

AV&amp;S 2023/8

## Naar een evenwichtig compensatiestelsel misdrijfschade

Denkrichtingen naar aanleiding van het rapport van de commissie Donner

Mr. A.J.J.G. Schijns, datum 16-03-2023

Datum	16-03-2023
Auteur	Mr. A.J.J.G. Schijns <sup>[1]</sup>
JCDI	JCDI:ADS692301:2
Vakgebied(en)	Verbintenissenrecht (V)

*Voortbouwend op de aanbevelingen van de commissie Donner ter verbetering van het compensatiestelsel voor slachtoffers van strafbare feiten, werkt de auteur twee denkrichtingen uit voor een toekomstige herstructurering van het stelsel. De eerste denkrichting komt neer op het herpositioneren van het Schadefonds Gewelddsmisdrijven, dat aan de voorkant van het stelsel een first supplier zou kunnen worden van (gedeeltelijke) compensatie, met verhaal op de dader via het strafproces. In de tweede denkrichting zou de overheid als systeemverantwoordelijke, in aanvulling op het publieke compensatiesysteem, kunnen aansturen op de ontwikkeling van meer compensatiemogelijkheden via de private verzekeringsmarkt.*

### 1. Inleiding

Alweer twee jaar geleden werd het rapport van de door de regering ingestelde commissie Donner openbaar gemaakt.<sup>[2]</sup> Het rapport geeft aanbevelingen voor de (her)inrichting van het compensatiestelsel voor slachtoffers van strafbare feiten. Er bestond al langere tijd behoefte aan een fundamentele doordinking van het compensatiestelsel. Sinds de introductie en daarna de uitbreiding van de mogelijkheid tot voeging van het slachtoffer in het strafproces met een vordering tot schadevergoeding tegen de verdachte (de Wet Terwee<sup>[3]</sup>) is een systeem ontstaan waarbij de overheid slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven niet alleen helpt met de incasso van hun schadeclaim op de veroordeelde dader, maar via de zogenoemde voorschotregeling ook garant staat voor de betaling aan het slachtoffer van het hele bedrag aan schadevergoeding waartoe de dader door de strafrechter is veroordeeld.<sup>[4]</sup> Dat leidde tot de vraag hoe rechtvaardig dit systeem is ten opzichte van slachtoffers van strafbare feiten waarin de dader niet wordt vervolgd. Zij blijven immers met lege handen achter, een tegemoetkoming vanuit het Schadefonds Gewelddsmisdrijven (hierna: Schadefonds) daargelaten. Daarnaast waren er zorgen over de oplopende kosten van het stelsel.<sup>[5]</sup> Regelmatig worden in het strafproces immers substantiële schadevergoedingen toegewezen, die via de voorschotregeling<sup>[6]</sup> ten laste komen van de staatskas.<sup>[7]</sup> De in 2020 ingestelde commissie, naar de voorzitter ook wel aangeduid als “commissie Donner” (verder ook: de commissie), <sup>[8]</sup> kreeg als taak “ te adviseren over de mogelijkheden om te komen tot een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor vergoeding van en tegemoetkoming in schade van slachtoffers van een strafbaar feit en over de rol van de overheid ten opzichte van schade van slachtoffers van strafbare feiten” .<sup>[9]</sup>

Het rapport van de commissie heeft voor het compensatiestelsel drie componenten van beleid benoemd: het wegnemen van drempels bij algemene voorzieningen (waaronder de private verzekeringen), het financieel steunen van slachtoffers die zijn getroffen door bepaalde zeer ernstige misdrijven via het Schadefonds, en het faciliteren van alle slachtoffers van strafbare feiten bij hun schadevergoedingsaanspraak en schadeverhaal op

de dader. De drie concrete aanbevelingen die het meest ingrijpen in het stelsel zijn de (vergaande) maximering van de voorschotregeling, de herinrichting van het strafproces met een afgesplitste schadevergoedingsprocedure en de toevoeging van een nieuwe buitencategorie aan het Schadefonds voor de extreem grote letselschades. Vóór of in het begin van de zomer van 2023 zal de Minister voor Rechtsbescherming een inhoudelijke beleidsreactie aan de Tweede Kamer sturen over de vraag óf en zo ja, hoe de aanbevelingen van de commissie zullen worden uitgewerkt.<sup>[10]</sup>

In deze bijdrage bespreek ik de hoofdlijnen van het rapport van de commissie en geef ik een samenvatting van de belangrijkste aanbevelingen. Hoewel het rapport van de commissie ziet op schade na strafbare feiten, daaronder begrepen de overtredingen, zal ik mij concentreren op schade die ontstaat door misdrijven, meer in het bijzonder de ernstige gewelds- en zedenmisdrijven (hierna ook: de EGZ-misdrijven). Ik zal hierna eerst ingaan op het huidige compensatiestelsel, dat uiteenvalt in een publieke en een private pijler (par. 2). Na een samenvatting van de aanbevelingen van de commissie Donner (par. 3) zal ik uiteenzetten wat de impact van de voorstellen is op het compensatiestelsel als geheel (par. 4). Ik zal daarbij betogen dat de aanbevelingen mijns inziens zouden moeten leiden tot een andere positie en grotere rol van het Schadefonds bij de compensatie van schade, namelijk als *first supplier* aan de *voorkant* van het stelsel. Het strafproces zal fungeren als mogelijkheid tot het nemen van verhaal op de dader, waarbij op vordering van het OM een schadevergoedingsmaatregel ten gunste van het Schadefonds kan worden opgelegd, minimaal ter hoogte van het door het Schadefonds aan het slachtoffer betaalde bedrag (par. 4.1-4.2). Ten slotte besteed ik aandacht aan de rol van de overheid, die als systeemverantwoordelijke kan zorgen voor een grotere rol van private verzekeringen bij de compensatie van schade, en aldus kan zorgen voor een evenwichtiger compensatiesysteem (par. 4.3).

## 2. Het schadevergoedingsstelsel na een misdrijf

Het schadevergoedingsstelsel voor misdrijfschade is in de basis hetzelfde als dat voor schade ontstaan uit “gewone” onrechtmatige daad. Slachtoffers kunnen terecht bij de algemene overheidsvoorzieningen (algemene sociale zekerheid en het zorgstelsel) en zij kunnen individueel verhaal nemen op de dader naar de maatstaven van het civiele aansprakelijkheids- en verzekeringsrecht. Daarnaast vormen eventuele eigen voorzieningen van de gelaedeerde een bron van compensatie van de schade. Daarbij kan worden gedacht aan *first party*-verzekeringen als zorg-, reis-, inboedel-, rechtsbijstand- of arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Er zijn ook verzekeraars die een zelfstandig verzekeringsproduct aanbieden waarbij misdrijfschade wordt gedekt, of waarbij door derden toegebrachte misdrijfschade is meegenomen (meeverzekerd) op de AVP-polis. Zie bijvoorbeeld de aansprakelijkheidsverzekering van Ditzo, waarop eigen schade van de verzekerde door een misdrijf van een ander onder de dekking valt.<sup>[11]</sup> Voor slachtoffers van misdrijven geldt dat zij zich naast de genoemde compensatiebronnen, als benadeelde partij kunnen voegen in het strafproces om schade vergoed te krijgen. Sinds de introductie van de zogenoemde voorschotregeling in 2011, geldt voor slachtoffers van EGZ-misdrijven dat zij via het strafproces in beginsel hun volledige schade vergoed kunnen krijgen, omdat de Staat het door de strafrechter toegewezen bedrag voorschiet als de dader geen verhaal biedt.<sup>[12]</sup> Daarnaast is alleen voor hen nog een andere bron van compensatie binnen het publieke domein beschikbaar, in de vorm van een tegemoetkoming vanuit het Schadefonds.<sup>[13]</sup> Daar kunnen slachtoffers van opzettelijk gepleegde geweldsmisdrijven - daaronder begrepen de zedenmisdrijven met een geweldsaspect - en hun nabestaanden en naasten een tegemoetkoming in de schade aanvragen.<sup>[14]</sup> Het Schadefonds vervult daarmee een rol in het kader van een Unierechtelijke verplichting die voortvloeit uit de Richtlijn betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven van 29 april 2004.<sup>[15]</sup> Deze verplicht lidstaten om een regeling voor schadeloosstelling te hebben die openstaat voor alle slachtoffers van geweldsmisdrijven in de betreffende lidstaat, en die een “*billijke en passende schadeloosstelling*” biedt.

