

Samen sterk?

De vraag naar coherentie en effectiviteit in het slachtoffer- en herstelbeleid

Ivo AERTSEN*

In oktober 2005 vond naar aanleiding van het tienjarig bestaan van het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid een studiedag plaats. Er werd - vooral ten behoeve van het parlement en de politieke wereld - een breed beeld geschetst van de ontwikkelingen inzake slachtofferbeleid (Van Camp, 2007). Als voorbereiding op deze studiedag stelde het Nationaal Forum een uitvoerig rapport samen over 'de stand van zaken' (Nationaal Forum, 2004). In 1998 was reeds een eerste 'stand van zaken' opgesteld. Februari 2010: het Forum is inmiddels 15 geworden en er volgt een nieuwe studiedag, met ongeveer het zelfde doel: het opmaken van een balans van de activiteiten en het nagaan van toekomstperspectieven en uitdagingen. Deze evaluatiemomenten vragen om een vergelijking: hoe is het slachtofferbeleid in deze periode geëvolueerd tegen de achtergrond van reeds vroeger ingezette ontwikkelingen? De algemene, zich herhalende teneur is daarbij duidelijk: de zaken gaan niet slecht, vooruitgang wordt geboekt op een aantal domeinen, de slachtoffergevoeligheid neemt toe, de dienstverlening is erop vooruit gegaan. Tegelijk heerst echter grote onduidelijkheid en onzekerheid over de *effectiviteit* van wetgevende en andere initiatieven en met name ook over de moeizame integratie van de slachtofferaandacht in bepaalde sectoren en de onderlinge samenwerking tussen deze sectoren (Aertsen, 2003). Gemengde gevoelens dus bij de beleidsmakers en dienstverleners in de slachtofferzorg: tevredenheid met de zinvolheid en de bereikte resultaten zoals ervaren in het dagelijkse werk enerzijds, frustratie bij steeds terugkerende vaststellingen van een aantal hardnekkige, structurele problemen en de onwil of onmogelijkheid om op beleidsvlak doorbraken te forceren anderzijds. Ontwikkelingen inzake het slachtofferbeleid geven blijk van een aantal ambiguïteiten, die tot op zekere hoogte ook terug te vinden zijn op het vlak van het (nog jongere) beleid inzake herstelrecht.

FASEN IN DE ONTWIKKELING

Na de impulsen inzake slachtofferzorg en -beleid in de jaren tachtig vanwege de Vlaamse en Waalse Diensten voor Slachtofferhulp en de totstandkoming van een mechanisme van schadevergoeding door de overheid (Wet 1 augustus 1985), zagen we in de eerste helft van de jaren negentig, mede onder druk van politieke feiten en de zich verder ontwikkelende vertrouwenscrisis, vooreerst een reeks samenhangende beleidsinitiatieven op het vlak van de politieke slachtofferbejegening (met betrekking tot wetgeving, opleiding, infrastructuur, instrumentarium, onderzoek). Dit werd snel gevolgd door slachtoffergerichte vernieuwingen op het vlak van de gerechtelijke afhandeling (de oprichting van Diensten voor Slachtofferonthaal op het Parket, de verruiming van de minnelijke schikking, de lancering van de bemiddeling in strafzaken, de pilootfase van herstelbemiddeling). In de tweede helft van de jaren negentig zetten deze slachtoffergerichte ontwikkelingen zich voort, met - het zijn de Dutroux-jaren - belangrijke stimulansen vanuit een verhoogde maatschappelijke gevoeligheid. De Vlaamse Dien-

* Hoofddocent K.U.Leuven, Leuvens Instituut voor Criminologie.

sten voor Slachtofferhulp – inmiddels gereorganiseerd onder de Centra voor Algemeen Welzijnswerk – krijgen meer armslag en de Diensten voor Slachtofferonthaal worden uitgebreid en gereguleerd. Op wetgevend vlak wordt vooral 1998 een sterk jaar: de Wet Franchimont versterkt de positie van het slachtoffer in het strafproces op een aantal essentiële punten, de Wet op de Voorwaardelijke Invrijheidstelling geeft het slachtoffer een formele positie in de strafuitvoering en er wordt een samenwerkingsakkoord inzake slachtofferzorg afgesloten tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap. Het herstelrecht van zijn kant kan zich gestaag ontwikkelen: herstelbemiddeling wordt door Justitie erkend als nationaal project en door Suggnomè (en later ook door Médiante) stapsgewijs geïmplementeerd in alle gerechtelijke arrondissementen; het pilootproject ‘herstelgerichte detentie’ kent in 2000 een veralgemening naar alle strafinrichtingen, met name vooral door het installeren van de nieuwe functie van ‘herstelconsulent’. Het verwondert dan ook niet dat België op het einde van de jaren negentig internationaal positief geëvalueerd wordt om de veelheid van slachtoffergericht wetgevend werk dat in het afgelopen decennium verricht werd (Brienen en Hoegen, 2000).

