child Focus vermeld worden als Stichting voor Vermiste en Seksueel Uitgebuide Kinderen, die actief is ten aanzien van zeer diverse vormen van seksuele uitbuiting, ook op het vlak van maatschappelijke sensibilisering en preventie, en die ook een internationale werking heeft. Bovendien is Child Focus sinds 2016 erkend als ‘burgerlijk meldpunt voor seksuele misbruikbeelden van kinderen’, in uitvoering van Europese verplichtingen voor ons land. Hierdoor kan Child Focus voortaan meldingen van kinderporno op het internet zelf analyseren om deze vervolgens over te maken aan politie en gerechtelijke overheden en desgevallend internationaal te signaleren.³⁴ Er is daarnaast in meer algemene zin, sinds 1993, de sector van het slachtofferonthaal bij parketten en rechtbanken, sinds 1999 opgenomen in de structuur van de justitiehuisen en dus door het institutioneel akkoord van de zesde staatshervorming mee onder de bevoegdheid gekomen van de regionale overheden. Naast de welzijnssector en justitie vormt de politie traditiegetrouw de derde pijler in de algemene, niet-categoriale slachtofferzorg. In die sector bleef het sinds 2000 echter vrij stil wat nieuwe beleidsontwikkelingen inzake slachtofferbejegening betreft.

33 Minister van Justitie, *Richtlijn betreffende de Seksuele Agressie Set*, 8 februari 2017 (zie ook omzendbrief Nr. 4/2017 van het College van Procureurs-generaal).

34 Koninklijk besluit van 15 november 2016 houdende de erkenning van Child Focus als organisatie bedoeld in artikel 383bis/1 van het Strafwetboek, *BS* 18 november 2016. Het betreft een besluit ter uitvoering van de wet van 1 mei 2016 ‘tot verdere uitvoering van de Europese verplichtingen op het vlak van seksuele uitbuiting van kinderen, kinderpornografie, mensenhandel en hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf’, *BS* 8 juni 2016; zie ook koninklijk besluit van 18 september 2016 ‘tot bepaling van de voorwaarden tot erkenning als organisatie bedoeld in artikel 383bis/1 van het Strafwetboek’, *BS* 30 september 2016.

4. ENKELE REFLECTIES

Het bovenstaande overzicht van ontwikkelingen inzake slachtofferbeleid, met een nadruk op de periode na 2000, had niet de bedoeling uitputtend te zijn. Na een sterke ontwikkeling van het beleid in de jaren negentig, blijkt er in de eerste twee decennia van het nieuwe millennium nog wel degelijk aandacht te bestaan voor de slachtofferproblematiek. Voor welbepaalde slachtoffercategorieën werd een ver doorgedreven beleid ontwikkeld, met name voor slachtoffers van terrorisme en voor slachtoffers van (historisch institutioneel) seksueel misbruik en huiselijk geweld. Dit beleid betreft zowel wetgeving als hulp- en dienstverlening ten aanzien van individuele slachtoffers en hun omgeving. Er wordt een sterke nood aan gevoeld aan efficiënte coördinatie van de interventies en nieuwe vormen van intensieve samenwerking worden in het leven geroepen. Tevens werden, mede onder invloed van Europese en andere internationale regelgeving, in ons land beleidsinitiatieven genomen met betrekking tot andere groepen, zoals slachtoffers van mensenhandel, haatmisdrijven en cybercriminaliteit. Maar zoals gezegd: deze nieuwe vormen van samenwerking – ook al kunnen ze dan een ruimere impact hebben – richten zich op bijzondere groepen en welbepaalde problematieken, terwijl de beleidsmatige coördinatie van de algemene, niet-categoriale slachtofferzorg over de sectoren heen weinig of geen aandacht meer krijgt. Getuigen daarvan zijn het niet langer opvolgen van het samenwerkingsakkoord van 1998 en de feitelijke verdwijning van het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid. Nochtans bevat het samenwerkingsakkoord een aantal wettelijke verplichtingen – die thans niet meer worden nagekomen door de overheid – zoals de regelmatige samenkomsten van het Nationaal Forum ‘met alle relevante maatschappelijke voorzieningen en instanties’ en de tweejaarlijkse evaluatie en rapportage. Men kiest er blijkbaar voor om de bestaande overlegstructuren niet (langer) te benutten en om in de plaats daarvan nieuwe organen te creëren voor de afzonderlijke problematieken. Hierbij zijn we, qua algemeen kader, in zekere zin terug aanbeland bij de situatie in de jaren zeventig en tachtig, waar we de omgekeerde evolutie gekend hebben, met name de ontwikkeling vanuit de eerste categoriale voorzieningen (respectievelijk voor geweld op vrouwen en kindermishandeling) naar diverse vormen van niet-categoriale slachtofferzorg. Eén en ander roept tevens de vraag op naar het huidige bereik van de slachtofferzorg en de breedte van de coördinatie: immers, de hierboven behandelde categorieën (terrorisme, seksueel misbruik) vormen slechts een minderheid van de slachtofferpopulatie. Een centraal loket voor slachtoffers wordt, bij wijze van voorbeeld, (tijdelijk) geïnstalleerd voor een bepaalde groep slachtoffers, terwijl de grote meerderheid van de slachtoffers (van vermogens- en geweldsmisdrijven) dergelijke gecentraliseerde dienstverlening niet kent, ook niet op het niveau van het gerechtelijk arrondissement. Het slachtofferbeleid ontwikkelt zich dus grotendeels (1) fragmentarisch en (2) op reactieve wijze, na het optreden van bepaalde gebeurtenissen. Toch wordt in het politieke discours de indruk gewekt van een veralgemening van de slachtofferzorg en het slachtofferbeleid, alsof dit beleid van toepassing is op dé slachtoffers van criminaliteit. Zoals dit in het verleden nog gebeurd is, worden in beleidsinspanningen vooral slachtoffers van geweld beoogd, meer bepaald die vormen van geweld die herkenbaar en zichtbaar zijn voor de bevolking.