Het schadevergoedingsstelsel na een strafbaar feit is aldus opgebouwd uit een private en een publieke pijler. Compensatie op grond van het aansprakelijkheidsrecht via de private route is van oudsher gebaseerd op het Aristotelische leerstuk van de corrigerende (of retributieve, vergeldende) rechtvaardigheid.<sup>[16]</sup> De corrigerende rechtvaardigheid ziet op het reguleren van de verhouding tussen twee partijen, waarbij het kan gaan om

vrijwillige of onvrijwillige transacties (kort door de bocht: overeenkomst of onrechtmatige daad). Wordt de verhouding verstoord door een onrechtmatige schadetoebrengende daad, dan dient de laedens volgens de corrigerende rechtvaardigheid het verstoorde evenwicht te herstellen door aan de gelaedeerde te restitueren, terug te geven.<sup>[17]</sup> De corrigerende rechtvaardigheid gaat er bovendien van uit dat het niet alleen gaat om het vergoeden van schade, maar ook dat dit moet gebeuren door de dader zelf.<sup>[18]</sup> We herkennen hierin de functies die worden toegeschreven aan het aansprakelijkheidsrecht zoals erkenning, genoegdoening, preventie en compensatie.<sup>[19]</sup> Compensatie binnen de publieke pijler wordt van oudsher beschouwd als een uitvloeisel van de distributieve (verdelende) rechtvaardigheid. Deze heeft betrekking op de leden van een groep of gemeenschap en gaat over de verdeling van kansen, aanzien, materieel bezit en “*alle andere goederen die verdeeld kunnen worden onder de leden van die groep of gemeenschap.*”<sup>[20]</sup> Het wordt meestal gerekend tot het terrein van het publiekrecht, omdat de overheid met de verdeling van de kansen en risico's in de samenleving is belast.<sup>[21]</sup> Distributieve of verdelende rechtvaardigheid neemt, evenals de corrigerende rechtvaardigheid, tot uitgangspunt dat slachtoffers er niet slechter vanaf behoren te komen dan anderen. Waar echter de corrigerende rechtvaardigheid, zoals hiervoor bleek, vereist dat schade door de daders wordt betaald en dat het moet gaan om een volledige schadevergoeding, gaat de distributieve rechtvaardigheid uit van een collectivisering van de lasten van schadevergoeding op basis van solidariteit. De schade wordt gedistribueerd (verdeeld) over een collectief, en hoeft niet volledig te worden vergoed.

Beschouwt men het stelsel van enige afstand, dan valt op dat compensatie van schade uit “gewone” onrechtmatige daad voornamelijk plaatsvindt via het aansprakelijkheids- en verzekeringsrecht (de private pijler). Misdrijfschade daarentegen wordt voornamelijk afgedaan binnen de publieke pijler. Dit onderscheid is deels ontstaan sinds de overheid gedurende de afgelopen decennia een grotere rol op zich heeft genomen als het gaat om de vergoeding van misdrijfschade, meer specifiek sinds de afdoening van schade binnen het strafproces mogelijk is. Dit effect is sinds 2011 versterkt door de werking van de voorschotregeling. De private pijler, waarbij de misdrijfschade voor rekening komt van de dader of diens private verzekeraar, wordt nauwelijks benut. Deels komt dit door de opzetclausule in de aansprakelijkheidsverzekering die misdrijfschade van dekking uitsluit.<sup>[22]</sup> De onderdelen van het stelsel werken als communicerende vaten; voorziet de ene pijler (in dit geval de publieke) in een behoefte, dan zal er in de andere pijler (in dit geval bij de private partijen zoals verzekeraars en burgers zelf) weinig aanleiding zijn om in een behoefte te gaan voorzien. Bovendien is onverplichte overheidscompensatie niet zonder risico's. Zo is in de rechtseconomische literatuur gewezen op het fenomeen *charity hazard*. Dit is gedefinieerd als de neiging van het individu om geen verzekeringsovereenkomst af te sluiten of andere mitigerende maatregelen te nemen, doordat men erop vertrouwt dat vanuit de overheid of vanuit private liefdadigheid financiële hulp zal worden geboden.<sup>[23]</sup> Met andere woorden: de vraag naar verzekeringsdekking *ex ante* valt weg omdat men erop rekent dat de overheid *ex post* tegemoetkoming in de schade biedt.<sup>[24]</sup> De vraag naar verzekeringen zal daardoor afnemen: “*Solidarity kills market insurance*”.<sup>[25]</sup> Hoewel empirische onderbouwing daarvoor vooralsnog ontbreekt, is ook in verband met de compensatie van misdrijfschade op dit (in ieder geval theoretische) risico gewezen.<sup>[26]</sup> Alle aanleiding derhalve om te kijken of de publieke en private pijler van het compensatiestelsel meer met elkaar in evenwicht kunnen worden gebracht. De aanbevelingen van de commissie Donner geven daarvoor een belangrijke voorzet.

### 3. De aanbevelingen van de commissie Donner

De verbetervoorstellen van de commissie zijn ingedeeld in verschillende categorieën met elk een eigen rechtvaardiging die de grondslag biedt voor overheidsbeleid. Deze luiden als volgt.

A. Voorstellen gericht op het wegnemen van belemmeringen voor slachtoffers in verband met ‘zwakke plekken’ in algemene voorzieningen, waaronder de commissie de private verzekeringen schaarft. De rechtvaardigende gedachte is dat het strafbare feit op zichzelf geen belemmering mag vormen voor toegang tot de algemene voorzieningen.

B. Voorstellen gericht op slachtoffers en nabestaanden van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf, door verruiming van de reikwijdte van het Schadefonds. De bijzondere aard en ernst van een strafbaar feit in

combinatie met de ernst van de gevolgen die dat heeft, kan rechtvaardigen dat bepaalde slachtoffers bijzondere ondersteuning krijgen.

C. Voorstellen gericht op het faciliteren van slachtoffers van een strafbaar feit die via het strafproces schade (kunnen) verhalen op de dader die betrekking hebben op (i) de werking en inrichting van het strafproces en (ii) de voorschotregeling. De rechtvaardiging voor deze beleidslijn is dat de dader aansprakelijk is voor de gevolgen van zijn handelen. Het systeem mag geen belemmering opwerpen voor het aanspreken van de dader, zodat aanspraken van het slachtoffer op de dader moeten worden gefaciliteerd.

Ik bespreek de grote lijnen en merites hierna.

### **(A) Voorstellen gericht op het wegnemen van belemmeringen in algemene voorzieningen**

De eerste component van beleid voor slachtoffers van strafbare feiten richt zich op de aanpak van zwakke plekken en knelpunten in het algemeen regime van voorzieningen. Zij hebben tot doel eventuele belemmeringen weg te nemen bij de toegang daartoe voor slachtoffers van strafbare feiten. Het gaat dan om maatregelen ter stimulering van het netwerk van slachtoffers (zoals informatieverstrekking, lotgenotencontact) en van gerichte hulp aan slachtoffers, zoals behandeling van PTSS en van het verwijderen van beelden of berichten van internet. Daarnaast gaat het om het wegnemen van lacunes in verzekeringen en belemmeringen die verzekeraars in de weg staan om schade als gevolg van een misdrijf te verzekeren.<sup>[27]</sup> Bij dat laatste gaat het ten eerste om de opzetclausule in de particuliere aansprakelijkheidsverzekering, waardoor opzettelijk toegebrachte schade van dekking is uitgesloten en de betekenis van de aansprakelijkheidsverzekering voor slachtoffers van opzettelijk gepleegde strafbare feiten op dit moment zeer beperkt is. Onderzoek heeft uitgewezen dat het juridisch mogelijk is het systeem van wet- en regelgeving en polis zo te wijzigen dat verzekeraars - zoals in de Wet Aansprakelijkheidsverzekeringen Motorrijtuigen (WAM) het geval is - de opzetclausule niet tegenwerpen aan slachtoffers en de schade aan hen vergoeden.<sup>[28]</sup> Zij krijgen dan een regresmogelijkheid op hun eigen verzekerde voor het uitgekeerde bedrag en de verzekeraar zou eventueel in het strafproces de mogelijkheid krijgen zich in het strafproces te voegen. De commissie heeft deze mogelijkheid besproken met de verzekeringsbranche, waarbij is gebleken dat deze optie niet onbespreekbaar is.<sup>[29]</sup> Wel is geconstateerd dat deze oplossing alleen soelaas biedt in zaken waarin een dader getraceerd is en deze over een aansprakelijkheidsverzekering beschikt. De tweede verbetering via het verzekeringsrecht bestaat in de visie van de commissie in de aanvulling van lacunes in het aanbod van verzekeringen tegen gevolgen van strafbare feiten, zodat het verzekeren van schade als gevolg van opzet bij wijze van *first-party*-verzekering mogelijk wordt. Ook deze optie is onderwerp geweest van juridisch onderzoek.<sup>[30]</sup> Daarbij is gekeken naar de mogelijkheid van een *first party*-dekking voor misdrijfschade via een zelfstandig verzekeringsproduct. In de markt worden dergelijke producten al mondjesmaat en met beperkte dekking aangeboden onder de naam "Zinloos Geweld Verzekering".<sup>[31]</sup> De effectiviteit hiervan zal in sterke mate afhangen van de bereidheid van burgers een separate verzekering af te sluiten die dekking biedt tegen misdrijfschade. Indien de bereidheid daartoe laag is, zal een dergelijke verzekering vermoedelijk geen hoge dekkingsgraad kennen en reeds om die reden minder bijdragen aan effectief schadeverhaal. Om die reden is ook gekeken naar de mogelijkheid een *first party*-verzekering tegen door derden veroorzaakte misdrijfschade als een verplichte aanvullende dekking toe te voegen aan een vrijwillig afgesloten verzekering, zoals de particuliere aansprakelijkheidsverzekering. Door een *first party*-dekking tegen misdrijfschade standaard onderdeel te maken van de basisdekking van de particuliere aansprakelijkheidspolis die een hoge verzekeringsdichtheid kent, wordt een grote spreiding gewaarborgd. De aanbevelingen van de commissie die aansluiten op deze onderzochte mogelijkheden om misdrijfschade (deels) af te wikkelen via het private verzekeringsrecht, kunnen niet alleen bijdragen aan effectief schadeverhaal, maar kunnen ook zorgen voor meer balans tussen de publieke en private pijler van het compensatiestelsel. Ik zal daarop in par. 4.3 verder ingaan.