Dan volgt er een periode van relatieve stilte, hoewel de praktijk zich verder ontwikkelt. Die slachtoffergerichte beleidsluwte valt vooral op bij Binnenlandse Zaken, met het excuus van de alle energie opslorpende politiehervorming. Slachtofferbejegening mag dan in 2001 wel opgenomen worden als één van de zes functionaliteiten van de basispolitiezorg (K.B. 17 september 2001), er wordt gedurende meerdere jaren weinig of geen centrale beleidsaansturing gegeven: de rol van de slachtofferbejegening in de opleiding wordt terug geschroefd, er functioneert gedurende meerdere jaren geen (wettelijk voorzien) centraal aanspreekpunt voor slachtofferzaken, de ondersteuning naar het lokale niveau is quasi-onbestaande. Hierdoor ontstaan binnen de lokale (en federale) politie zeer verscheiden praktijken en modellen inzake de diverse aspecten van de slachtofferbejegening, die nochtans op uniforme wijze reglementair is voorgeschreven voor alle politiekorpsen. Pas in 2007 tracht een nieuwe ministeriële omzendbrief (GPI 58) daarin opnieuw meer stroomlijning te krijgen.

Verhoogde activiteit treedt opnieuw op in 2005-2006, met belangrijke wetgeving op het vlak van de positie van het slachtoffer in de strafuitvoering (Wet 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van gedetineerden en de aan het slachtoffer toegekende rechten) en de ‘verwettelijking’ van het herstelrecht: de Wet van 22 juni 2005 die nu een basis biedt voor een veralgemeend aanbod van (herstel)bemiddeling in de opeenvolgende fasen van de strafrechtsbedeling en de Wet van 13 juni 2006 tot wijziging van de Wet op de jeugdbescherming, die met bemiddeling en het herstelgericht groepsoverleg in grote mate geschoeid is op herstelrechtelijke leest. Het aanbod van bemiddeling en andere voorzieningen worden ten behoeve van de betrokken slachtoffers vermeld in de nieuwe eenvormige attesten van klachtneerlegging, die begin 2010 werden ingevoerd bij de politiediensten (omzendbrief COL 5/2009 van het College van Procureurs-generaal).

WISSELENDE RESULTATEN

Bovenstaande greep uit recente en minder recente beleidsontwikkelingen geeft alleszins geen aanleiding tot pessimisme. Van passiviteit of algehele inertie wat betreft initiatief om de juridische positie en de feitelijke bejegening van de slachtoffers te verbe-

teren, kan bezwaarlijk sprake zijn. Het zelfde geldt voor het herstelrechtelijke domein, waar de herstelrechtelijke praktijken van bemiddeling en *conferencing* effectief doorgang vinden, maar waar tevens herstelrechtelijke inspiratie geboden wordt voor andere, reeds bestaande werkvormen binnen de hulpverlening, politie en justitie. Ook voor deze geïntegreerde ontwikkelingen op het vlak van het herstelrecht wordt België in het buitenland geprezen. Kortom, er werd in ons land de voorbije twee decennia behoorlijk wat *victimagogisch* en herstelrechtelijk initiatief aan de dag gelegd, zij het onder druk van maatschappelijke gebeurtenissen en ontwikkelingen (in de jaren 1990-2000) of door een aanhoudende beïnvloeding door bepaalde slachtoffergroepen of praktijkwerkers uit de hulpverlening, politie en magistratuur (in de jaren 2000-2010). Het is tevens niet overdreven te stellen dat ook het wetenschappelijk onderzoek een aanzienlijke rol heeft gespeeld in het initiëren, begeleiden en evalueren van deze slachtoffer- en herstelgerichte ontwikkelingen.

