

viert) geselecteerd waar deze modellen gedurende één jaar getoetst zullen worden aan de praktijk en verder verfijnd zullen worden in samenwerking met de lokale vertegenwoordigers van de gemeenschappen. Na evaluatie van dit pilootproject zullen, rekening houdend met de ervaringen uit de praktijk, de eerste koninklijke besluiten worden opgesteld, waarna het detentieplan in alle gevangenis- en detentiehuizen zal worden ingevoerd.

- Heel wat bepalingen betreffende de contacten met de buitenwereld (briefwisseling, bezoek, ...) zijn reeds van toepassing.

#### 4. Toekomstperspectief

Niettegenstaande dus al een belangrijke aanzet gegeven is, wordt 2008 het jaar van de waarheid voor de inwerkingtreding van de basiswet.

Het opstellen van het algemeen gedeelte van het huishoudelijk reglement, op basis van de aanbevelingen van de werkgroep, is in volle voorbereiding, en zal geconcretiseerd worden op lokaal niveau. Het is de bedoeling dat dit huishoudelijk reglement, dat onontbeerlijk is voor de inwerkingtreding van meerdere delen van de basiswet (o.a. levensvoorwaarden, tucht, klachtenrecht), in 2008 gefinaliseerd zou zijn.

Voor de verdere inwerkingtreding van de wet staan volgende prioriteiten op het lijstje:

- de toegang tot de gevangenis;
- het individueel detentieplan;
- de levensvoorwaarden in de gevangenis;
- het tuchtregime;
- de commissies van toezicht en de centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen, met inbegrip van het klachtenrecht.

Dit zal een grote investering vragen van alle betrokken actoren van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen, zowel van de centrale administratie als van de gevangenis.

Het belooft tevens een boeiende periode te worden waarin de basiswet stap voor stap realiteit wordt binnen de gevangeniswanden.

Kristel Van Driessche\*

\* Attaché; Federale Overheidsdienst Justitie, Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen

## EEN EVALUATIE VAN DE VOORZIENINGEN TEN BEHOEVE VAN SLACHTOFFERS: EEN KWALITATIEF ONDERZOEK IN TWEE GERECHTELIJKE ARRONDISSEMENTEN

In de laatste twee decennia werd in België een reeks belangwekkende maatregelen ten behoeve van de zorg voor slachtoffers uitgevaardigd.<sup>1</sup> Er werden initiatieven genomen door de federale, gemeenschaps- en gewestelijke overheden binnen de welzijnssector (slachtofferhulp), de

1 Bijvoorbeeld: Wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen (artikel 28 tot 40 heeft betrekking op de commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden); Ministeriële Omzendbrief van 15 januari 1997 inzake de erkenning van het slachtoffer in het kader van de strafuitvoering (Ministerie van Justitie - Bestuur Straffinrichtingen - Dienst Individuele Gevallen en Genade); Ministeriële richtlijn van 15 september 1997 inzake het onthaal van slachtoffers op parketten en rechtbanken; Wet van 5 maart 1998 betreffende de voorwaardelijke invrijheidsstelling en tot wijziging van de wet tot bescherming van de maatschappij tegen abnormale en gewoontemisdadigers; Wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek (wet Franchimont); Samenwerkingsakkoord van 7 april 1998 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg, goedgekeurd bij wet van 11 april 1999 en bij decreet van 15 december 1998; Ministeriële Omzendbrief OOP 15 ter van 9 juli 1999 van de Minister van Binnenlandse Zaken betreffende politieke slachtofferbejegening; Ministeriële Omzendbrief PLP 10 van 9 oktober 2001 betreffende de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie met het oog op het waarborgen van een minimale gelijkwaardige dienstverlening aan de bevolking; Wet van 22 juni 2005 tot invoering van bepalingen inzake de bemiddeling in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering en in het Wetboek van strafvordering; Wet van 7 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; Wet van 15 mei 2006 tot wijziging van de wetgeving betreffende de jeugdbescherming en het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.

politie (slachtofferbejegening) en gerechtelijke sector (slachtofferonthaal). Deze maatregelen vormen een geïntegreerd en multidimensioneel beleid dat zowel de mogelijkheid biedt op financiële en psychosociale hulp als gericht is op de toekenning van fundamentele rechten aan het slachtoffer in de verschillende fasen van de politieke en gerechtelijke procedures. In 2000 al werd ons land om zijn slachtoffergeoriënteerde maatregelen geroemd door Brienen en Hoegen<sup>2</sup> in een rapport aangaande de implementatie van Aanbeveling R(85)11 of the Council of Europe on the position of the victim in the framework of criminal law and procedures in de lidstaten. Volgens hen zijn de initiatieven ten behoeve van slachtoffers 'enormous as well as exemplary. (...) (I)n a few years, the position of victims in Belgium has improved to the extent that it ranks among the best in Europe'<sup>3</sup>. De Belgische inspanningen zijn inderdaad lovenswaardig, maar een blik op de implementatie ervan noopt tot een gematigder enthousiasme.