### **(B) Voorstellen gericht op slachtoffers van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf**

## Uitbreiding toepassingsgebied Schadefonds Geweldsmisdrijven

Onder de titel “bijzonder beleid voor bepaalde slachtoffers” doet de commissie voorstellen voor beleid die specifiek bedoeld zijn voor slachtoffers die als gevolg van opzettelijk geweld tegen hun persoon ernstig letsel hebben ondervonden. De aanbevelingen voor beleid zien vrijwel allemaal op wijziging van het toepassingsgebied van het Schadefonds en op de hoogte van de door het Schadefonds te verstrekken financiële tegemoetkomingen.<sup>[32]</sup> Concreet heeft de commissie voorstellen gedaan om de kring der gerechtigden uit te breiden naar Nederlandse ingezetenen die in het buitenland slachtoffer zijn geworden van een misdrijf en om extra voorzieningen te bieden voor nabestaanden van door misdrijf in het buitenland overleden slachtoffers, zoals repatriëring en reiskosten. Daarnaast zien de aanbevelingen op uitbreiding van de kring van gerechtigden in het kader van modern samengestelde gezinnen, en op ophoging van de bedragen die horen bij de zes bestaande letselcategorieën.<sup>[33]</sup> Een inhoudelijk meer ingrijpende aanbeveling van de commissie is het voorstel het geweldscriterium te moderniseren zodat verspreiding van seksueel beeldmateriaal via het internet, al dan niet met gebruikmaking van moderne technieken waarmee gemaakte beelden verspreid kunnen worden die niet van echt te onderscheiden zijn (*deep fake*), extreme gevallen van verwaarlozing of vernedering, bepaalde zedenmisdrijven waarbij geen dwang of geweld plaatsvindt (wraakporno en sexting), binnen het bereik van het Schadefonds komen.<sup>[34]</sup>

### Nieuwe buitencategorie Schadefonds Geweldsmisdrijven voor hoge letselschades

Een aanbeveling die, indien overgenomen door de minister, kan gaan zorgen voor een verschuiving in schadeverhaal binnen de publieke pijler, is de aanbeveling een bijzondere categorie toe te voegen aan het Schadefonds voor zeer hoge letselschades, waarbij de commissie denkt aan financiële schade van meer dan € 200.000.<sup>[35]</sup> Deze categorie komt dan bovenop de reeds bestaande zes categorieën, waarbij aan de hoogste bestaande categorie een vast bedrag van € 35.000 is gekoppeld. Deze aanbeveling wordt onderbouwd door de vaststelling dat deze slachtoffers zowel onder het bestaande stelsel als in de geadviseerde uitwerking van beleid zelden een volledige schadevergoeding krijgen. De thans door het Schadefonds geboden maximale tegemoetkoming van € 35.000 “*blijft zo zeer achter bij de daadwerkelijk geleden schade, dat ook de functie van tegemoetkoming niet meer goed werkt*”, aldus de commissie.<sup>[36]</sup> Als voorbeeld voor de inrichting van een dergelijke buitencategorie noemt de commissie de situatie waarin op grond van een deskundigenrapportage vaststaat dat het slachtoffer een schade lijdt van meer dan € 200.000, het slachtoffer in aanmerking komt voor een tegemoetkoming uit een nieuw te creëren buitencategorie van € 100.000. De uitwerking, ook wat betreft het drempelbedrag en het toe te kennen bedrag, heeft de commissie overgelaten aan het Schadefonds.<sup>[37]</sup>

### (C) Voorstellen gericht op de werking en inrichting van het strafproces en de voorschotregeling

Bij de derde component van overheidsbeleid ten behoeve van slachtoffers van een strafbaar feit gaat het om maatregelen die het slachtoffer faciliteren in de verwezenlijking van zijn aanspraak op de dader (het strafproces en de voorschotregeling). De aanbevelingen voor het strafproces zien kort gezegd op normering van schade in het strafproces, de introductie van een aparte schadevergoedingskamer met civilisten die zich in een van het primaire strafproces afgesplitste procedure gaan buigen over de complexe vorderingen en een verbetering van de *equality of arms* tussen slachtoffer en verdachte met betrekking tot de behandeling van de vordering tot schadevergoeding.<sup>[38]</sup>

Naast de voorstellen die zien op de werking en inrichting van het strafproces, komt de commissie op het punt van de voorschotregeling tot een harde ingreep in het bestaande systeem. Kort gezegd komt de commissie tot de aanbeveling de bestaande garantstelling zonder maximum voor de ernstige gewelds- en zedenmisdrijven om te vormen tot een gegarandeerd voorschot dat gelijk is voor alle slachtoffers van een strafbaar feit. De commissie rechtvaardigt deze aanbeveling als volgt:

“In de huidige vorm laat de garantstelling in de voorschotregeling zich niet inpassen in een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel van compensatie. Zij schept een niet te rechtvaardigen verschil in compensatie tussen verschillende categorieën slachtoffers van een strafbaar feit. Zij bergt bovendien het risico in zich dat de staat bij oplopende schadevergoedingsmaatregelen op ongecontroleerde wijze voor steeds

hogere uitgaven komt te staan, hetgeen een bedreiging vormt voor de betaalbaarheid van het huidige systeem.”<sup>[39]</sup>

Met het verschil tussen diverse categorieën slachtoffers van strafbare feiten doelt de commissie op het onderscheid dat slachtoffers van een strafbaar feit waarvan de verdachte is vervolgd en veroordeeld wél, en de slachtoffers van een strafbaar feit waarvan de dader onbekend of onvervolgd/onveroordeeld blijft, niet in aanmerking komen voor de schadevergoedingsmaatregel. In de ogen van de commissie levert dit een ongelijke behandeling op van *in de kern* gelijke gevallen.<sup>[40]</sup> In het voorstel van de commissie wordt de hoogte van het gemaximeerde voorschot bepaald door de inschatting van het bedrag van wat het Centraal Justitieel Incassobureau (hierna: CJIB) verwacht daadwerkelijk bij de dader te innen. Het gaat hierbij niet om per dader geïndividualiseerde verwachtingen. Het CJIB kan hierbij naar het inzicht van de commissie afgaan op ervaringsgegevens binnen de inningspraktijk.<sup>[41]</sup> Daaruit blijkt dat bedragen tot € 5.000 vrijwel steeds kunnen worden geïnd.<sup>[42]</sup> Daarboven zal het bedrag dat kan worden geïnd geleidelijk afnemen.<sup>[43]</sup> Zo is bij schadebedragen boven € 31.000 het ongeïnde bedrag zeer groot.<sup>[44]</sup> Uitgesplitst naar misdrijfcategorieën gaat het dan om schade door mishandeling, levensdelicten, mensenhandel en seksuele misdrijven waarbij het deel dat niet te incasseren is, groot is. Juist bij EGZ-misdrijven zal de sterke maximering van de regeling pijnlijk worden gevoeld.

#### **4. Het effect van de aanbevelingen van de commissie Donner op het compensatiestelsel als geheel**

Zoals beschreven zijn de drie voorstellen die het meest ingrijpen in het stelsel de (vergaande) maximering van de voorschotregeling, de herinrichting van het strafproces met een afgesplitste schadevergoedingsprocedure en de toevoeging van een nieuwe buitencategorie aan het Schadefonds voor de extreem grote letselschades. Deze voorstellen zullen naar mijn verwachting vanwege de onderlinge samenhang zorgen voor een belangrijke verschuiving binnen de publieke pijler van het compensatiestelsel, waarbij het beroep op het Schadefonds zal toenemen. Dat leidt tot een herbezinning op de positie en rol van het Schadefonds in het stelsel. De aanbevelingen van de commissie Donner geven bovendien aanleiding tot een overdenking van de rol van de overheid met betrekking tot de vergoeding van misdrijfschade. Ik licht dat toe.