Deze verwezenlijkingen worden (uiteraard) onderschreven in beleidsnota's en verklaringen van de opeenvolgende Ministers van Justitie en Welzijn. Daarbij luidt het steeds dat al heel wat bereikt werd en dat ons land internationaal goed scoort, maar dat het slachtofferbeleid in België vooral *coherentie* mist. *'On peut se réjouir que la politique en faveur des victimes a connu un essor particulièrement important depuis les années nonante. (...) Toutefois, le foisonnement de nouvelles législations, prises à tous les niveaux de pouvoirs (...) ne garantit pas toujours la cohérence et l'effectivité des initiatives (...). (...) moeten we ons in de eerste plaats de vraag stellen of de voorzieningen van de laatste tien jaar reeds doordrongen in de praktijk en in de mentaliteit.'* (Onkelinx, 2004). Vijf jaar later heeft Minister De Clerck het eveneens over de versnippering van het slachtofferbeleid en het gebrek aan coherentie tussen de verschillende overheden (De Clerck, 2010b). Daarbij wijst hij enerzijds op de noodzaak van meer centraal overleg tussen het Federale niveau (Justitie, Binnenlandse Zaken) en de Gemeenschappen en Gewesten, en anderzijds op het belang van een vlottere samenwerking tussen politie, justitie en hulpverlening op het terrein. Om de verbeterde rechtspositie van het slachtoffer ook in de praktijk te kunnen waarmaken, moet voldaan worden aan een belangrijke basisvereiste, met name een duidelijke informatieverstrekking aan het slachtoffer doorheen de opeenvolgende fasen van de rechtspleging. Voor de verbetering van de informatieverstrekking – eveneens het voorwerp van een werkgroep opgericht door het College van Procureurs-Generaal (zie de hoger vermelde omzendbrief COL 5/2009) – stelt de Minister de creatie van een (elektronisch) eenheidsdossier in het vooruitzicht (De Clerck, 2010a). Wat verder gemeenschappelijk is aan de standpunten van beide geciteerde Ministers van Justitie, is dat zij het eens zijn over de belangrijkste instrumenten om een grotere mate van coherentie en effectiviteit te bekomen: het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid enerzijds en de samenwerkingsakkoorden inzake slachtofferzorg anderzijds.

Het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid, opgericht in 1994, heeft ongetwijfeld een belangrijke rol gespeeld in de totstandkoming en verdere ontwikkeling van het slachtofferbeleid. Het groepeerd ruim 30 federale en regionale instellingen die alle een verantwoordelijkheid hebben in het bijdragen tot een geïntegreerd slachtofferbeleid. Hiertoe heeft het Forum in zijn 15-jarig bestaan een aantal aanbevelingen en adviezen uitgewerkt en worden bij nieuwe regeringsvormingen memoranda met aandachtspunten opgesteld. Onder de belangrijkste verwezenlijkingen van het Nationaal Forum kunnen gerekend worden: de totstandkoming van het Strategisch Plan van een Natio-

naal Slachtofferbeleid onder de toenmalige Minister van Justitie De Clerck in 1996 (Nationaal Forum, 1996), het Handvest met de rechten van het slachtoffer (1998), de totstandkoming van het Samenwerkingsakkoord inzake slachtofferzorg tussen de federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap in 1998 en de opeenvolgende wetwijzigingen inzake financiële hulp door de overheid aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden. Zoals reeds vermeld werd bij twee gelegenheden (1998 en 2004) door het Nationaal Forum een 'stand van zaken' voorgesteld, waarbij een balans werd opgemaakt van de eigen activiteiten en de implementatie van het slachtofferbeleid in het algemeen. De aanvankelijke bedoeling was om dit tweejaarlijks te herhalen, maar zoals gezegd volgde er pas in 2010 een derde belangrijk evaluatiemoment. Wat de eigen rol betreft, werd er doorheen de jaren herhaaldelijk gewezen op de beperkte beleidsmatige impact en gebrekkige slagkracht van het Forum. Vandaar het steeds terugkerende verzoek tot het verlenen van een meer officieel statuut aan dit feitelijke samenwerkingsverband. Een eerste poging tot 'institutionalisering' en het organiseren van een eigen secretariaat bleek in het begin van de jaren 2000 problematisch bij gebrek aan het nodige budget en het achterwege blijven van overleg met de Gemeenschappen en Gewesten. Sindsdien werd, ook door de opeenvolgende Ministers van Justitie en Welzijn, de noodzaak tot institutionalisering van het Nationaal Forum bevestigd, zonder dat het daarbij tot een daadwerkelijk initiatief kwam. Wel valt uit de meer recente beleidsverklaringen van de Ministers De Clerck (Justitie) en Vandeurzen (Welzijn) af te leiden dat het overleg opnieuw op gang getrokken wordt. Dezelfde Ministers hechten veel belang aan de goede werking van de arrondissementele raden voor slachtofferbeleid, die door het Samenwerkingsakkoord van 1998 in het leven geroepen werden. Echter, opeenvolgende evaluaties hebben aangetoond dat er grote verschillen bestaan in intensiteit en aard van de (soms zeer formalistische) werking van deze arrondissementele raden, en dat de doorstroming van gegevens en noden tussen het arrondissementele niveau en het Nationaal Forum verre van ideaal verloopt (Devroey et al., 2003). Er is zo goed als geen samenwerking tussen beide niveaus. Ook blijkt er weinig of geen uitwisseling te zijn tussen de arrondissementele raden onderling.