In september 2004 ving het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, op vraag van het College van Procureurs-generaal en de minister van Justitie, aan met een globale evaluatie van de toepassing van het slachtofferbeleid. Sindsdien is de slachtofferzorg een permanente onderzoekszuil aan dit instituut. Een eerste onderzoeksproject (september 2004 - mei 2007) volgde vier krachtlijnen.<sup>4</sup> Ten eerste richtte het onderzoek zich op de concrete implementatie van het slachtofferbeleid omdat het politieke discours niet noodzakelijk weerspiegeld wordt in de praktijk. Ten tweede werd het woord gegeven aan de actoren die het slachtofferbeleid realiseren, maar ook en vooral aan de begunstigen ervan. Ten derde werd het onderzoek losgekoppeld van het strikt strafrechtelijk statuut van het

slachtoffer en opengetrokken naar slachtoffers van misdrijven evenals van verkeers- en arbeidsongevallen, en naar nabestaanden bij zelfdoding en rampen, zoals dat ook gedaan wordt in de slachtofferdiensten. Bovendien richtte het zich niet alleen op slachtoffers die gebruik maakten van de slachtoffervoorzieningen, het politieel en gerechtelijk apparaat, maar ook op slachtoffers die er geen beroep op deden. Ten vierde strekte het onderzoek tot het in kaart brengen van de belangen en de draagwijdte van het slachtofferbeleid. Is het slachtofferbeleid er louter op gericht te beantwoorden aan de noden van slachtoffers of dient het (ook) andere doelen (bv. efficiëntere strafrechtsbedeling, herstel van schade, beantwoorden aan internationale vereisten)? Komt het tegemoet aan de behoeften van alle slachtoffers? Krijgt het slachtoffer een centrale of slechts een secundaire plaats toegekend in het systeem? Deze vier peilers werden in een kwalitatief, inductief onderzoeksdesign gegoten, bestaande uit een documentenanalyse met betrekking tot de regelgeving, semi-gestructureerde interviews afgenomen bij actoren op de bevoegde beleidsniveaus en bij professionelen uit de bevoegde sectoren (70 interviews), open interviews afgenomen bij slachtoffers (43 interviews) en participerende observatie op de diensten slachtofferzorg bij de politie en het parket en bij de diensten slachtofferhulp, en dit in de gerechtelijke arrondissementen van Antwerpen en Brussel.

Op structureel niveau viel het verschillende beleidskader in Brussel en Vlaanderen op, bijvoorbeeld door het ontbreken van een samenwerkingsakkoord tussen de bevoegde overheden en diensten in Brussel (overigens ook in Wallonië). In Vlaanderen bestaat een dergelijk akkoord sinds 1998 in functie van de afstemming en het doorverwijzingsbeleid tussen de betrokken diensten op federaal, gemeenschaps- en gewestniveau. Verder zijn er in Brussel twee bijkomende beleidsniveaus die hun stempel drukken op de concretisering van het beleid en daardoor de uniformisering ervan bemoeilijken, namelijk de bevoegdheid van zowel de Vlaamse als de Franse Gemeenschap en de invloed van de burgemeesters in het Brussels Gewest. Boven-

2 BRIENEN, M.E.I. en HOEGEN, E.H. (2000), *Victims of crime in 22 European Criminal Justice Systems. The implementation of recommendation R(85)11 of the Council of Europe on the position of the victim in the framework of criminal law and procedures*, Nijmegen, WLP.

