

# Genoegdoening voor slachtoffers van geweldsmisdrijven

Het draait niet alleen om geld

Janny Dierx & Roland R. Knobbout<sup>1</sup>

In dit artikel wordt betoogd dat de plannen inzake modernisering van het Wetboek van Strafvordering<sup>2</sup> en de aanbevelingen ter verbetering van schadeafhandeling voor slachtoffers uit het advies van de Commissie Donner<sup>3</sup> tekortschieten voor slachtoffers van geweldsmisdrijven. De bestaande praktijk in de strafrechtketen fungeert te veel als een systeem dat vooral gericht is op financiële genoegdoening en de verschillende onderdelen werken te veel langs elkaar heen. Er is te weinig oog voor de eigen verantwoordelijkheid van daders en voor het individuele 'doenvermogen' van slachtoffers. De huidige praktijk en de plannen ter verbetering voldoen onvoldoende aan de behoeften van slachtoffers, maar ook niet aan staand kabinetsbeleid dat schade zoveel mogelijk wil verhalen op daders. Het moderniseren van de Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven en structureel inzetten van mediation en herstelrecht in alle fasen van het strafproces kan hierin verandering brengen. In navolging van de omslag die zich voltrekt in het bestuursrecht als gevolg van de Toeslagenaffaire vergt dit ook in het strafrecht een omslag van 'systeemdenken' naar 'maatwerk denken'.<sup>4</sup>

## Inleiding

Op 22 januari 2022 publiceerde het *Eindhovens Dagblad* een interview met Thomas, twintig jaar.<sup>5</sup> Hij zat tot zijn achttiende jaar in de gesloten jeugdzorg en kreeg te maken met misstanden en bovenmatig geweld. Jongeren zoals Thomas hebben recht op de tegemoetkoming van € 5.000, op grond van de Tijdelijke Regeling De Winter.<sup>6</sup> De krant tekent uit de mond van Thomas op dat hij de tegemoetkoming online aanvroeg. Thomas vinkte aan waar hij mee te maken had gehad: 'Fysiek geweld. Psychisch geweld. Dwangarbeid. Alleen het vakje voor seksueel misbruik kon ik openlaten', zegt Thomas. Thomas kreeg het geld. Maar geen genoegdoening. Thomas had gedacht dat iemand naar zijn ervaringen zou gaan kijken, zijn verhaal wilde horen. Maar dat verhaal kon hij achterlaten op een website. Thomas zegt dat dit voelde als de boodschap: 'Hier heb je geld, nou opflikkeren.'

De achterliggende gedachte van een financiële tegemoetkoming aan slachtoffers is erkenning voor wat hun is aangedaan. In de gesprekken die wij als leden van de Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven in het kader

van de uitvoering van de hierboven bedoelde Tijdelijke Regeling De Winter voerden, gaven de nodige slachtoffers aan dat de regeling aan dat doel beantwoordt. Tegelijkertijd zegt een aanzienlijk deel van de aanvragers ook dat het niet primair om het geld gaat en dat het bedrag van € 5.000 in geen verhouding staat tot het toegebrachte leed.

Ruppert signaleert in zijn recente onderzoek naar 44 regelingen voor collectieve schade de grote diversiteit aan toegekende bedragen onder vergelijkbare regelingen – globaal tussen de € 5.000 en € 100.000.<sup>7</sup> Deze grote verschillen zijn volgens Ruppert alleen al problematisch vanwege de ogenschijnlijke willekeur die dit uitstraalt.

Slachtoffers die een beroep doen op de Tijdelijke Regeling De Winter en op de Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven zeggen ook regelmatig dat ze graag zouden zien dat hun verhaal terecht komt bij de veroorzaker van het geweld dan wel bij degenen onder wiens verantwoordelijkheid dit kon gebeuren. Dat dit in het kader van deze regelingen niet gebeurt, ervaren de nodige slachtoffers als een tekortkoming. Ook dit sluit aan bij de bevin-

# Steeds opnieuw verschijnen onderzoeken die aantonen dat slachtoffers van misdrijven en/of onrechtmatig overheidshandelen nauwelijks baat hebben bij louter financiële compensatie

dingen van Ruppert. Hij signaleert dat bij de uitvoering van de schaderegelingen die door de overheid in het leven werden geroepen naar aanleiding van het onderzoek van de Commissie Samsom – de zogenaamde Tijdelijke Regeling en de regeling Statuut<sup>8</sup> – slechts bij de regeling Statuut enige aandacht was voor mogelijk contact met de verantwoordelijke instellingen waar het seksueel misbruik plaatsvond. Zodoende was er slechts zeer beperkt gelegenheid voor zoiets basaal als het aanbieden van excuses en zelfs in die gevallen bleven die excuses regelmatig achterwege. De nodige slachtoffers gaven naderhand aan dat zij weliswaar de financiële tegemoetkoming waardeerden, maar tegelijkertijd de procedure ervoeren als een belediging, bagatellisering of een vorm van herhaald slachtofferschap.<sup>9</sup>