Het Samenwerkingsakkoord inzake slachtofferzorg tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap van 1998 heeft, ondanks een aantal aanzetten, tot op heden geen tegenhanger gevonden bij de andere Gemeenschappen en Gewesten. In 2009 werden uiteindelijk bij wijze van overgangsmaatregel 'protocolakkoorden' ondertekend op het niveau van het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap. Daarin hebben de ondertekende partijen er zich toe verbonden om te komen tot formele samenwerkingsakkoorden vóór het einde van 2010. De toepassing van het Vlaams Samenwerkingsakkoord dient, op basis van art. 13, tweejaarlijks geëvalueerd te worden door het Nationaal Forum. In een periode van 12 jaar gebeurde dit slechts twee keer (in 2003 en 2010). Wel was het Samenwerkingsakkoord herhaaldelijk voorwerp van evaluatie door de Vlaamse Diensten voor Slachtofferhulp. Een belangrijk uitgangspunt van het slachtofferbeleid, zoals uitgewerkt in het Samenwerkingsakkoord maar ook in andere wetgeving en regelgeving ten aanzien van de politieke slachtofferbejegening en het justitiële slachtofferonthaal, betreft de gewenste inbedding van de slachtofferzorg in de dagelijkse praktijk van alle medewerkers van deze diensten. Deze interne spreiding van slachtofferzorg heeft men pogen te realiseren door de Diensten Politieke Slachtofferbejegening en de Diensten Slachtofferonthaal op het parket een primordiale ondersteunende functie te geven ten aanzien van de andere geledingen van de dienst. Opeenvolgende evaluaties tonen aan dat deze strate-

gie bijzonder moeilijk te verwezenlijken is en dat de structurele opdrachten van deze gespecialiseerde diensten het moeten afleggen tegen hun taak van individuele slachtofferopvang; het systematisch toeleiden van individuele slachtoffervragen naar deze gespecialiseerde units ontnemt stimulansen voor politiemensen en magistraten om de eigen houding en procedures aan te passen. Een ander blijvend knelpunt betreft de praktijk van het verwijzen van slachtoffers, zoals bepaald in het Samenwerkingsakkoord: het proactief verwijzen van bepaalde categorieën slachtoffers door politie en gerechtelijke instanties naar de Diensten voor Slachtofferhulp, zoals wettelijk voorgeschreven, gebeurt slechts in een beperkt aantal gevallen. Het naleven van deze wettelijke verplichting blijkt niet afdwingbaar te zijn. Hoewel de respectievelijke taken en bevoegdheden inzake slachtofferzorg door de verschillende betrokken sectoren omschreven werden in het Samenwerkingsakkoord, blijft de indruk van versnippering bestaan en is voor velen het onderscheid tussen slachtofferbejegening, slachtofferonthaal en slachtofferhulp niet duidelijk, soms ook niet relevant. Ten slotte dient een aantal bepalingen uit het Samenwerkingsakkoord aangepast te worden aan de inmiddels gewijzigde omstandigheden – aanpassing waaraan thans gewerkt wordt binnen het Nationaal Forum.