3 BRIENEN, M.E.I. en HOEGEN, E.H. (2000), *o.c.*, p.162.

4 Het rapport aangaande dit onderzoeksproject is beschikbaar op de website het NICC (<http://nicc.fgov.be/index.aspx?SGREF=3025>).

staande neemt niet weg dat er ook gelijkenissen en gelijkaardige bekommernissen zijn. Zo wordt in beide bestudeerde arrondissementen (Antwerpen en Brussel) het belang van informeel overleg onderstreept in functie van de onderlinge afstemming (ook in Vlaanderen, waar een samenwerkingsakkoord formeel overleg verzekert). Slachtofferzorg lijkt ook nog te vaak te worden overgelaten aan de gespecialiseerde slachtofferdiensten, hoewel het op papier een opdracht is van iedere professionele actor die in contact komt met slachtoffers. In de drie slachtofferdiensten (voor politionele slachtofferbejegening, slachtofferonthaal op het parket en slachtofferhulp) gaat dan ook de meeste energie uit naar het vervullen van individuele taken (namelijk de opvang van individuele slachtoffers) waardoor het nakomen van structurele taken (sensibilisering en vorming van politie- en parketmedewerkers) er soms aan overschiet. De betrokken diensten hanteren ook een zeer ruime definitie van het begrip slachtoffer en richten hun aanbod niet alleen naar slachtoffers van inbreuken maar ook naar slachtoffers van rampen en ongevallen of nabestaanden bij zelfdoding, aangezien zij gelijkaardige noden hebben. Verder worden bepaalde groepen slachtoffers op een proactieve manier benaderd (bij een verdacht overlijden, dodelijk verkeersongeval, in geval van minderjarige slachtoffers), vanuit de ervaring dat slachtoffers doorgaans niet zelf de stap zetten naar slachtofferzorg en deze slachtoffers doorgaans wel gediend zijn met extra zorg. Anderzijds wordt door de slachtofferdiensten gesignaleerd dat zij over onvoldoende middelen beschikken om alle slachtoffers in hun doelgroep een kwalitatieve opvang te bieden, wat soms noodgedwongen leidt tot de selectie van cliënten. In het gerechtelijk arrondissement Antwerpen werd er bijvoorbeeld meermaals op gewezen dat het met de huidige middelen en personeel onmogelijk is om het Vlaamse Samenwerkingsakkoord en de daarin beschreven doorverwijzingsprocedure strikt te respecteren, aangezien dat een overrompeling van de diensten slachtofferzorg zou veroorzaken. De verwachtingen van de bevroegde slachtoffers zijn talrijk maar bovenal bescheiden. De respondenten wensten een respectvol en menselijk

onthaal door alle professionele actoren waarmee ze in contact kwamen. Verschillende slachtoffers in de steekproef signaleerden dat ze dat wel eens gemist hadden. Zij wilden ook geïnformeerd worden over de te ondernemen stappen, en over de vorderingen in het politioneel en gerechtelijk dossier. Daarbij was het van minder belang of het positief of negatief nieuws betrof, dan wel dat die informatie beschikbaar was. De slachtoffers begrepen ook dat bepaalde informatie geheim moest blijven, maar zij verwachtten wel dat dit werd gemotiveerd. Het belangrijkste is dat zij wisten dat er ernstig in hun dossier gewerkt werd. Vele slachtoffers gaven verder te kennen dat het gerechtelijk onderzoek en proces een pijnlijke aangelegenheid was. Zij waren dan wel op zoek naar gerechtigheid, maar niet tegen elke prijs. Verschillende slachtoffers gaven ook aan dat zij zich een realistisch beeld van de feiten trachtten te schetsen, waartoe opnieuw de toegang tot volledige en correcte informatie met betrekking tot de feiten van uitermate belang was. Het was soms ook een motief om deel te nemen aan herstelbemiddeling. De slachtoffers uit de steekproef die in een dergelijke alternatieve procedure waren gestapt, waren bovendien zeer tevreden over hun deelname eraan, omdat het een positieve impact had op hun verwerkingsproces, en oordeelden dat het een goede aanvulling was op het huidige gerechtelijke systeem. Verder bleken sommige respondenten niet goed op de hoogte te zijn van het bestaan van de diensten slachtofferzorg. De respondenten die met deze diensten in contact waren geweest, hadden hun interventie alleszins bijzonder geapprecieerd. De respondenten bleken tenslotte niet altijd op de hoogte te zijn van hun rechten. Van diegenen die dat wel waren, wezen sommigen erop dat ze het gevoel hadden hun rechten te hebben moeten afdwingen (bijvoorbeeld recht op waardig afscheid nemen). Een analyse van de regelgeving tenslotte leert ons onder andere dat waar de politieke aandacht initieel uitging naar het verzekeren van een schadeloosstelling, het installeren van gespecialiseerde diensten voor slachtofferzorg en het toekennen van fundamentele rechten aan het slachtoffer, deze de laatste jaren veeleer gericht is op de houding van de dader ten aanzien van