##### **4.1 Verschuiving binnen de publieke pijler: beroep op Schadefonds Gewelddsmisdrijven**

Als de voorschotregeling wordt gemaximeerd zoals door de commissie aanbevolen, dan verwacht ik dat slachtoffers met omvangrijke letselschade minder snel geneigd zijn zich te voegen in het strafproces en zullen kiezen voor een snelle en laagdrempelige uitkering via het Schadefonds.<sup>[45]</sup> De voorschotregeling in de huidige vorm is immers voor slachtoffers dé reden om een vordering tot schadevergoeding in te dienen in het strafproces.<sup>[46]</sup> Na overneming van de voorstellen van de commissie, betekent een voeging in het strafproces voor de complexere schades dat na een jarenlang proces via de afgesplitste schadevergoedingskamer een vaststelling van de schade plaatsvindt, waarna onder de voorschotregeling een gemaximeerd bedrag uitgekeerd wordt ter hoogte van het bedrag dat het CJIB kan incasseren bij de dader. Dit zal naar verwachting niet meer dan € 10.000 zijn, tenzij de veroordeelde een groter vermogen heeft. Dit bedrag is gebaseerd op ervaringsgegevens binnen de inningspraktijk.<sup>[47]</sup> Daaruit blijkt dat bedragen tot € 5.000 vrijwel steeds kunnen worden geïnd.<sup>[48]</sup> Daarboven zal het bedrag dat kan worden geïnd geleidelijk afnemen.<sup>[49]</sup> Zo is bij schadebedragen boven € 31.000 het ongeïnde bedrag zeer groot.<sup>[50]</sup> Als effectief schadeverhaal via het strafproces niet meer te realiseren is, dan zal de route via het Schadefonds vaker en in een eerdere fase na het misdrijf worden bewandeld. Via het Schadefonds bestaat immers zicht op uitkering binnen relatief korte termijn van een vast - van tevoren kenbaar - bedrag. Het Schadefonds biedt, zeker als men dit afzet tegen het verhalen van schade binnen het civiele en strafproces, voor het slachtoffer een laagdrempelige, snelle, eenvoudige en weinig belastende mogelijkheid tot tegemoetkoming in de schade. Het slachtoffer kan de aanvraag bij het Schadefonds zelf indienen door het (digitaal) invullen van een formulier. Voor het indienen van een aanvraag is niet vereist dat er een strafproces loopt, of dat verhaal op de dader niets heeft opgeleverd. Voor toekenning van een tegemoetkoming geldt bij het Schadefonds bovendien een lagere bewijsdrempel dan bij de straf- en civiele rechter het geval is. Dat een gewelddsmisdrijf is gepleegd, moet

aannemelijk zijn geworden, waarvoor in de regel een aangifte met eventueel daaraan gekoppelde opsporingsactiviteiten volstaat. De tegemoetkoming bestaat in een forfaitair bedrag, waarvan de hoogte afhangt van de ernst van het opgelopen fysieke of psychische letsel. De (omvang van de) schade hoeft niet te worden aangetoond. Het forfaitair uit te keren bedrag kan variëren van € 1.000 tot € 35.000.<sup>[51]</sup> Bij het Schadefonds blijft de schadeveroorzaker - anders dan bij de civiel- en strafrechtelijke route - buiten beeld. Van diens verklaring neemt het Schadefonds wel kennis via het beschikbare proces-verbaal, maar de verdachte wordt niet gehoord in het kader van de aanvraag. Het Schadefonds stelt in zoverre ook geen “daderschap” vast, maar alleen “slachtofferschap”. De aan het slachtoffer toegekende tegemoetkoming wordt evenmin op de dader verhaald.<sup>[52]</sup> Hierdoor kan deze route extra interessant zijn voor slachtoffers of nabestaanden die uit angst voor repercussies van de verdachte de civiel- of strafrechtelijke weg niet durven te volgen, zoals bijvoorbeeld het geval is bij ondermijnende criminaliteit.<sup>[53]</sup> Ook voor slachtoffers en nabestaanden van misdrijven waar geen bekende dader is, of waarin een strafvervolging achterwege blijft, biedt de route van het Schadefonds uitkomst. Wel is het zo dat als de schade al deels op andere wijze is vergoed, de uitkering wordt verminderd met wat het slachtoffer uit andere hoofde reeds ontving. In situaties waarin de schade door de dader wordt vergoed nadat het Schadefonds een tegemoetkoming heeft verstrekt, wordt de uitkering verrekend met hetgeen het CJIB bij de dader int.<sup>[54]</sup> De invoering van een nieuwe buitencategorie voor de hoge letselschades zal de aanzuigende werking van het Schadefonds verder versterken. Het strafproces zal nog wel een functie kunnen vervullen voor slachtoffers met extreem hoge letselschade die ver uitstijgt boven het bedrag dat zij in de nieuwe categorie bij het Schadefonds kunnen krijgen. Via het strafproces krijgen zij dan weliswaar niet meer de volledige schade vergoed vanwege de inperking van de voorschotregeling. Daar staat tegenover dat het CJIB hen, anders dan na een civiel proces, helpt met de incasso van hun vordering op de dader. Ook voor de uitoefening van het spreekrecht zal het strafproces van groot belang blijven.<sup>[55]</sup> Ook zal het strafproces een rol kunnen blijven vervullen in het kader van het regres op de dader ter zake het bedrag dat door het Schadefonds aan het slachtoffer is uitgekeerd. Het voorgaande geeft aanleiding tot een reflectie op de veranderende positie en rol van het Schadefonds.

## 4.2 Nieuwe positie en rol Schadefonds Geweldsmisdrijven

### 4.2.1 Van vangnet naar first supplier

Bij de oprichting van het Schadefonds in 1976 was voorzien dat het Schadefonds in het compensatiestelsel zou gaan fungeren als vangnet, in die zin dat een tegemoetkoming kon worden verstrekt als niet op andere wijze in de schade zou kunnen worden voorzien.<sup>[56]</sup> In de afgelopen jaren is de positie van het Schadefonds al in enige mate veranderd. Slachtoffers weten het Schadefonds steeds sneller en eerder te vinden, waarbij zij niet langer een eventueel strafproces afwachten alvorens een uitkering bij het Schadefonds aan te vragen. Het Schadefonds is steeds vaker het eerste “loket” waar slachtoffers aankloppen voor de leniging van hun schade. In 2021 ontving het Schadefonds ruim 9.000 aanvragen voor een tegemoetkoming.<sup>[57]</sup> Dit is nog steeds minder dan het aantal ingestelde vorderingen tot schadevergoeding in het strafproces. Naar schatting worden jaarlijks in gewelds- en zedenzaken ongeveer 13.000 vorderingen ingesteld.<sup>[58]</sup> De aanbevelingen van de commissie Donner kunnen die ontwikkeling verder aanjagen. Maar ook los van de vraag of de aanbevelingen van de commissie zullen leiden tot de beoogde verschuiving van strafproces naar Schadefonds, verdient het aanbeveling de positie en rol van het Schadefonds in het gehele stelsel te herzien. De al ingezette ontwikkeling waarin het Schadefonds aan de *voorkant* van het compensatiesysteem een functie vervult, moet mijns inziens worden doorgezet en in het slachtofferbeleid worden geëxpliciteerd. Dit strekt ten eerste in het voordeel van de slachtoffers van misdrijven. Zij zijn voor de compensatie van hun schade niet langer afhankelijk van de vraag of er een strafvervolging wordt ingezet. Na de aangifte kunnen zij zich direct wenden tot het Schadefonds, waar zij binnen een termijn van een paar maanden een bedrag uitgekeerd krijgen. Omdat het Schadefonds werkt met vaste *all-in* bedragen per letselcategorie, bestaat van tevoren duidelijkheid over de omvang van het bedrag en hoeft de schade niet op de komma nauwkeurig te worden begroot. Een laagdrempelige, eenvoudige en snelle manier om een eerste leniging van de schade te verkrijgen.

Deze positie van het Schadefonds heeft als tweede voordeel dat het de onrechtvaardigheid wegneemt waar de

commissie in haar rapport op wijst: namelijk dat slachtoffers van een strafbaar feit waarvan de verdachte is vervolgd en veroordeeld wél, en de slachtoffers van een strafbaar feit waarvan de dader onbekend of onvervolgd/onveroordeeld blijft, niet in aanmerking komen voor de vergoeding van hun schade.<sup>[59]</sup> Door het Schadefonds te positioneren als de primaire bron van compensatie, komen alle slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven in aanmerking voor (gedeeltelijke) compensatie, en niet alleen de slachtoffers van wie de dader strafrechtelijk wordt vervolgd.