IMPLEMENTATIEPERIKELN NADER BEKEKEN

Naast de hierboven vermelde successen, blijkt dus de *coherente* implementatie van een slachtofferbeleid, zowel nationaal als lokaal, geen evidentie te zijn. Het daadwerkelijk doorvoeren van een gecoördineerd beleid ten aanzien van slachtoffers van misdrijven *in het algemeen* blijkt moeilijker te verlopen dan het implementeren van een dergelijk beleid ten aanzien van specifieke doelgroepen. Als voorbeelden van dergelijke aanzetten tot geïntegreerd, *categoriaal* beleid kunnen vermeld worden: (1) de opeenvolgende Nationale Actieplannen Partnergeweld (2001-2009), ondersteund door de provinciale coördinaties inzake geweld en slachtofferbeleid en de omzendbrieven inzake intrafamiliaal geweld en partnergeweld van het College van Procureurs-Generaal (COL 3/2006 en COL 4/2006), gevolgd door meerdere evaluaties (Vanfraechem en Aertsen, 2010); (2) de Vlaamse Staten-generaal voor een betere opvang en begeleiding van verkeersslachtoffers (Bossaerts, 2007) met als belangrijke uitlopers de aanstelling van een Vlaamse Regeringscommissaris voor verkeersslachtoffers en de oprichting van het Vlaams informatie- en expertisecentrum Rondpunt; (3) het protocol Kindermishandeling Justitie-Welzijn (maart 2010), met een gedetailleerd stappenplan voor de diverse interventies en de onderlinge afstemming daarvan (De Clerck en Vandeurzen, 2010).

In diverse evaluaties en beschouwingen bij het slachtofferbeleid worden eveneens vraagtekens geplaatst bij de *effectiviteit* van nieuwe diensten, voorzieningen en rechten voor slachtoffers. Is er *de facto* een rechtsgelijk aanbod van de dienstverlening aan alle slachtoffers, werken de nieuw gecreëerde rechten al dan niet selectief en restrictief, gaat de kwaliteit van de informatieverstrekking en bejegening er daadwerkelijk op vooruit, hoe ervaren slachtoffers de hulpverlening, werkt de slachtofferaandacht een grotere punitiviteit in de hand? Ten aanzien van dit soort vragen hebben we althans in België geen traditie van empirisch wetenschappelijk onderzoek; vaak wordt formele implementatie zonder meer gelijk gesteld aan feitelijke implementatie (Brienen et al., 2000). Een uitzondering hierop vormt het NICC-onderzoek naar de globale implementatie van het slachtofferbeleid in België en de impact op het terrein (Aertsen, 2010; Vanfraechem et al., 2010). Dit onderzoek, dat sinds 2004 continu wordt gevoerd, richt zich

zowel op de (coherente) implementatie van het beleid in en tussen diverse sectoren, als op de effectiviteit hiervan in termen van ervaringen van slachtoffers. Een aantal van boven vermelde knelpunten vindt in dit onderzoek een bevestiging en verdere uitwerking. Naast dit beleidsgericht onderzoek moet melding gemaakt worden van recent onderzoek in opdracht van de Vlaamse Overheid naar de vrijwilligerswerking van de Diensten voor Slachtofferhulp (Van Hove et al., 2009). Voor de verdere evaluatieve opvolging van het slachtofferbeleid en de effectiviteit dringt zich een meer verfiynd onderzoekskader op. Er dient een duidelijk inzicht te zijn in de ‘noden’ van slachtoffers en de diverse manieren waarop met de eigen victimisatie wordt omgegaan. Er moet een duidelijk concept van ‘effectiviteit’ gehanteerd worden, zodat het onderzoek toelaat om uit te maken of bepaalde vormen van dienstverlening of nieuw gecreëerde rechten inderdaad tegemoet komen aan deze noden (Dunn, 2007). Recent onderzoek in Nederland naar tevredenheid met en – meer algemeen – kwaliteit van de slachtofferzorg, waarbij diverse meetinstrumenten werden uitgewerkt, kan verdere inspiratie bieden (van Wonderen en Moll, 2007; van Mierlo et al., 2009).

