

Wanneer het systeem de slachtoffers ontmoet

STEPHANIE VERHELST*

Eerste resultaten van een evaluatieonderzoek aangaande slachtofferbeleid

Inge VANFRAECHEM, Anne LEMONNE & Charlotte VANNESTE (2010). Gent: Academia Press, 156 p.

Het boek dat hier wordt besproken is een neerslag van onderzoek aangaande slachtofferbeleid dat is gevoerd aan het Departement Criminologie van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC). Samen met de studiedag op 14 mei 2007, waar de resultaten van dit onderzoek voor een eerste keer werden voorgesteld en besproken, biedt dit werk eindelijk een evaluatie van de slachtoffervoorzieningen die de laatste jaren werden ingevoerd. Door terug te koppelen naar zowel het professionele werkveld als de bevindingen en wensen van de slachtoffers, is de opzet van het onderzoek duidelijk: er wordt voornamelijk gesteund op ervaringen uit de praktijk. Alleen al daarvoor verdient dit gepubliceerde onderzoek alle lof.

Hoewel men met dit onderzoek naar slachtofferbeleid wil tegemoetkomen aan de nood het slachtofferbeleid te evalueren (een vraag die trouwens werd geformuleerd vanuit politieke hoek), wordt in een eerste bijdrage van C. VANNESTE de gebruikswaarde van het onderzoek genuanceerd vanuit de gedachte dat beleidsevaluaties doorgaans slechts een beperkte invloed hebben op de politiek (p. 8 en 9), wat echter niet wegneemt dat door een evaluatieonderzoek vele relevante elementen naar voor kunnen komen voor de actoren op het werkveld zelf (p. 10).

Na deze inleidende bijdrage van het Hoofd van het Departement Criminologie van het NICC, worden de belangrijkste bevindingen van het evaluatief onderzoek van de voorzieningen ten behoeve van slachtoffers van inbreuken naar voor gebracht.

Het verslag van het besproken onderzoek neemt een aanvang met een korte introductie van het Belgisch regelgevend kader dat relevant is voor het slachtofferbeleid: de mogelijkheid om financiële schadevergoeding te verkrijgen, hulp die wordt aangeboden op emotioneel en psychosociaal vlak, sensibilisering van de basisactoren om slachtoffers op een betere wijze te behandelen en tot slot de versterking van de juridische positie van slachtoffers (door in bepaalde basisrechten te voorzien en ervoor te zorgen dat men op een actieve wijze kan deelnemen aan de strafrechtspleging en de strafuitvoering). Gezien de opzet van het onderzoek is de beperkte aandacht voor het wetgevend kader te begrijpen, doch zal hierdoor de niet – gespecialiseerde jurist slechts een beperkt kader hebben om de onderzoeksresultaten die volgen te kunnen plaatsen.

Vervolgens wordt het eerste luik van het praktijkonderzoek toegelicht. Meer bepaald wordt er dieper ingegaan op de vaststellingen die men in de arrondissementen Antwerpen en Brussel heeft kunnen doen naar aanleiding van interviews met actoren in het werkveld enerzijds en observaties anderzijds.

* Onderzoeker straf- en strafprocesrecht – Universiteit Antwerpen.

In de eerste plaats blijkt hieruit dat er een grote variatie is wat betreft de wijze waarop bepaalde voorzieningen concreet worden geïmplementeerd (p. 25). Gezien de grote versnippering van verschillende actoren die zich met de slachtofferproblematiek bezig houden (p. 27) behoeft dit weinig verwondering. Men dient het met de onderzoekers eens te zijn dat dergelijke grote variëteit zorgt voor onnodige complexiteit (p. 28). Zoals in de tweede plaats wordt vastgesteld in het onderzoek, is formeel en informeel overleg noodzakelijk om deze versnippering tegen te gaan. Verschillende actoren achten formeel overleg nuttig maar in de praktijk voldoen deze formele overlegorganen vaak niet, waardoor men praktische oplossingen zoekt via informele overlegkanalen. Dit heeft tot gevolg dat het slachtofferbeleid meer en meer een 'bottom-up' beleid wordt (p. 33).