het slachtoffer. Dit kan vanuit een optimistische optiek worden ingeschreven in de evolutie naar een herstelrecht, dan wel vanuit een pessimistische optiek in een toenemende repressieve aanpak en de instrumentalisering van het slachtoffer daartoe. Bovendien bevestigde de analyse van enkele wetgevende bepalingen dat de evolutie naar een beter slachtofferbeleid zich niet alleen laat verklaren door het beantwoorden aan internationale en supranationale aanbevelingen, maar zich ook inschrijft in de initiatieven genomen in de nasleep van bepaalde ingrijpende gebeurtenissen, waarvan de zaak Dutroux een emblematisch voorbeeld is.

Op papier hebben we ongetwijfeld een degelijk slachtofferbeleid dat tegemoetkomt aan de nood aan informatie, betrokkenheid, erkenning en opvang zoals ook verwoord door de slachtoffers in de steekproef van voorliggend onderzoek, maar in de praktijk hapert er nog wel eens wat aan de uitvoering ervan. De onderzoekers formuleerden derhalve in hun conclusies enkele aanbevelingen betreffende de verdere implementatie van het slachtofferbeleid. Daarbij werd als uitgangspunt genomen dat het antwoord voor de optimalisering van de slachtofferzorg niet beperkt mag blijven tot aanpassingen aan het strafrechtelijk kader en tot het verstevigen van de rechtspositie van het slachtoffer daarin, maar dat men bovenal de multidimensionaliteit van het slachtofferbeleid verder moet uitbouwen. Zo raden de onderzoekers aan (1) het personeel en de middelen of het aantal diensten voor slachtofferzorg te versterken alsook op een systematische wijze een coherent beleid en realistische samenwerkingsakkoorden te ontwikkelen die de werking van en samenwerking tussen de slachtofferdiensten in de verschillende arrondissementen kunnen sturen. (2) Verder achten ze het nuttig de mogelijkheden op alternatieve conflictafhandeling te verruimen, bijvoorbeeld door een betere informatieverstrekking daaromtrent. Niet alle slachtoffers zijn bereid om in te stappen in bijvoorbeeld een bemiddelingsprogramma, maar het heeft het potentieel om aan bepaalde slachtofferbehoeften te beantwoorden. (3) Ook de versterking van de rol van de sociale omgeving en de sensibilisering ervan rond de slacht-

offerproblematiek lijkt pertinent aangezien de mantelzorg een belangrijke complement kan zijn in de verwerking van een slachtoffertrauma. (4) Het belang van het verstrekken van informatie over de stand van zaken in het dossier zou tevens opnieuw moeten worden onderstreept. Zo zouden bijvoorbeeld de procedures om informatie te krijgen in de diverse stadia van het politieel en gerechtelijk onderzoek kunnen worden vereenvoudigd. (5) In het verlengde daarvan wordt aangeraden stappen te ondernemen in de blijvende sensibilisering van politieagenten en magistraten aangaande hun rol in de opvang van slachtoffers (hoe beperkt en eenvoudig die soms ook kan zijn), bijvoorbeeld in het kader van de basis- en voortgezette opleiding. (6) Tenslotte bepleiten de onderzoekers een officiële uitbreiding van het doelpubliek van de slachtofferzorg (namelijk slachtoffers van inbreuken) naar slachtoffers van rampen en ongevallen, aangezien zij een gelijkaardig trauma ervaren en eveneens in aanraking komen met politieel en gerechtelijke instanties.

Tinneke Van Camp\*

---

## RUBRIEK JEUGD

---

### NATIONALE COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND: EINDELIJK VAN START!

In de rubriek 'Kinderrechten in België en Vlaanderen: 2001 - 2005' (Panopticon 2006/3) werd het samenwerkingsakkoord dat aan de grondslag ligt van de oprichting van Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind kort besproken. Het akkoord werd afgesloten tussen de Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie. Zodoende weerspiegelt het akkoord de complexiteit van de Belgische staatsstructuur en de verdeling van de verantwoorde-

---

\* Onderzoeker Universiteit Montréal.