Hierboven werd tevens gewezen op de Belgische realisaties inzake *herstelrechtelijke* praktijken en de internationale uitstraling ervan. Doch ook hier zijn enkele nuanceringen op hun plaats. We beschikken weliswaar over interessante wettelijke kaders voor het aanbod van bemiddeling in de opeenvolgende fasen van de rechtspleging, zowel voor minderjarigen als voor meerderjarigen. Er werd voorzien in een infrastructuur en een financieringssysteem, door respectievelijk de FOD Justitie en de Vlaamse overheid. Doch valt ook hier op dat weinig aandacht is gegaan naar de ondersteuning van de praktijk. Het subsidiesysteem voor herstelbemiddeling meerderjarigen (Wet 22 juni 2005 en uitvoeringsbesluiten) maakte de uitvoeringspraktijk wel mogelijk, maar voorzag niet in de noodzakelijke coördinatie, ondersteuning en evaluatie. De arrondissementale stuurgroepen kregen in de regelgeving geen statuut. De wettelijk voorziene deontologische commissie is na vijf jaar nog steeds niet operationeel. Inspanningen om in samenspraak met de betrokken centrale overheden te komen tot een soort ‘bovenbouw’ voor de coherente en effectieve uitbouw van herstelrechtelijke praktijken in ons land werden niet gehonoreerd. Ook in het bemiddelingsveld zijn er aanwijzingen dat slechts in een beperkt deel van de in aanmerking komende dossiers het aanbod van bemiddeling daadwerkelijk wordt gedaan. Het project ‘herstelgerichte detentie’ kreeg in 2008 een onverwachte wending met de plotse omvorming van de functie van herstelconsulent in een meer algemene, ondersteunende managementfunctie op directieniveau. In deze laatste ontwikkeling zullen sommigen ongetwijfeld een voorbeeld zien van ‘recuperatie’ van nieuwe werkvormen en middelen door bestaande instituties. Een parallel kan getrokken worden met eerdere ontwikkelingen in belendende sectoren, zoals de omvorming van de ondersteunende functie van adjunct-adviseur strafbemiddeling in een meer algemene functie einde jaren negentig, binnen de nieuwe Dienst Justitiehuisen.

NAAR EEN DAADWERKELIJK BELEIDSINSTRUMENT?

Naar de verwezenlijkingen en knelpunten in het (Belgische en Vlaamse) slachtoffer- en herstelbeleid kan men op verschillende manieren kijken. Op een aantal domeinen werden zonder enige twijfel belangrijke resultaten geboekt en kan men redelijkerwijs verwachten dat slachtoffers nu beter geïnformeerd en bejegend worden. Slachtoffers, of althans sommige categorieën, beschikken nu over meer formele rechten. Toch is de

effectuering van deze rechten en voorzieningen ten aanzien van deze groepen en zeker ten aanzien van de grote meerderheid van slachtoffers geen vanzelfsprekendheid. Dit dient – 25 jaar na het opstarten van slachtofferhulp in Vlaanderen – onder ogen gezien te worden. De grote pijnpunten worden zowel door het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid als de opeenvolgende Ministers van Justitie erkend: de nog steeds gebrekkige informatieverstrekking aan slachtoffers van misdrijven, de onoverzichtelijkheid van de verschillende juridische statuten en daarmee samenhangende rechten voor slachtoffers in het kader van de strafrechtsbedeling, de beperkte interne inbedding van slachtoffergerichte attitudes en bekwaamheden bij politie en justitie, de gebrekkige verwijzing van slachtoffers naar de Diensten voor Slachtofferhulp, de onvoldoende personeelsmiddelen van deze laatste diensten, het uitblijven van samenwerkingsakkoorden met Gemeenschappen en Gewesten, de beperkte werking van de arrondissementale raden voor slachtofferbeleid en de gebrekkige doorstroming naar het Nationaal Forum. De globaal genomen beperkte implementatie van het slachtofferbeleid doet het Nationaal Forum besluiten dat de toegekende rechten voor slachtoffers '(meer) operationeel' moeten gemaakt worden (Nationaal Forum, 2007). In zijn recent Memorandum (juli 2010) stelt het Forum: *'De recente evaluatie van de prestaties van de voorbije vijftien jaar van haar bestaan heeft bevestigd dat er nog steeds veel problemen bestaan met betrekking tot de effectieve uitvoering van verschillende hervormingen van de wetgeving en regelgeving. Eén van de paradoxale effecten van de huidige evolutie is de complexiteit en het onvolledige karakter van het slachtofferstatuut. Bovendien hebben de fragmentering van het zorgdispositief en de afwezigheid van een coherent nationaal referentiekader als effect dat slachtoffers nog steeds dagelijks een correcte en zorgvuldige behandeling wordt ontzegd die hen wettelijk wordt gegarandeerd.'* (Nationaal Forum, 2010: 1). *Het Nationaal Forum komt in 2007 tot de 'verontrustende vaststelling' dat 'verschillende tekenen er op wijzen dat er steeds minder aandacht wordt besteed aan de problematiek van de slachtoffers of dat althans steeds minder prioriteit eraan wordt gegeven' en 'De inspanningen met betrekking tot opleiding blijven ontoereikend en in verschillende gevallen wordt zelfs een teruggang vastgesteld'* (Nationaal Forum, 2007: 2). *Eén van de conclusies van het NICC-onderzoek met betrekking tot de implementatie van de voorzieningen luidt dat 'bepaalde autoriteiten van het beleid, de administratie en het gerecht te weinig geïnvesteerd hebben'* (Vanfraechem et al., 2010: 95). *Vermeldenswaard is ten slotte de aanbeveling van het Nationaal Forum (2009, 2010) om 'victimologische thema's' verplicht op te nemen in de opleiding van relevante beroepsgroepen, zoals juristen en maatschappelijk werkers, aangezien 'deze personen vaak de elementaire kennis ontbreken om met problematieken zoals intrafamiliaal geweld of verkeersslachtofferschap om te kunnen gaan'.*