Ten derde komen de onderzoekers tot de conclusie dat er een discrepantie is tussen de opdrachten die bepaalde instellingen voor slachtofferzorg hebben meegekregen en de taken die men in de praktijk uitvoert (p. 33). Dit kan niet worden losgekoppeld van de 'bottom-up' benadering die het slachtofferbeleid vandaag de dag kenmerkt. Aangezien men vaak oplossingen gaat zoeken voor concrete 'gevallen', verliezen diensten zoals slachtofferbejegening en -onthaal hun (formeel) belangrijkere structurele taak uit het oog. Dit is tevens het vierde punt dat de onderzoekers naar voor brengen in hun verslag. De structurele taken mogen echter niet worden verwaarloosd, omdat zij de basis vormen voor de sensibilisering van alle betrokken actoren. Een beter doorverwijzingsmechanisme, bijvoorbeeld naar de diensten slachtofferhulp, zou kunnen helpen voor de betrokken diensten om afstand te nemen van hun individuele taak en zo meer tijd over te houden voor de structurele taken (p.41).

Een ander besluit is dat de diensten voor slachtofferzorg hulp gaan bieden aan bepaalde specifieke groepen slachtoffers (inperking doelpubliek) enerzijds, maar anderzijds ook aan slachtoffers van 'rampzalige' voorvallen zoals bijvoorbeeld een brand of een dodelijk ongeval (verbreding doelpubliek) (p. 41). Indien de budgettaire middelen hiervoor volgen hoeft dit geen probleem te zijn, maar wanneer dit niet het geval is, dreigt er willekeur. Als laatste vaststelling gaan de onderzoekers in op het feit dat slachtofferbeleid nooit op zichzelf kan worden gezien, maar moet worden geplaatst in het grotere geheel van politionele, justitiële en hulpverlenende actoren. Binnen deze verschillende sectoren moeten telkens prioriteiten worden gesteld, en ondanks het feit dat slachtoffers veel aandacht hebben gekregen sinds de jaren '90, blijken vaak andere elementen prioritair behandeld te worden (p. 44).

Als conclusie moet uit de interviews en observaties die werden uitgevoerd bij de betrokken actoren, vooral worden onthouden dat de diensten voor slachtofferzorg een prominente plaats innemen wat betreft de uitvoering van het slachtofferbeleid. Zij zullen echter voornamelijk via een pragmatische werking proberen om de hen voorgelegde problemen aan te pakken.

In een volgend deel wordt het tweede luik van het praktijkonderzoek toegelicht, met name wordt er dieper ingegaan op de verwachtingen en ervaringen van slachtoffers zelf. Na een korte uiteenzetting over hoe men dit methodologisch heeft aangepakt, blijkt al snel dat slachtoffers hoge verwachtingen hebben ten aanzien van de 'basisactoren' van het politioneel en gerechtelijk systeem. Zo verwacht men van *politionele instellingen* een snelle respons en een respectvolle benadering. Dit laatste kan tot uiting komen door het aanbieden van hulp op emotioneel, informatief en praktisch vlak (p. 55). De enigszins teleurstellende conclusie van dit deel van het onderzoek is dat de tevredenheid van het politionele optreden voornamelijk zal afhangen van de concrete invulling die de betrokken actoren op het terrein aan hun functie geven. Het is moeilijk om hier bepaalde beleidsmaatregelen aan te koppelen.

Ten opzichte van de evaluatie die wordt gemaakt van de *gerechtelijke instanties*, is de eerste inleidende opmerking zeer relevant. Men stelt namelijk dat niet mag worden vergeten dat sommige slachtoffers de behoefte niet hebben om zich te profileren in het gerechtelijk parcours (p. 58). Dit wordt de laatste tijd wel eens vergeten in de drang naar bescherming voor het slachtoffer. Dit neemt niet weg dat sommige slachtoffers wel degelijk van het justitieel apparaat een antwoord verwachten. De situaties die worden aangehaald waarbij een slachtoffer, zelfs als men een verklaring van benadeelde partij heeft afgelegd, geen informatie verkrijgt over het verloop van het dossier, zijn dan ook schrijnend. Hoewel het niet als dusdanig wordt geformuleerd in het voorliggende onderzoek, gaat het hier om een basisverplichting van de staat die haar rechtstheoretische grondslag vindt in het verbod op eigenrichting. Aangezien de burgers hun recht om zelf het conflict op te lossen (bijvoorbeeld door vergelding) hebben overgedragen aan de staat, komt het aan de staat toe om informatie te verschaffen aan de burgers hoe met dit recht wordt omgegaan. Ondanks het feit dat dit recht op informatie wel wettelijk verankerd is, blijkt de praktijk niet te volgen. Omdat het juist gaat om een basisrecht, dient hier actie te worden ondernomen (er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan sensibiliseringsacties voor de betrokken actoren rond de informatieverplichting).