Een *algemene* slachtofferaandacht en slachtofferbeleid blijven grotendeels achterwege in het federale justitiebeleid. Het laatste Justitieplan van de minister van Justitie (2015) bevat geen afzonderlijke passage over het algemene slachtofferbeleid, wel wordt op een aantal plaatsen verwezen naar het belang van bepaalde hervormingen voor slachtoffers.³⁵ Ook

35 Minister van Justitie Koen Geens (2015). *Het justitieplan. Een efficiëntere justitie voor meer rechtvaardigheid*. Brussel: FOD Justitie.

wordt vanuit de FOD Justitie gewezen op de afnemende rol van het federale niveau wat betreft de algemene slachtofferzorg en de toenemende bevoegdheid van het regionale niveau, zoals bepaald door de zesde staatshervorming. Hoe dan ook blijkt deze beperkte aandacht voor een algemeen slachtofferbeleid op nationaal niveau enigszins in contrast te staan met voortschrijdende ontwikkelingen in het slachtofferbeleid vanuit het Nederlandse ministerie van Justitie en Veiligheid: daar blijkt wel degelijk een meerjarenplan (2018-2021) inzake slachtofferbeleid te bestaan, met een focus op de verbetering van de rechtspositie, de bejegening in het kader van het strafproces en schadeloosstelling. Belangrijke ontwikkelingen zijn te noteren op het vlak van, bijvoorbeeld, het uitbreiden van het spreekrecht van slachtoffers op de rechtszitting en het installeren van een digitaal informatieportaal waar slachtoffers hun zaak kunnen opvolgen (om hun aangifte op te volgen kunnen slachtoffers nu reeds terecht bij regionale slachtofferloketten, wat samenwerkingsverbanden zijn tussen OM, politie en slachtofferhulp). Ook de actieve bevordering van het herstelrecht vindt in dit beleid een plaats.³⁶ Daarnaast blijft Slachtofferhulp Nederland functioneren als een onafhankelijke, sterk uitgebouwde organisatie voor alle slachtoffers van misdrijven, verkeersongevallen en rampen.