Met het oog op een eventuele institutionalisering wordt momenteel een evaluatie van het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid in het vooruitzicht gesteld. Hierbij zullen, aldus Minister van Justitie De Clerck (2010a), verschillende pistes verkend worden en kan tevens de link gelegd worden met de toenemende vereisten van het slachtofferbeleid vanuit het Europees en internationaal niveau. Het Nationaal Forum blijkt inderdaad dé draaischijf te (moeten) zijn voor de uitwerking, realisatie en opvolging van een samenhangend, geïntegreerd en effectief slachtofferbeleid. Indien men die weg wil uitgaan, moet o.i. het Forum herdacht en hervormd worden tot een solide en efficiënt werkend orgaan, dat in staat is om een globale en gedeelde visie op de slachtofferproblematiek en het slachtofferbeleid uit te bouwen en de nodige slagkracht verwerft om daadwerkelijk te wegen op de (politieke) besluitvorming van diverse overheden. Een

onafhankelijk juridisch statuut is hiervoor een vereiste, met een zekere zelfstandigheid ten aanzien van wisselende politieke formaties. Mogelijk dient één en ander vorm te krijgen in het kader van een nieuw samenwerkingsakkoord, hoewel dergelijk akkoord lang niet alle actoren kan verenigen. Tot op heden ent het slachtofferbeleid zich in grote mate op de strafrechtelijke afhandeling, terwijl er veel méér aan de orde is: een geïntegreerd slachtofferbeleid veronderstelt de betrokkenheid van meerdere maatschappelijke sectoren en geïntegreerde strategieën (United Nations, 1999; Waller, 2003). Niet enkel de psychosociale hulpverlening, maar ook de medische sector, het verzekeringssysteem en de media dienen aangesproken te worden op hun verantwoordelijkheid. De publieke opinie dient op deskundige wijze voorgelicht te worden, niet enkel over slachtofferrechten en beschikbare dienstverlening, maar ook met betrekking tot aspecten die percepties van onveiligheid, criminaliteit en slachtofferschap beïnvloeden. Als strategie van slachtoffergerichte strafrechtshervorming blijken de Belgische voorzieningen zich voornamelijk te situeren in de combinatie van een (activerend) 'welfare model' en een 'victim/offender reparation model', in mindere mate blijken ontwikkelingen zich te richten op een 'communitarian model' waar de publieke dimensie en het maatschappelijk belang nadrukkelijk mee in het vizier worden genomen (Dignan en Cavadino, 1996). Toch zou ook voor ons land een bredere oriëntatie van de slachtofferzorg op de maatschappelijke context en ruimere probleemoplossingsmogelijkheden welkom zijn. Dit veronderstelt – ook vanuit de strafrechtsbedeling – een attitude van openheid en de bereidheid om te reflecteren over de maatschappelijke functie van het strafrecht.

Een dergelijke globale aansturing vormt een enorme uitdaging voor een (noodzakelijk geacht) 'National Responsibility Centre', dat een centrale rol moet spelen in het consolideren en 'mainstreamen' van de ontwikkelingen in de diverse sectoren. Dit kan alleen maar slagen als voldoende politieke wil en engagement bij de respectieve overheden kan gemobiliseerd worden én mits voldoende personeels- en financiële middelen ter beschikking worden gesteld van een nationaal secretariaat met een veelzijdige opdracht.

LITERATUUR

AERTSEN, I. (2003). Het verticalisme in de slachtofferzorg. In: GORIS, P. & KAMINSKI, D. (eds.). *Preventie en het paars-groene veiligheidsbeleid*. S.l.: Interuniversitair Netwerk Criminaliteitspreventie, 222-231.