In de derde plaats sluit een positie van het Schadefonds aan de voorkant van de keten naadloos aan op de verwachte ontwikkelingen op het gebied van de Europese regelgeving. De Europese Commissie bereidt momenteel een aanpassing voor van de Slachtofferrichtlijn.<sup>[60]</sup> Hoewel de nieuwe concept richtlijn pas in de loop van dit jaar wordt verwacht, is in de wandelgangen opgetekend dat de introductie van een “voorschotfonds” onderdeel zal uitmaken van de nieuwe EU-regelgeving. Al eerder deed Milquet, adviseur van de voorzitter van de Commissie van de Europese Unie, voorstellen daartoe:

“As we mentioned in the introduction of this report, one of the most important recommendation is to facilitate victims’ access to compensation by legally ensuring an upfront payment by the state. Different Member States, such as France and the Netherlands, have developed the possibility of upfront payments in different ways. Avoiding further harm to the victim has been an important argument for these systems.”<sup>[61]</sup>

Als de informatie uit de wandelgangen correct is, dan zal het toekomstige EU-slachtofferbeleid inzetten op een wettelijk geregeld *upfront payment* vanuit de overheid. De Nederlandse voorschotregeling biedt in theorie al de mogelijkheid van een dergelijk voorschot. In de praktijk hebben, zoals gezegd, niet alle slachtoffers toegang tot de regeling, én komt het “voorschot” vaak pas na jaren wachten in een emotioneel beladen strafproces. Van een “*upfront payment*” als bedoeld door Milquet is dan geen sprake meer. Het ligt voor de hand de reeds in alle EU-lidstaten beschikbare Schadefonds de rol te geven bij toekenning van de voorschotten.

#### 4.2.2 Nieuwe rol vereist aanpassingen

De voorziene nieuwe rol van het Schadefonds vereist wel een aantal aanpassingen, en wel langs drie lijnen.

##### Verhoging categoriebedragen

Ten eerste zullen de huidige categoriebedragen, naast de door Donner aanbevolen extra buitencategorie voor extreem hoge letselschades, moeten worden verhoogd en zal het plafond van € 35.000 omhoog moeten. De huidige bedragen zijn al sinds 2012 ongewijzigd en sindsdien zijn de kosten van levensonderhoud flink gestegen. De commissie Donner heeft mijns inziens terecht de aanbeveling gedaan de categoriebedragen substantieel te verhogen.<sup>[62]</sup> De bedragen staan, zoals de commissie ook heeft opgemerkt, bovendien op gespannen voet met de rechtspraak over art. 12 lid 2 van de Richtlijn betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven van 29 april 2004, in die zin dat het de vraag is of de huidige bedragen nog wel een adequate tegemoetkoming bieden als bedoeld in de Richtlijn.<sup>[63]</sup> In dat kader komt ook betekenis toe aan de omstandigheid dat de door het Schadefonds verleende tegemoetkomingen tot de laagste behoren in vergelijking met de door andere Europese schadefondsverlenende tegemoetkomingen.<sup>[64]</sup> Daarbij valt wel de kanttekening te plaatsen dat een vergelijking niet helemaal opgaat omdat ieder Schadefonds andere voorwaarden voor tegemoetkoming stelt, en in de vergelijking ook betrokken moet worden of een land een vorm van sociale zekerheid kent.

##### Verhaal op de dader

Een tweede aspect dat aandacht verdient, is het verhaal op de dader, dat een noodzakelijke pendant vormt voor een meer primaire rol van het Schadefonds. Het Schadefonds pleegt van oudsher niet zelf regres op de dader. Als het Schadefonds het eerste loket vormt voor leniging van schade, en het slachtoffer (om die reden) afziet van het indienen van een vordering tot schadevergoeding in het strafproces, dan zal het gevolg daarvan zijn dat niet de dader, maar de gemeenschap, de last van misdrijfschade draagt.<sup>[65]</sup> Dit zou strijden met het belang om recht te doen aan het uitgangspunt van correctieve rechtvaardigheid, dat meebrengt dat de degene



die aansprakelijk is voor veroorzaakte schade, deze ook vergoed. Daarnaast is regres van belang in het licht van het hiervoor genoemde risico van *charity hazard* en voor het behoud van de prikkel tot preventie.<sup>[66]</sup>

Vanuit systeemperspectief ligt het voor de hand dat de overheid dat regres op zich neemt, eventueel samen met of naast een schadevergoedingsactie van het slachtoffer. Daar zijn verschillende opties voor. De eerst denkbare optie is dat het Schadefonds zelf als benadeelde partij aan het strafproces deelneemt om de door het Schadefonds betaalde tegemoetkoming op de dader te verhalen. Het gaat daarbij om verhaal van het volledige bedrag. Toewijzing van de vordering en oplegging van de schadevergoedingsmaatregel brengen mee dat het CJIB zich hard maakt om het bedrag bij de dader te innen. Bij doordenking van deze optie verdient aandacht dat dit een wezenlijke verandering meebrengt in de identiteit van het Schadefonds. Het is de vraag of dat wenselijk is. Waar het Schadefonds nu uitsluitend slachtofferschap en geen daderschap vaststelt, is de positie van het Schadefonds ten opzichte van de dader/verdachte neutraal. Die positie verschiet van kleur als het Schadefonds zelf als partij optreedt in het op tegenspraak gerichte strafproces tegen de verdachte. Daar komt bij dat de omstandigheid dat het Schadefonds geen regres neemt op en geen contact heeft met de dader, een belangrijke voorwaarde is voor slachtoffers van bepaalde delicten om een aanvraag te durven indienen bij het Schadefonds. Denk aan delicten zoals huiselijk geweld, partnergeweld, zedenmisdrijven binnen de familie en staatsondermijnende criminaliteit. Een Schadefonds dat zelf de juridische strijd aangaat met de pleger, verspeelt bovendien de mogelijkheid om een geloofwaardige rol te kunnen vervullen in het kader van herstelrechtelijke initiatieven, bijvoorbeeld om een gesprek op gang te brengen tussen slachtoffer en dader. Dat brengt mij bij de tweede, en mijns inziens logischer, optie dat niet het Schadefonds, maar het Openbaar Ministerie (hierna: OM) in het strafproces de rol van regresnemer op zich neemt. Het OM kan dat doen door te vorderen dat de schadevergoedingsmaatregel (art. 36f Sr) wordt opgelegd ten gunste van het Schadefonds ter hoogte van het uitgekeerde bedrag. Denkbaar is ook dat het OM niet alleen het bedrag terugvordert dat het Schadefonds heeft betaald, maar de daadwerkelijk door het slachtoffer geleden schade. De wet biedt de mogelijkheid van het opleggen van de schadevergoedingsmaatregel nu al, een wetswijziging is daarvoor niet nodig. Voor deze rol van het OM als regresnemer pleit dat het OM nu reeds conservatoir slachtofferbeslag kan leggen: een strafvorderlijk conservatoir beslag tot verhaal van een door de strafrechter aan de verdachte op te leggen schadevergoedingsmaatregel.

Een derde optie is dat het OM vaker dan nu het geval is, gebruikmaakt van de mogelijkheid te eisen dat de dader ex art. 14c lid 2 sub 4 Sr (de bijzondere voorwaarde) wordt veroordeeld tot het storten van een bedrag in het Schadefonds.<sup>[67]</sup> Deze mogelijkheid kan tevens een oplossing bieden in gevallen van collectieve openbare geweldpleging waarbij het aandeel van individuele daders aan de schade niet kan worden herleid.<sup>[68]</sup> Dit doet denken aan de, inmiddels vervallen, Regeling tegemoetkoming schade openlijk geweld, die is opgetuigd na de rellen in Haren in september 2012.<sup>[69]</sup> De kern van de, inmiddels vervallen, regeling was dat het OM in de strafprocedures tegen de verdachten vorderde dat zij een geldsom (€ 250 of € 500) storten in een opgericht fonds ten gunste van de gedupeerden.<sup>[70]</sup> Een belangrijk nadeel is dat het bedrag waartoe de rechter kan veroordelen, niet hoger kan zijn dan het bedrag van de geldboete die ten hoogste voor het strafbare feit kan worden opgelegd. Van volledig regres is bij deze optie dus geen sprake. Een ander belangrijk nadeel vanuit daderperspectief is dat toepassing van de in art. 14c Sr bedoelde schadevergoedingsmogelijkheid afhankelijk is van de financiële situatie waarin de verdachte zich bevindt. Beschikt hij niet over eigen inkomsten of vermogen, en ziet het er niet naar uit dat hij daarover op korte termijn wel zal beschikken, dan zal het doorgaans minder zinvol zijn de niet-tenuitvoerlegging van de opgelegde straf afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat de veroordeelde binnen een door de rechter te bepalen termijn de door het strafbare feit veroorzaakte schade aan het slachtoffer vergoedt.<sup>[71]</sup>

Vanuit slachtofferperspectief biedt de tweede optie, waarbij het OM in het strafproces het door het Schadefonds betaalde bedrag verhaalt - het voordeel dat het schadeverhaal onderdeel blijft uitmaken van het strafproces. Het kan immers voor een slachtoffer meerwaarde hebben als de schadevergoeding onderdeel uitmaakt van een aan hem opgelegde strafrechtelijke sanctie. “ *Het slachtoffer voelt zich hierdoor in zijn bijzondere hoedanigheid van rechtstreeks getroffen door de justitie erkend. Dit kan het slachtoffer helpen bij de verwerking van zijn negatieve ervaring*”, aldus Van Dijk.<sup>[72]</sup> Recent heeft ook Kool aandacht gevraagd voor de bijzondere betekenis van schadevergoeding als onderdeel van de strafoplegging, omdat daar voor het slachtoffer een vergeldend element in schuilt.<sup>[73]</sup> Bijkomend voordeel van deze vorm van schadeverhaal op de dader is dat het geen onevenredige belasting van het strafgeding oplevert. De door het Schadefonds aan het

slachtoffer uitgekeerde bedragen zijn geforfaiteerd, zodat binnen het strafproces geen begroting van schade meer hoeft plaats te vinden. Dit sluit aan op de aanbeveling van de commissie om in het strafproces te werken met normering van schade. Dit zou anders zijn als niet alleen de geforfaiteerde uitkering wordt teruggehaald, maar de daadwerkelijke (volledige) schade.