Dit laatste brengt ons bij de beleidsverantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid. Hier rijst de vraag naar de wenselijkheid en de realisatie van een eigen Vlaams beleid inzake slachtofferzorg (AERTSEN, 2013). Dit beleid manifesteert zich nu vooral ten aanzien van bepaalde slachtoffergroepen, zoals hierboven verduidelijkt. In welke mate met de zesde staatshervorming nieuwe kansen worden aangegrepen om het slachtofferonthaal op het niveau van parket en rechtbank beter te coördineren met de slachtofferhulp van de CAW's, nu beide sectoren onder de bevoegdheid vallen van één Vlaams departement, is niet duidelijk (lokaal worden op het vlak van overleg wel positieve ontwikkelingen gesignaleerd). Evenmin is duidelijk welke de impact zal zijn van het Vlaams beleid inzake 'geïntegreerd breed onthaal' (GBO) op lokaal niveau, wat de organisatie van de slachtofferzorg betreft. De vraag rijst hier in welke mate slachtoffers van criminaliteit in het algemeen moeten beschouwd worden als een kwetsbare of speciale doelgroep, die bij wijze van (h)erkenning een duidelijk aanspreekpunt (zoals 'Dienst voor slachtofferhulp' en niet 'algemeen welzijnswerk') behoeft, die een zekere mate van specialistische aanpak vergt en die zelfs 'outreaching' moet benaderd worden. Dit laatste werd gedurende lange tijd als belangrijk werkingsprincipe gehanteerd door de diensten slachtofferhulp, maar het laatste decennium gingen, zoals reeds vermeld, vele CAW's een meer generalistische benadering volgen waarbij zij zich steeds minder profileerden naar de doelgroep van slachtoffers van misdrijven toe. De recente besparingsoperatie van de Vlaamse overheid lijkt deze ontwikkeling in de hand te werken, nu ook het Steunpunt Mens en Samenleving (SAM) geen verdere ondersteuning meer kan bieden inzake slachtofferhulp door de CAW's.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving stelt in haar beleidsnota 2019-2024 'slachtoffers centraal in het Vlaams beleid'.³⁷ Daarbij heeft de minister het vooral over de werking

36 Zie in dit verband: Minister van Rechtsbescherming Sander Dekker, *Brief Tweede Kamer Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces* (8 januari 2020) (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/slachtofferbeleid/documenten/kamerstukken/2020/01/08/brief-tweede-kamer-beleidskader-herstelrechtvoorzieningen-gedurende-het-strafproces>); zie ook: Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers*. Visiedocument (file:///C:/Users/u0002656/Downloads/recht-doen-aan-slachtoffers%20(1).pdf); Meerjarenagenda slachtofferbeleid 2018-2021 (file:///C:/Users/u0002656/Downloads/TK+Meerjarenagenda+slachtofferbeleid+2018+2021%20(1).pdf).

37 Beleidsnota ingediend door minister Zuhail Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, Justitie en Handhaving 2019-2024, Vlaams Parlement, 137 (2019-2020) – Nr. 1 (8 november 2019).

van de diensten slachtofferonthaal van de justitiehuizen: ze wil 'de methodologie van slachtofferonthaal versterken en de mogelijkheden onderzoeken om tot een meer proactieve en outreachende aanpak te komen in belangrijke fasen' van de strafrechtsprocedure. De minister neemt zich tevens voor het samenwerkingsakkoord van 1998 te evalueren en desgevallend te actualiseren. Verder besteedt ook zij in de beleidsnota een bijzondere aandacht aan de slachtoffers van terrorisme en slachtoffers van seksueel geweld. De werking van de CAW's inzake slachtofferzorg komt in de beleidsnota niet ter sprake, het woord 'slachtofferhulp' wordt niet gebruikt. Moet dit beschouwd worden als het bewust afbouwen van de slachtofferhulp in de niet-openbare diensten, of getuigt dit gewoon van onvolledigheid of een gebrekkig algemeen zicht op de hele sector? Hoe dan ook, een geëxpliciteerde visie op het algemene slachtofferbeleid blijft ook op het Vlaamse niveau voorlopig achterwege.

Tenslotte valt in de hierboven vermelde beleidsnota's omtrent justitie op federaal en Vlaams niveau de totale afwezigheid op van enige verwijzing naar de Europese slachtofferrichtlijn van 2012. Dit is wel héél merkwaardig, aangezien deze richtlijn hoge eisen stelt aan de versterking van de rechtspositie en de bejegening van slachtoffers in het strafproces, de ontwikkeling van maatschappelijke voorzieningen, de opleiding van de actoren en de grensoverschrijdende samenwerking. Dat deze richtlijn ook uitdagingen stelt voor ons land, is vrij duidelijk, onder meer op het vlak van de juridische mogelijkheden voor slachtoffers om beslissingen tot niet-vervolgung te laten herzien,³⁸ het verlenen van vertaal- en tolkenfaciliteiten, de systematische screening van slachtoffers op hun noden voor bijkomende bescherming en de noodzakelijke coördinatie van alle diensten (DE BACKER, 2019; European Parliamentary Research Service, 2017). Een aantal bepalingen uit de richtlijn werd door de Belgische wetgever wel degelijk getransponeerd,³⁹ maar vooralsnog blijft het wachten op het eerste algemene evaluatierapport aangaande de implementatie van de richtlijn in de EU-lidstaten (evaluatierapport dat reeds in 2017 door de Europese Commissie diende afgeleverd te worden, maar er in april 2020 nog steeds niet is) en op de – te verwachten kritische – benadering van de Belgische situatie. Hierbij kan men hopen dat de Europese Commissie niet enkel kijkt naar de formele of letterlijke omzetting van de slachtofferrichtlijn, maar ook naar de feitelijke implementatie en ontwikkelingen op het terrein.