AERTSEN, I. (2010). Slachtoffers en het Belgische beleid: enkele bedenkingen naar aanleiding van het NICC-onderzoek. In: VANFRAECHEM, I., LEMONNE, A. & VANNESTE, C. (eds.). *Wanneer het systeem de slachtoffers ontmoet. Eerste resultaten van een evaluatieonderzoek aangaande slachtofferbeleid*. Gent: Academia Press, 119-134.

BOSSAERTS, B. (ed.) (2007). *Voor een betere opvang en begeleiding van verkeersslachtoffers. Rapport van de stuurgroep aan 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.

BRIENEN, M., GROENHUIJSEN, M. & HOEGEN, E. (2000). Evaluation and Meta-Evaluation of the Effectiveness of Victim-Oriented Legal Reform in Europe. *Criminologie*, 33(1), 121-144.

- DE CLERCK, S. (2010a). *Straf- en strafuitvoeringsbeleid. Overzicht en ontwikkelingen*. Brussel: FOD Justitie.
- DE CLERCK, S. (2010b). *15 jaar Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid* (toespraak studiedag 22 februari). Brussel: FOD Justitie.
- DE CLERCK, S. & VANDEURZEN, J. (2010). *Protocol Kinder mishandeling Justitie – Welzijn*. Antwerpen.
- DEVROEY, K., VERHELST, M., RUBBENS, A. & VAN DESSEL, L. (2003). Het samenwerkingsakkoord tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg. *Panopticon*, 24(4), 393-397.
- DIGNAN, J. & CAVADINO, M. (1996). Towards a Framework for Conceptualising and Evaluating Models of Criminal Justice from a Victim's Perspective. *International Review of Victimology*, 4, 153-182.
- DUNN, P. (2007). Matching service delivery to need. In: Walklate, S. (ed.). *Handbook of Victims and Victimology*. Cullompton: Willan Publishing, 255-281.
- Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid (1996). *Strategisch Plan van een nationaal slachtofferbeleid*. Brussel: Ministerie van Justitie.
- Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid (2004). *Aanbevelingen van het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid. Stand van zaken*. Brussel: Ministerie van Justitie.
- Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid (2007). *Memorandum van het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid*. Brussel: FOD Justitie (7 augustus).
- Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid (2009). *Memorandum van het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid*. Brussel: FOD Justitie (13 mei).
- Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid (2010). *Memorandum van het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid*. Brussel: FOD Justitie (27 juli).
- Onkelinx, L. (2004). Discours de Madame la Vice-Première Ministre et Ministre de la Justice prononcé à l'occasion du 10e anniversaire du Forum national pour une politique en faveur des victimes. In : Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid. *Het slachtofferbeleid in alle staten*. Brussel: Ministerie van Justitie, 64-73.
- United Nations Office for Drug control and Crime Prevention (1999). *Handbook on Justice for Victims*. New York: United Nations.
- VAN CAMP, T. (2007). Een evaluatie van de voorzieningen ten behoeve van slachtoffers – een kwalitatief onderzoek in twee gerechtelijke arrondissementen. *Panopticon*, 28(6), 86-89.
- VANFRAECHEM, I. & AERTSEN, I. (2010). Slachtoffers: ontwikkelingen in praktijk, beleid en onderzoek. *Panopticon*, 31(4), 53-58.
- VANFRAECHEM, I., LEMONNE, A. & VANNESTE, C. (eds.) (2010). *Wanneer het systeem de slachtoffers ontmoet. Eerste resultaten van een evaluatieonderzoek aangaande slachtofferbeleid*. Gent: Academia Press.
- VAN HOVE, E., VERSTRAETEN, M. & SOUFFRIAU, A. (2009). *Evaluatieonderzoek vrijwilligerswerking bij de hulp- en dienstverlening aan slachtoffers door de centra voor algemeen welzijnswerk*. Gent: UGent i.s.m. Hogeschool Gent en VUB.
- VAN MIERLO, F., PEMBERTON, A. & VAN TOL, R. (2009). *Van tevredenheid naar kwaliteit: een meetinstrument voor de slachtofferzorg*. Tilburg: INTERVICT/Prisma Print.
- VAN WONDEREN, R. & MOLL, M. (2007). *Beoordeling dienstverlening Slachtofferhulp Nederland*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- WALLER, I. (2003). *Crime Victims: Doing justice to their support and protection*. Helsinki: Heuni.