In het onderzoek worden vervolgens de voordelen die verbonden zijn aan de burgerlijke partijstelling belicht (mogelijkheid tot verkrijgen van schadevergoeding, het dossier in te kijken, waardig afscheid nemen van een naaste). Ook hier blijken in de praktijk echter vaak problemen op te treden, die niet zelden kunnen worden teruggekoppeld aan een gebrekkige informatievoorziening. Aangaande het gerechtelijk proces zelf komt in het onderzoek naar voor dat slachtoffers hier vaak moeilijk hun plaats in vinden. Eén van de basisproblemen lijkt te zijn dat het proces zelf te juridisch is en bijgevolg moeilijk verstaanbaar is voor de betrokkenen. Betrokkenheid bij de uitspraak lijkt voor sommige slachtoffers belangrijk omdat dit een moment is waarop men hoopt erkenning te krijgen aangaande hun persoonlijk lijden (privaat belang) maar ook omdat men de mening is toegedaan dat door het opleggen van een straf de maatschappij kan worden beschermd (publiek belang). Het is deze verhouding (privaat – publiek element) die door de invoering van de verschillende slachtofferrechten werd herbekeken. In meer rechtstheoretisch onderzoek kan worden onderzocht of de opkomst van het private aspect afbreuk doet aan waarborgen die klassiek worden verbonden aan het publieke aspect.

De laatste fase in de gerechtelijke procedure die wordt onderzocht is de strafuitvoering. Doorgaans is het zo dat slachtoffers het belangrijk vinden om op de hoogte te zijn van of deel te nemen aan het verloop van de strafuitvoering: men kan voorwaarden formuleren en men krijgt een gevoel van erkenning. Ook deze informatieverstrekking is wettelijk geregeld, maar de recente commotie rond de voorwaardelijke invrijheidstelling van Michelle Martin leert dat de praktische uitvoering van de wetgeving vaak niet is wat ze zou moeten zijn.

Het algemene beeld dat slachtoffers hebben over justitie is doorspekt met negativisme (p. 72). Hoewel de onderzoekers ook hier niet verder op ingaan, moet het duidelijk worden voor iedereen dat het invoeren van nieuwe wetgevende bepalingen niets uithaalt als de praktijk niet volgt.

Wat de *parajustitiële voorzieningen* betreft, blijkt uit het onderzoek dat de tevredenheid van het slachtoffer wederom erg verschilt van zaak tot zaak. Wanneer de betrokken diensten een luisterend oor aanbieden en instaan voor emotionele, praktische en informatieve bijstand, spreken de slachtoffers van positieve ervaringen. Het grootste probleem lijkt hier de verwarring rond de taakafbakening en de informatie-uitwisseling te zijn tussen de verschillende diensten (slachtofferbejegening, slachtofferonthaal, slachtofferhulp) (p.

79). Het informeel overleg komt ook hier naar boven als middel om de coördinatie tussen de verschillende instanties vlot te laten verlopen.

Als afsluiter van de parajustitiële voorzieningen wordt kort ingegaan op de ervaringen die slachtoffers hebben gehad met bemiddelingsdiensten. Zoals zelf in het onderzoek wordt aangehaald, lijken de resultaten van dit deel slechts een indicatie te kunnen geven gezien de beperkte omvang van de bevraging en de mogelijke vooringenomenheid van de bevroegde slachtoffers (die allen kozen deel te nemen aan de bemiddeling). Toch springt één vaststelling in het oog, namelijk de positieve waardering die slachtoffers hebben voor het feit dat de bemiddelingsprocedure toegankelijk is in elk stadium van de gerechtelijke procedure. Dit biedt zowel het slachtoffer als de dader de mogelijkheid om de bemiddeling te starten wanneer men zich er helemaal klaar voor voelt.

Tot slot wordt wat betreft de ervaringen van slachtoffers gefocust op bepaalde diensten en sectoren die in het kader van het slachtofferbeleid slechts zelden worden belicht, wat ongetwijfeld een meerwaarde vormt voor het onderzoek. In de eerste plaats gaat het om de psychosociale en medische sector. Uit de bevraging blijkt dat een beroep kunnen doen op de huisarts zeer positief wordt ervaren, in tegenstelling tot de onpersoonlijke behandeling die vaak het gevolg is wanneer men naar aanleiding van het slachtofferschap in een ziekenhuis terecht komt. De tweede 'speciale' sector die in het onderzoeksverslag wordt vermeld is de verzekeringssector. Hier wordt voornamelijk gefocust op arbeidsgeneesheren die moeilijkheden hebben om problemen rond victimisering correct in te schatten.