### Rol Schadefonds Geweldsmisdrijven bij herstel(recht)

Een derde aspect dat aandacht verdient, is de vraag of het Schadefonds een (nog) grotere rol kan vervullen bij het weer op de been helpen van slachtoffers. Het bieden van erkenning en bijdragen aan herstel van vertrouwen in de samenleving zijn belangrijke kernwaarden van het Schadefonds. De verander(en)de positie van het Schadefonds aan de voorkant van de keten, waarbij het Schadefonds kort na het misdrijf contact heeft met het slachtoffer, noopt mogelijk tot een verandering in de manier waarop de kernwaarden worden vormgegeven in de relatie tot het slachtoffer. Het vergt een andere houding en oog voor andere noden van het slachtoffer dan wanneer het Schadefonds louter als vangnet fungeert. Zoals hiervoor geschetst, zal bovendien de bredere betekenis die het verkrijgen van schadevergoeding binnen het strafproces vervult, wegvallen voor slachtoffers die zich niet meer zelf voegen in het strafproces met hun vordering. Daardoor rijst de vraag of de betekenis die schadeverhaal *binnen* het strafproces voor het slachtoffer heeft, *buiten* en onafhankelijk van het strafproces kan worden vormgegeven, en welke rol het Schadefonds daarbij kan vervullen.<sup>[74]</sup> Ook die ontwikkeling noopt derhalve tot overdenking van de manier waarop het Schadefonds invulling geeft aan de kernwaarden van erkenning en herstel van vertrouwen. Dit sluit aan bij de aanbeveling die Pemberton & Van der Aa in Europees verband hebben gedaan om voor alle slachtofferrechten (niet alleen het recht op schadeverhaal) te werken met een holistische benadering zodat deze rechten ook buiten het strafproces vorm krijgen.<sup>[75]</sup> Vanuit die aanbeveling kunnen de positie en de functie van het Schadefonds opnieuw worden doordacht. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen hoe erkenning tastbaar kan worden gemaakt, en hoe overheidsinstanties als het Schadefonds aan erkenning en herstel kunnen bijdragen. Het gaat daarbij niet alleen om erkenning en herstel bij individueel, maar juist ook bij structureel en institutioneel onrecht.<sup>[76]</sup>

### 4.3 Meer evenwicht tussen de private en publieke pijler; andere rol overheid

De aanbevelingen van de commissie Donner hebben niet alleen effect op de publieke pijler van het stelsel. Het rapport doet ook voorstellen voor ingrepen waardoor initiatieven in de private pijler tot ontwikkeling kunnen komen. Daarbij valt te denken aan de uitsluiting van de mogelijkheid om jegens het slachtoffer van een misdrijf een beroep te doen op de opzetclausule in de particuliere aansprakelijkheidsverzekering, dan wel dat er meer (betaalbare) mogelijkheden komen om zelf een verzekering te sluiten tegen misdrijfschade.<sup>[77]</sup> Deze initiatieven komen meestal niet vanzelf tot ontwikkeling, maar behoeven enige druk van buitenaf. Die druk kan vanzelf ontstaan doordat de schadecompensatie in de publieke pijler versobert als gevolg van de maximering van de voorschotregeling, met als gevolg dat de roep om compensatie via de private pijler toeneemt. Een alternatief is dat de overheid, als systeemverantwoordelijke, een actieve en coördinerende rol aanneemt om in samenspraak met de private verzekeringsmarkt te kijken hoe het publieke compensatiesysteem kan worden aangevuld met een *ex post* en *ex ante* compensatieprogramma vanuit de private markt.<sup>[78]</sup> Met een *ex ante* compensatieprogramma doel ik op maatregelen die genomen kunnen worden om schade te beperken voordat deze ontstaat. Hierbij kan worden gedacht aan de hiervoor beschreven mogelijkheden van *first party*-verzekeringen tegen misdrijfschade. Bij de *ex post* compensatiemaatregelen doel ik op instrumenten die na het ontstaan van de schade kunnen bijdragen aan de compensatie. Een voorbeeld daarvan is de uitsluiting van de mogelijkheid om jegens het slachtoffer van een misdrijf een beroep te doen op de opzetclausule in de particuliere aansprakelijkheidsverzekering. Het rapport van de commissie Donner biedt voor de ontwikkeling van een dergelijk privaatrechtelijk instrumentarium een goed denkkader, dat ook overeind blijft als de minister (voorlopig) geen gevolg zou geven aan de aanbevelingen van de commissie. Dat zou uiteindelijk op macroniveau leiden tot een evenwichtiger stelsel, waarbij de publieke en private pijler meer in balans zijn. Bijkomend voordeel is dat dit vanuit het perspectief van de rechtvaardigheid zorgt voor een evenwichtige allocatie van misdrijfschade, waarbij de pijlers die zijn geënt op corrigerende rechtvaardigheid enerzijds en die van de verdelende rechtvaardigheid anderzijds elkaar in evenwicht houden. Ten slotte leidt dit tot meer keuzemogelijkheden voor het slachtoffer om misdrijfschade gecompenseerd te krijgen, waarbij de potenties die beide systemen (privaat en publiek) hebben voor de tegemoetkoming aan slachtofferbehoeften naast elkaar

worden benut. Een persoonlijk georiënteerd compensatiestelsel, waarbinnen maatwerk mogelijk is bij de te volgen routes van schadeverhaal, sluit aan bij de behoefte van slachtoffers om eigen keuzes te kunnen maken. Op die manier is het compensatiestelsel niet alleen een middel om schadevergoeding te krijgen, maar veeleer een juridische structuur waarbinnen het slachtoffer zelf kan bepalen welke compensatieroute het beste aansluit bij zijn behoefte.<sup>[79]</sup>

## 5. Afronding

Het rapport van de commissie Donner heeft belangrijke aanbevelingen gegeven voor het compensatiestelsel na misdrijf. De drie voorstellen die het meest ingrijpen, zien op de compensatie binnen de publieke pijler, en betreffen de (vergaande) maximering van de voorschotregeling, de herinrichting van het strafproces met een afgesplitste schadevergoedingsprocedure en de toevoeging van een nieuwe buitencategorie aan het Schadefonds voor de extreem grote letselschades. Het is aan de Minister voor Rechtsbescherming om te bepalen of en hoe uitwerking wordt gegeven aan de aanbevelingen van de commissie Donner. In de zomer van 2023 zal daarover meer bekend worden. Ook als de minister in deze fase geen praktische uitvoering zou geven aan de voorstellen, blijven deze relevant. Het rapport geeft immers blijvend inspiratie voor twee denkrichtingen voor een (mogelijk) toekomstige herstructurering van het stelsel. De eerste is een herbezinning op de positie en rol van het Schadefonds in het stelsel, waartoe de commissie de eerste aanzetten heeft gegeven, al gaat zij daarin in mijn visie nog niet ver genoeg. Het Schadefonds zou in het schadevergoedingsstelsel mijns inziens meer dan nu *first supplier* van (gedeeltelijke) compensatie moeten worden, waarbij zij aan de voorkant van het stelsel een rol heeft. Dit zorgt ervoor dat alle slachtoffers van geweldsmisdrijven op een eenvoudige, snelle en laagdrempelige manier een compensatie kunnen krijgen, en dat dit niet is voorbehouden aan de slachtoffers van wie de dader (toevallig) strafrechtelijk wordt vervolgd. Deze route van compensatie past bovendien naadloos in het voornemen van de Europese Commissie tot betaling van een *upfront payment* aan slachtoffers van geweldsmisdrijven via een door de overheid gefinancierd voorschotfonds. Bij een dergelijk systeem past dat de overheid ook het verhaal op de dader op zich neemt, hetgeen kan plaatsvinden via het strafproces in de gevallen waarin het tot een strafvervolging komt. Op vordering van het OM kan een schadevergoedingsmaatregel ten gunste van het Schadefonds worden opgelegd, minimaal ter hoogte van het door het Schadefonds aan het slachtoffer betaalde bedrag en maximaal voor de volledige schade. Dit regres door de overheid biedt vanuit slachtofferperspectief het voordeel dat het schadeverhaal onderdeel blijft van het strafproces. Het kan immers voor een slachtoffer meerwaarde hebben als de schadevergoeding onderdeel uitmaakt van een aan de dader opgelegde strafrechtelijke sanctie.