REFERENTIES

- ADRIAENSENS, P. (2010). *Verslag activiteiten Commissie voor de behandeling van klachten wegens seksueel misbruik in een pastorale relatie*. Leuven: Commissie voor de behandeling van klachten wegens seksueel misbruik in een pastorale relatie.
- AERTSEN, I. (2003). Het victimisme in de slachtofferzorg. In P. GORIS & D. KAMINSKI (Eds.). *Preventie en het paars-groene veiligheidsbeleid* (pp. 222-231). Brussel: Interuniversitair Netwerk Criminaliteitspreventie.
- AERTSEN, I. (2010). Samen sterk? De vraag naar coherentie en effectiviteit in het slachtoffer- en herstelbeleid. *Panopticon*, 31(5), 1-9.

38 Zie in dit verband: VERHELST (2013: 276-277), waar, met verwijzing naar rechtspraak van het EHRM, het standpunt verdedigd wordt dat in het Belgische strafprocesrecht het slachtoffer voldoende mogelijkheden heeft om een beslissing tot niet-vervolgung alsnog 'te bestrijden' via een klachtneerlegging met burgerlijke partijstelling bij de onderzoeksrechter of een rechtstreekse dagvaarding voor de strafrechter.

39 Zie bijvoorbeeld de bepalingen inzake vertaling en vertolking in het Wetboek van strafvordering: Wet van 28 oktober 2016 houdende verdere omzetting van de Richtlijn 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures en van de Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ, BS 24 november 2016.