Ook de rol van 'de omgeving' wordt kort belicht. Slachtoffers verwachten 'een informele maatschappelijke reactie'. De vraag hoe men dergelijke reactie kan bevorderen wordt echter in het onderzoek niet verder uitgewerkt.

Als conclusie van het onderdeel waarin de slachtoffers zelf aan bod komen, besluiten de onderzoekers dat de verwachtingen en ervaringen van slachtoffers sterk afhankelijk zijn van geval tot geval en dat ook de wens om gebruik te maken van de ingevoerde slachtofferrechten sterk varieert. Wat echter bij alle (ondervraagde) slachtoffers naar voor komt, is de vraag dat men op een correcte manier wordt bejegend: men wil gehoord en erkend worden (p. 91).

In het laatste deel van het onderzoeksrapport brengen de onderzoekers zelf enkele bedenkingen naar voor. Zo is er de vaststelling dat, ondanks de wettelijke voorzieningen inzake slachtofferbeleid, door sommigen weinig geïnvesteerd is in de uitvoering ervan (p. 95), wat zich uit in het feit dat personeel dat rechtstreeks in contact staat met slachtoffers te veel hooi op de vork moet nemen. Ten tweede blijkt de rol van politiebeambten en magistraten aangaande slachtofferzorg nog steeds te beperkt te zijn (p. 96). Het zijn de diensten voor slachtofferzorg die de hoofdrol spelen, maar zij kampen dan weer met een probleem rond de coördinatie van de verschillende opdrachten die zij dienen uit te voeren (p. 97). Om dat laatste probleem op te lossen, wordt er een voorstel gedaan tot samenwerking in de vorm van co-interventies tussen de betrokken diensten voor slachtofferzorg. Tot slot kan het als problematisch worden aangemerkt dat slachtoffers vaak worden gezien als 'opponenten' van de daders, waardoor doorverwijzingen naar bemiddelingsprogramma's slechts zelden plaatsvinden (p. 97).

Op het einde van de bedenkingen gaat men in op de vraag of de praktijken van *het strafrecht* beantwoorden aan de verwachtingen van slachtoffers. In de eerste plaats blijkt dat slachtoffers niet zozeer verwachten dat ze het proces zelf kunnen beïnvloeden, maar wel wil men – zoals reeds herhaaldelijk naar voor is gekomen – erkenning, wil men gehoord worden en verlangt men naar informatie over de betrokken zaak. Als men dit gaat koppelen aan de concrete ervaringen van slachtoffers, blijkt dat de mate waarin men tevreden is over de bejegening sterk varieert (p. 105). Zonder dat de onderzoekers het

met die woorden zeggen, kunnen voor dit laatste twee oorzaken worden gevonden. In de eerste plaats variëren de behoeften van slachtoffers sterk (niet elk slachtoffer wil door de juridische procedure de feiten herbeleven) en anderzijds gebeurt de concrete invulling door de betrokken diensten niet altijd op dezelfde manier. De vraag die door de onderzoekers wordt geformuleerd als volgt: 'kan het strafrecht de verwachtingen van slachtoffers beantwoorden?', zou moeten worden geherformuleerd naar de vraag of 'het noodzakelijk is dat het strafrecht aan de variërende verwachtingen van slachtoffers tegemoet dient te komen'. Terecht halen de onderzoekers rechtsleer aan waaruit blijkt dat de gerechtelijke intenties niet steeds overeen komen met de verwachtingen van slachtoffers (p. 107). Het hiervoor aangehaalde onderscheid tussen het publieke belang en het private belang wordt in dit boek verwoord als het onderscheid dat dient te worden gemaakt tussen de functie van herstel van de rechtsorde enerzijds en herstel van de traumatische ervaring anderzijds (p. 108). Hoewel het de verwachting kan zijn van slachtoffers dat aan dit laatste wordt tegemoet gekomen via het gerechtelijk apparaat, moet worden ingezien dat dit moeilijk ligt. Slachtoffers een bepaalde 'macht' toekennen in de strafprocedure leidt tot een zekere privatisering waartegen de actoren van het strafrecht een legitieme weerstand kunnen opwerpen (p. 108). Wel kan worden ingestemd met de vraag van de onderzoekers om te blijven werken aan een beleid waar erkenning van slachtoffers centraal staat (p. 109). Hierbij moet men ervoor zorgen dat zowel het institutionele niveau, als de wil van de betrokken professionele actoren om in te staan voor een humane aanpak ten aanzien van slachtoffers zich mee ontwikkelt.