De tweede denkrichting voor herstructurering heeft betrekking op het herstel van het evenwicht tussen de private en publieke pijler van het stelsel. Wijziging van de opzetclausule en het meeverzekeren van door derden toegebrachte misdrijfschade op de AVP-polis van het slachtoffer kunnen ervoor zorgen dat ook het verzekeringsrecht bijdraagt aan een betere bescherming van slachtoffers van geweldsmisdrijven. Daarvoor is nodig dat de overheid, als systeemverantwoordelijke, een actieve en coördinerende rol aanneemt om in samenspraak met de private verzekeringsmarkt te kijken hoe het publieke compensatiesysteem kan worden aangevuld met een *ex post* en *ex ante* compensatieprogramma vanuit de private markt. Het resultaat op microniveau is een slachtoffer dat adequaat gecompenseerd wordt, door een systeem dat op macroniveau in evenwicht is.

---

## Voetnoten

[1] Arlette Schijns is advocaat bij Beer advocaten te Amsterdam en treedt regelmatig op voor slachtoffers van misdrijven. Daarnaast werkt zij aan de VU aan een proefschrift over de compensatie van misdrijfschade. Zij is tevens voorzitter van de Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven. Deze bijdrage heeft zij op persoonlijke titel geschreven en is geen weergave van de visie van de Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven. Met dank aan prof. mr. A.J. Akkermans voor zijn commentaar en visie op een eerdere versie van dit artikel. Citeerwijze: A.J.J.G. Schijns, 'Naar een evenwichtig compensatiestelsel misdrijfschade', *AV&S* 2023/8, afl. 2.

- [2] Rapport van 16 april 2021, [Kamerstuk 33552, nr. A.](#)
- [3] Wet van 23 december 1992, *Stb.* 1993, 29.
- [4] Zie over deze ontwikkeling o.a.: A.H. Sas, 'Strafrecht voor civilisten: de verbetering van de mogelijkheden om schadevergoeding via het strafrecht te verhalen', *TvP* 2010, p. 80-87; S. van der Aa & M.S. Groenhuisen, 'Slachtofferrechten in het strafproces, drie stapjes naar voren en een stapje terug?', *AA* 2012, p. 603-611.
- [5] Toelichting bij het Instellingsbesluit (Regeling instelling adviescollege onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten), Regeling van 14 juni 2020, *Stcrt.* 2020, 31232. Het adviescollege bestond uit de volgende personen: mr. J.P.H. Donner (vz), prof. mr. S. van der Aa, drs. J.P.M. Lazeroms, prof. mr. S.D. Lindenbergh, prof. dr. A. Pemberton, prof. mr. W.J. Veraart, dr. P.L.M. Steinman, mr. L.A.J. Kock.
- [6] De voorschotregeling is neergelegd in art. 36f Sr. jo. 6:4:2 lid 7 Sv. jo. 4:14 Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.
- [7] Zie bijvoorbeeld de MH17-zaak waarin een totaalbedrag van bijna 17 miljoen euro aan schadevergoeding is toegekend aan ruim 300 nabestaanden: Rb. Den Haag 17 november 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:12216; zie ook Hof Amsterdam 16 november 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:3077 (*aanslag Amsterdam CS*), waarin aan twee Amerikaanse toeristen een schadevergoeding is toegekend van 2,8 miljoen euro.
- [8] Het adviescollege bestond uit de volgende personen: mr. J.P.H. Donner (vz), prof. mr. S. van der Aa, drs. J.P.M. Lazeroms, prof. mr. S.D. Lindenbergh, prof. dr. A. Pemberton, prof. mr. W.J. Veraart, dr. P.L.M. Steinman, mr. L.A.J. Kock.
- [9] Art. 2 Instellingsbesluit.
- [10] Brief Minister 22 november 2022 bij de aanbieding aan de Tweede kamer van het rapport van Cebeon, *Varianten voorschotregeling afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij*. 'Financiële consequenties voor de Staat van toepassing Voorschotregeling'.
- [11] Artikel 3.2 AVP-polisvoorwaarden Ditzo, te kennen via: <https://www.ditzo.nl/aansprakelijkheidsverzekering/voorwaarden>.
- [12] De voorschotregeling is neergelegd in art. 36f Sr. jo. 6:4:2 lid 7 Sv. jo. 4:14 Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.
- [13] Wet Schadefonds geweldsmisdrijven, Wet van 1 januari 1975, *Stb.* 1975, 382, laatstelijk gewijzigd bij wet van 12 juli 2012, *Stb.* 2012, 313.
- [14] Ten aanzien van nabestaanden behandelt het Schadefonds ook aanvragen als het slachtoffer is overleden wegens een dood door schuld-delict, zoals art. 6 WWV.
- [15] Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004.
- [16] E.J. Weinrib, *Corrective Justice*, Oxford: Oxford University Press 2012, p. 9.
- [17] Aristoteles, *Ethica*, *Ethica Nicomachea*, vertaald, ingeleid en van aantekeningen voorzien door C. Pannier & J. Verhaeghe, Groningen: Historische Uitgeverij 2009, p. 150-153; J. Hallebeek, *Lijf ende Goed. De juridische bescherming van de menselijke persoon en diens vermogen. Een schets van de westerse geschiedenis*, Amsterdam: VU University Press 2014, p. 372.
- [18] H.J.R. Kaptein, 'Solidariteit door individualisering van aansprakelijkheid', in: N.F. van Manen & R.H. Stutterheim (red.), *Wie draagt de schade? De allocatie van risico's in het recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1998, p. 84.

- [19] Zie over deze functies: J.E. van de Bunt, *Het rampenfonds*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 69-83.
- [20] Aristoteles, p. 150.
- [21] Zie veel uitvoeriger over de distributieve rechtvaardigheid: M.A. Loth, *Rechtvaardige aansprakelijkheid: over het herstel van autonomie, een minimaal beschermingsniveau, en de rol van de maatmens benadeelde in het aansprakelijkheidsrecht*. Preadvies Vereniging voor Aansprakelijkheidsrecht, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 10-13 (de paginanummers corresponderen met de op internet beschikbare versie van het preadvies).
- [22] *Asser/Wansink, Van Tiggele & Salomons 7-IX 2019/454*; H.P. Verdam, 'Kroniek opzetclausule: de stand van zaken sinds 'Shaken Baby'', *AV&S 2022/6*, p. 230-236.
- [23] P. Raschky & H. Weck-Hannemann, 'Charity hazard - A real hazard to natural disaster insurance', *Environmental Hazards* 2007, p. 321 en 324; M.J. Browne & R.E. Hoyt, 'The demand for flood insurance: empirical evidence', *Journal of Risk and Uncertainty* 2000, p. 293; M.G. Faure, K. De Smedt, 'Compensation for victims of disasters: a task for Europe?', *The Geneva Papers on Risk and Insurance* 2019, p. 752.
- [24] R.E. Epstein, *Journal of Risk and Uncertainty* 1996(12), p. 287-308. Zie ook: S.E. Harrington, 'Rethinking disaster policy', *Regulation - The Cato Review of Business and Government* 2000, 23 (1), p. 40-46.
- [25] C. Gollier, 'Some aspects of the economics of catastrophe risk insurance', *Catastrophic Risks and Insurance*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Parijs 2005, p. 25.
- [26] L.T. Visscher, 'Schadevergoeding voor slachtoffers in het strafproces vanuit rechtseconomisch oogpunt', *AV&S 2008/27*, p. 195.
- [27] Rapport par. 6.2.2.
- [28] A.J.J.G. Schijns, *Naar een verzekerd slachtofferrecht. Onderzoek naar effectief schadeverhaal van slachtoffers van misdrijven via het private verzekeringsrecht*, Amsterdam: ACCL 2017; A.J.J.G. Schijns, 'Naar een verzekerd slachtofferrecht: onderzoek naar effectief schadeverhaal van slachtoffers van misdrijven via het private verzekeringsrecht', *TvP 2017*, p. 99-106.
- [29] Rapport p. 86.
- [30] J.H. Wansink, 'De aansprakelijkheidsverzekering en opzettelijk veroorzaakte schade: een januskop in beweging', *AV&S 2000/0*, p. 14-17; A.J.J.G. Schijns, *Naar een verzekerd slachtofferrecht. Onderzoek naar effectief schadeverhaal van slachtoffers van misdrijven via het private verzekeringsrecht*, Amsterdam: ACCL 2017; A.J.J.G. Schijns, 'Naar een verzekerd slachtofferrecht: onderzoek naar effectief schadeverhaal van slachtoffers van misdrijven via het private verzekeringsrecht', *TvP 2017*, p. 99-106; R.V. Montulet, 'De (mogelijke) bescherming door de verzekeraar aan slachtoffers van geweldsmisdrijven', *AV&S 2019/30*, p. 162-167.
- [31] Zie bijvoorbeeld: [https://www.allartverzekeringen.nl/files/Productinfo\\_Zinloos\\_Geweld.pdf](https://www.allartverzekeringen.nl/files/Productinfo_Zinloos_Geweld.pdf).
- [32] Rapport p. 86.
- [33] Rapport p. 86-93.
- [34] Rapport p. 88-89.
- [35] Rapport p. 92.
- [36] Rapport p. 93.
- [37] Rapport, p. 92. Waarna het uiteindelijk de minister zal zijn die het maximumbedrag van de uitkeringen zal vaststellen.