- AERTSEN, I. (2013). Kansen voor een responsieve gemeenschapsjustitie. Beschouwingen bij de zesde staatshervorming. *Panopticon*, 34(4), 237-244.
- AERTSEN, I. (2015). De intrede van het slachtoffer en herstel in het forensisch welzijnswerk. In R. ROOSE, F. VANDER LAENEN, I. AERTSEN & L. VAN GARSSE (Eds.), *Handboek forensisch welzijnswerk. Ontwikkeling, beleid, organisatie & praktijk* (pp. 71-89). Gent: Academia Press.
- AERTSEN, I., CHRISTIAENSEN, S., HOUGARDY, L., & MARTIN, D. (2002). *Vademecum Politie slachtofferbejegening*. Gent: Academia Press.
- AERTSEN, I., & DE RANTER, N. (2012). Seksueel misbruik binnen de katholieke kerk: Een schets van fenomeen en daderschap. *Panopticon*, 33(1), 3-23.
- AERTSEN, I., & HUTSEBAUT, F. (2010). *Kinderen als slachtoffer van het verkeer. Onderzoek naar de noden, behoeften en ervaringen van verkeersslachtoffers en hun nabestaanden*. Brussel: ASP – Academic & Scientific Publishers.
- Amnesty International (2020). *Dossier seksueel geweld in België 2020*. Verkregen op 17 maart 2020, via https://www.amnesty-international.be/sites/default/files/bijlagen/amnesty_international_dossier_seksueel_geweld_in_belgie_2020.pdf.
- BAERT, S., & KEYGNAERT, I. (2019). *Wetenschappelijk evaluatierapport pilootproject Zorgcentra na Seksueel Geweld*. Gent: Universiteit Gent, International Centre for Reproductive Health.
- BOSSAERTS, B. (Ed.) (2007). *Voor een betere opvang en begeleiding van verkeersslachtoffers. Rapport van de stuurgroep van de Staten-generaal*. Brussel: Vlaamse Overheid, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- BRIENEN, M.E.I., & HOEGEN, E.H. (2000). *Victims of Crime in 22 European Criminal Justice Systems. The implementation of Recommendation (85)11 of the Council of Europe on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure*. Nijmegen: WLP.
- BRUGGEMAN, W. (Ed.) (2018). *Parlementaire onderzoekscommissie terroristische aanslagen 2016. Conclusies en aanbevelingen*. Oud-Turnhout: Gompel&Svacina.
- DE BACKER, K. (2019). *VOCIARE: Victims of Crime Implementation Analysis of Rights in Europe. National report Belgium*. Brussels: Victim Support Europe.
- De bisschoppen en hogere oversten van België (2019). *Seksueel misbruik van minderjarigen in een pastorale relatie in de katholieke Kerk in België. Naar een coherent beleid*. Brussel: Stichting Dignity.
- DEBLAUWE, A. (2019). Het belang van erkenning. Naar een permanente Commissie historisch misbruik, *Panopticon*, 40(2), 136-139.
- Dienst Beknopt Verslag van de Kamer van volksvertegenwoordigers (Ed.) (2018). *Onderzoekscommissie terroristische aanslagen 22 maart 2016. Beknopt overzicht van de werkzaamheden en aanbevelingen*. Brussel: Kamer van Volksvertegenwoordigers.
- European Parliamentary Research Service (2017). *The Victims' Rights Directive 2012/29/EU. European Implementation Assessment*. Brussels: Secretariat of the European Parliament (DG EPRS).
- FRANCK, P., & WIJCKMANS, D. (2016). Family Justice Centers: de aanpak van intrafamiliaal geweld herinrichten vanuit het perspectief van de cliënt. *Panopticon*, 37(4), 382-386.
- HARDYNS, W. (2020). De revival van de nationale slachtofferenquête: naar een veiligheidsmonitor 2.0? *Panopticon*, 41(1), 42-53.
- HUTSEBAUT, F., SCHEPERS, J., VANDENDAELE, N., & WESTLAND, G. (2016). *Rapport van de Vlaamse Staten-Generaal voor een betere opvang en begeleiding van verkeersslachtoffers, 16 februari 2007. Implementatie van de aanbevelingen: een stand van zaken*. Berchem: Rondpunt v.z.w.
- KEYGNAERT, I., & VAN MELKEBEKE, I. (2018). *Zorg voor slachtoffers van seksueel geweld: Gids voor steunfiguren*. Gent: ICRH-Universiteit Gent.
- LETSCHERT, R., STAIGER, I., & PEMBERTON, A. (Eds.) (2010). *Assisting Victims of Terrorism: Towards a European Standard of Justice*. Dordrecht: Springer.

- Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid (1996). *Strategisch Plan van een nationaal slachtofferbeleid*. Brussel: Ministerie van Justitie.
- Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid (1998). *Handvest voor het slachtoffer van een misdrijf*. Brussel: FOD Justitie.
- OP DE BEECK, H., PUT, J., TANS, A., PLEYSIER, S., & HERMANS, K. (2014). *Samen werken tegen kindermishandeling. Het protocol van moed en de grenzen van het beroepsgeheim*. Leuven: LanooCampus.
- PETERS, T., & GOETHALS, J. (Eds.) (1993). *De achterkant van de criminaliteit. Over victimologie, slachtofferhulp en strafrechtsbedeling*. Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen België.
- ROEVENS, E., & AERTSEN, I. (2013). *Onderzoek naar de effecten van ketensamenwerking binnen het CO3-project*. Leuven: Leuven Instituut voor Criminologie.
- TAEYMANS, M., DEFOUT, M.-E., GENGOUX, V., & MARCOTTE, A. (2014). *Evaluatie van de COL 10/2005 betreffende de Seksuele Agressieset. Eindrapport*. Brussel: Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid.
- VANFRAECHEM I., LEMONNE A., & VANNESTE C. (Eds.) (2010). *Wanneer het systeem de slachtoffers ontmoet. Eerste resultaten van een evaluatieonderzoek aangaande slachtofferbeleid*. Gent: Academia Press.
- VERHELST, S. (2013). *De rol van het slachtoffer in het straf(proces)recht*. Morsel: Intersentia.
- VERHOEVEN, Ph., & AERTSEN, I. (2019). Het Centrum voor Arbitrage inzake Seksueel Misbruik: what's in a name? *Panopticon*, 38(6), 482-491.
- VERHOEVEN, Ph., & VULSTEKE, L. (2011). *Het Fonds voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan occasionele redders*. Brussel: Larcier.