Het boek wordt afgesloten met vier bijdragen waarin het beschreven onderzoek wordt geëvalueerd.

In de eerste bijdrage, van I. AERTSEN, valt de terechte kritiek te lezen dat de resultaten van het onderzoek beperkt zijn tot beschrijvingen van vrij algemene tendensen, zonder dat men daadwerkelijk terugkoppelt naar het slachtofferbeleid. Zelf probeert AERTSEN wel deze link naar het beleid te maken. Immers, uit de zinsnede dat 'de positieve ervaring van erkenning en participatie ontbreekt voor de meeste slachtoffers op andere scharniermomenten van de gerechtelijke afhandeling, zoals de verklaring van benadeelde persoon, de inzage van het dossier, het vragen van bijkomende onderzoekshandelingen, de zitting van de rechtbank en de burgerlijke partijstelling' (p. 123) kan worden afgeleid dat het '*Franchimontbeleid*' gefaald heeft in de zin dat men de tevredenheid van slachtoffers aangaande het justitieel apparaat niet heeft vergroot. Het voorstel om naar Nederlands voorbeeld een onderhoud te voorzien tussen de benadeelde en de behandelende magistraat om zo de persoonlijke bejegening aan te wakkeren (p. 124), verdient wel zeker aanbeveling, omdat hier meer wordt gefocust op de respectvolle benadering, wat als centrale verzuchting van slachtoffers naar voor is gekomen gedurende het hele onderzoek. Een ander beleidsaspect dat door AERTSEN wordt aangehaald, is de vaststelling dat de Vlaamse diensten voor slachtofferhulp slechts ongeveer 1,5% van alle hulpbehoevende slachtoffers bereiken (p. 125). Een capaciteitsinjectie lijkt noodzakelijk om dit cijfer in de toekomst te doen stijgen. Tot slot komt AERTSEN tot de voor de hand liggende conclusie dat enkel het nemen van wetgevende initiatieven niet volstaat. De uitvoering van deze initiatieven op een correcte wijze, in overleg met alle betrokken organen is minstens even belangrijk (p. 130). Vandaar ook dat het voorstel dat in het onderzoeksverslag naar voor werd gebracht om te werken aan de hand van co-interventies door AERTSEN wordt ondersteund.

De tweede bijdrage die het voorgestelde evaluatief onderzoek becommentarieert, is deze van D. MARTIN. Hier wordt aangekaart dat de aangereikte middelen te beperkt zijn om te voldoen aan de verwachtingen die slachtoffers hebben (p. 137). Daarnaast wordt er lof geuit over de opzet van het onderzoek, waarbij zowel de slachtoffers zelf als de

professionele actoren aan bod komen (p. 138). Enigszins in herhaling vallend, stelt MARTIN vervolgens dat slachtoffers voornamelijk een respectvolle behandeling wensen. Er kan worden ingestemd met het gegeven dat deze zorg voor het slachtoffer ook buiten de klassieke strafprocedure dient te worden gevonden, bijvoorbeeld door het luik 'slachtofferhulp' te versterken. Aanvullend zijn specifieke opleidingen voor het politieel en gerechtelijk kader ook middelen om de correcte omgang met slachtoffers te laten doordringen op elk niveau (p. 140).

De meest kritische evaluatie van het onderzoek kan worden teruggevonden in de derde bijdrage, geschreven door P. HEBBERECHT. Zijn voornaamste bedenking is dat het onderzoek te weinig wordt geplaatst in zijn brede maatschappelijke context (p. 141 – 143).

Ter afsluiting van het boek wordt het woord terug gegeven aan de onderzoekers zelf (A. LEMONNE en I. VANFRAECHEM). Nogmaals wordt benadrukt dat een correcte bejegening voorzien voor slachtoffers centraal hoort te staan (p. 148). De uitwerking hiervan dient te gebeuren via verschillende diensten en organisaties, met duidelijk afgebakende taken en een goede onderlinge samenwerking. Toekomstig onderzoek is zeker nog nodig om een volledig beeld te krijgen van hoe het slachtofferbeleid op de beste manier zou worden georganiseerd.