- [38] Rapport p. 97-102.
- [39] Rapport p. 104.
- [40] Rapport p. 106.
- [41] Rapport p. 105.
- [42] Rapport p. 105.
- [43] Cebeon, *Evaluatie voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven*, 2018, p. 42.
- [44] Cebeon, *Evaluatie voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven*, 2018, p. 44-45.
- [45] Ook de commissie houdt rekening met deze mogelijkheid: rapport p. 102.
- [46] R.S.B. Kool, 'Vergoeden is vergelden? Het strafrechtelijk schadeverhaal naar aanleiding van strafbare feiten anno 2022', *NJB* 2022, p. 959.
- [47] Rapport p. 105.
- [48] Rapport p. 105.
- [49] Cebeon, *Evaluatie voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven*, 2018, p. 42.
- [50] Cebeon, *Evaluatie voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven*, 2018, p. 44-45.
- [51] Vgl. de beleidsbundel en letsellijst van het Schadefonds.
- [52] Wel is het zo dat de tegemoetkoming moet worden terugbetaald dan wel wordt verrekend als het slachtoffer via een verzekering en/of via de straf- of civielrechtelijke route een schadevergoeding ontvangt.
- [53] Illustratief in dat verband is dat in het Marengo-proces tegen o.a. hoofdverdachte Taghi geen enkele vordering tot schadevergoeding is ingediend.
- [54] A.H.R. Jager, Y. Pieters & M.J.J. Kunst, *Een tegemoetkoming voor slachtoffers: Het Schadefonds Geweldsmisdrijven*, in: J. van Doorn c.s. (red.), *Slachtoffers: Onderzoek, beleid en praktijk*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 535-553; A. Hepping & P. Hermsen, 'Schadefonds Geweldsmisdrijven', in: N. Elbers e.a. (red.), *What works: Effectieve ondersteuning voor slachtoffers*, Den Haag: Boom juridisch 2023, p. 217-238.
- [55] Zie over het belang van het spreekrecht voor slachtoffers: M. Kragting e.a., *Evaluatie wet uitbreiding spreekrecht, slachtoffers en nabestaanden in het strafproces*, Amsterdam: NSCR 2022.
- [56] [Kamerstukken II, 1973, 12131](#), nr. 3 (MvT), p. 1; [Kamerstukken II 1973/74, 12131, nr. 8](#) (MvA), p. 14.
- [57] Jaarverslag Schadefonds Geweldsmisdrijven 2021, p. 3. In dit aantal zijn niet begrepen de aanvragen die betrekking hebben op de Tijdelijke regeling geweld in de jeugdzorg.
- [58] Cebeon, *Varianten voorschotregeling afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij*. 'Financiële consequenties voor de Staat van toepassing Voorschotregeling', WODC 2021, p. 4.
- [59] Rapport p. 106.
- [60] Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, *PbEu* 2012, L 315/57.

[61] J. Milquet, *Strengthening victim's rights: from compensation to reparation*, Report of the Special Adviser to the President of the European Commission, European Union 2019, o.a. p. 56.

[62] Rapport p. 92.

[63] HvJ EG 16 juni 2020, C-129/19, ECLI:EU:C:2020:566, NJ 2020/424, m.nt. S.D. Lindenbergh (*Presidenza del Consiglio dei Ministri tegen BV*).

[64] Association of the European Network on Victims' Rights, Comparative study on national compensation systems, ongedateerd, p. 16-18.

[65] J. Dierx & R.R. Knobbout, 'Genoegdoening voor slachtoffers van geweldsmisdrijven', *NJB* 2022, p. 1788, waarin zij aandacht hebben gevraagd voor dit risico.

[66] L.T. Visscher, 'Schadevergoeding voor slachtoffers in het strafproces vanuit rechtseconomisch oogpunt', *AV&S* 2008/27, p. 195; A.V.M. Struycken, 'Civielrechtelijke overpeinzingen over een fonds dat tot vergoeding van schade uitkeringen doet aan slachtoffers van delicten', in: *Slachtoffers van Delicten. Enkele beschouwingen over de maatschappelijke en juridische problemen van het slachtoffer, aan de orde gesteld op het congres Slachtoffers van Delicten*, gehouden te Nijmegen op 26 en 27 maart 1971, p. 146.

[67] Ook de commissie Donner heeft deze derde optie benoemd. Rapport p. 101.

[68] Zie ook de in november 2022 ingediende motie over schadevergoeding na openlijk geweld: [Kamerstukken II 2022/23, 36200 VI, nr. 68](#).

[69] *Stcrt.* 2013, nr. 5426.

[70] Zie over deze regeling: J. van de Bunt, 'Een schadefonds voor Project-X', *NJB* 2013, p. 1034-1036; T. van Ham en & H. Ferwerda, *Afrekenen met geweld. Een onderzoek naar de inzet van de 'Regeling tegemoetkoming schade openlijk geweld' na de Project-X rel in Haren*, Den Haag: 2016.

[71] Zie ook de MvA bij de Wet Schadefonds geweldsmisdrijven, [Kamerstukken II 1973/74, 12131, nr. 8](#), p. 4.

[72] J.J.M. van Dijk, 'Strafrechtshervormingen ten behoeve van het slachtoffer in internationaal perspectief', in: 'De actualiteit van het slachtofferschap', *Justitiële Verkenningen* 1988/9, p. 20 en 24. Zie ook: W.H.M. Reehuis, *Schadevergoeding in het strafrecht. Enige kanttekeningen bij de relatie tussen de schadevergoedingsmaatregel en de civielrechtelijke verplichting tot het vergoeden van schade* (inaugurele rede Groningen), Deventer: Kluwer 1992, p. 17. Zie over de extra genoegdoening die een slachtoffer kan ervaren door een door de strafrechter aan de veroordeelde opgelegde schadevergoedingsverplichting ook: J. Shapland, J. Willmore & P. Duff, *Victims in the criminal justice system*, Cambridge: Studies in Criminology LIII, Aldershot England: Gower Publishing Company Limited 1985.

[73] R.S.B. Kool, 'Geldelijke' genoegdoening. Over de grondslagtheoretische betekenis van het schadeverhaal naar aanleiding van strafbare feiten', in: J. Altena e.a. (red.), *In onderlinge samenhang. Liber amicorum Tineke Cleiren*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 515-527; R.S.B. Kool, 'Vergoeden is vergelden? Het strafrechtelijk schadeverhaal naar aanleiding van strafbare feiten anno 2022', *NJB* 2022, p. 960-964.

[74] Dierx & Knobbout hebben bijvoorbeeld het idee geopperd dat het Schadefonds een rol kan vervullen als verwijzer naar mediation of andere herstelrechtelijke voorzieningen: J. Dierx & R.R. Knobbout, 'Genoegdoening voor slachtoffers van geweldsmisdrijven', *NJB* 2022, p. 1790-1791.

[75] A. Pemberton & S. van der Aa, *Proposal for an update of CM recommendation REC(2006)8 tot member states on assistance to crime victims*, Straatsburg 2021, p. 6, gepubliceerd op de website van European Committee on crime problems.

[76] Zoals aan de orde in de Tijdelijke regeling financiële tegemoetkoming voor slachtoffers van geweld in de jeugdzorg, die het Schadefonds momenteel uitvoert (regeling van 22 november 2020, *Stcrt.* 2020, 61740).

[77] Rapport par. 6.2.2; A.J.J.G. Schijns, *Naar een verzekerd slachtofferrecht. Onderzoek naar effectief schadeverhaal van slachtoffers van misdrijven via het private verzekeringsrecht*, Amsterdam: ACCL 2017; A.J.J.G. Schijns, 'Naar een verzekerd slachtofferrecht: onderzoek naar effectief schadeverhaal van slachtoffers van misdrijven via het private verzekeringsrecht', *TvP* 2017, p. 99-106.

[78] Zie voor een vergelijkbaar pleidooi: J. Milquet, *Strengthening victim's rights: from compensation to reparation*, Report of the Special Adviser to the President of the European Commission, European Union 2019, o.a. p. 41 en 45: " *The Commission should launch a call of procurement to study how to improve harmonization between the EU insurance sectors and national laws concerning the coverage of terrorism or violent crime, the need for a private/public model, the ways to simplify the procedure (expertise's etc.), to be more victims' friendly, to collaborate with the national compensation funds or with public authorities.*" Zie voor een soortgelijk pleidooi voor rampschade: H.C. Kunreuther and M. Pauly, *Rules rather than discretion: Lessons from Hurricane Katrina*, National Bureau of Economic research 2006.

[79] E.H. Kok, "Civilisering' van het strafproces veronderstelt een geëmancipeerd slachtoffer', in: *Misdadig misdeeld. De positie van het slachtoffer in de strafrechtspleging. Verslag studiedag december 1985*, Coornhert-Liga 1985, p. 22.