Dergelijke negatieve ervaringen zijn niet beperkt tot slachtoffers die een beroep kunnen doen op een collectieve regeling. Ondanks de steeds sterkere positie van slachtoffers in de strafprocedure staat ook in individuele strafprocessen nog altijd de rol van de staat jegens de dader centraal. Slachtoffers in individuele strafzaken die afgedaan worden via een strafbeschikking ex artikel 257a Wetboek van Strafvordering (Sv) komen er bijvoorbeeld achter dat alleen geld overmaken onvoldoende bijdraagt aan erkenning en persoonlijk herstel. Slachtofferhulp Nederland en de Nationale ombudsman zijn er kritisch over dat het Openbaar Ministerie slachtoffers niet toelaat bij het hoorgesprek dat het OM voorafgaand aan de strafbeschikking met de verdachte voert. Ook bij een zogenaamd spreekwaardig delict mogen slachtoffers in deze strafbeschikkingsprocedure niet spreken en hun schade niet mondeling toelichten,<sup>10</sup> terwijl ze op een strafzitting door

de rechter daartoe wel in gelegenheid zouden worden gesteld.<sup>11</sup> De officier van justitie hoort zonder aanwezigheid van het slachtoffer alleen de verdachte en bepaalt vervolgens eigenstandig of al dan niet een schadevergoedingsmaatregel ten gunste van het slachtoffer wordt opgelegd.

Steeds opnieuw verschijnen onderzoeken die aantonen dat slachtoffers van misdrijven en/of onrechtmatig overheidshandelen nauwelijks baat hebben bij louter financiële compensatie.<sup>12</sup> Veel slachtoffers vinden ook dat de door het strafbare feit veroorzaakte schade primair door de dader betaald moet worden en pas als dat niet lukt door een ander, zoals het schadefonds geweldsmisdrijven.<sup>13</sup> Minstens zo belangrijk is, naast het bieden van hulp en ondersteuning: tastbare erkenning voor het onrechtmatige gedrag/handelwijze (*de moral injury*) en het daardoor aangerichte leed. Slachtoffers hopen bijvoorbeeld op waardeherstel door oprechte excuses en op concrete toezeggingen voor verbeteringen in de toekomst. Het overheidsbeleid biedt daartoe ruimte. Bij de introductie van de Meerjarenagenda slachtofferbeleid 2018-2021 schreef de Minister voor Rechtsbescherming dat in een sterke rechtsstaat slachtoffers van criminaliteit genoegdoening ervaren door het bestraffen van daders, beschermd worden als dat nodig is en ondersteuning krijgen bij het herstel van hun leed.<sup>14</sup> Het hierboven aangehaalde regeerakkoord kondigt daarnaast meer inzet van herstelrecht en mediation aan.

Hierna gaan we achtereenvolgens in op de manieren waarop slachtoffers van geweldsmisdrijven in Nederland op dit moment hun schade vergoed kunnen krijgen, te weten door middel van:

## Auteurs

1. Mr. J. Dierx is bestuurder/mediator bij De Mediation Coöperatie, mediator in o.a. straf- en klokkenluiderszaken en is lid van de Commissie van het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Mr. R.R. Knobbout is officier van justitie te Den Haag en was tot begin 2022 lid van de Commissie van het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Tevens was hij voorzitter van de Commissie Slachtofferschap Mensenhandel. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

## Noten

2. Wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter bevordering van innovatie van verschillende onderwerpen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (Innovatiewet Strafvordering), Kamerstukken 35869.

3. 'Op Verhaal Komen. Naar een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit', Advies van de Commissie Donner, maart 2021. Downloadbaar via [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl).

4. 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', Coalitieakkoord 2021-2025, p. 16.

5. Clara van der Wal, *Algemeen Dagblad*, editie Eindhovens Dagblad 22 januari 2022.

6. Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 22 november 2020, 3092256, Tijdelijke regeling financiële tegemoetkoming voor slachtoffers van geweld in de jeugdzorg, *Stcr*. 2020, 61740.

7. Christiaan Ruppert, *Regelingen voor collectieve schade. Geef slachtoffers erkenning*, Den Haag: Boom juridisch 2021.

8. Uitgevoerd door het Schadefonds Geweldsmisdrijven, zie *Stcr*. 2013, 23822.

9. Zie Christiaan Ruppert 2021, p. 48-49; Cebeon, *Erkenning, genoegdoening of opnieuw geraakt. Ervaren met de financiële regelingen 'Seksueel misbruik in instellingen en pleeggezinnen'*, Amsterdam, 2018; en L. Goossens, S.D. Lindenbergh, C.H.C.J. van Nijnatten & M. Ollif, 'Op zoek naar genoegdoening. Uitvoering van de financiële regelingen voor slachtoffers van seksueel misbruik in de jeugdzorg', *NJB* 2019/1319, afl. 23, p. 1673 e.v.

10. Aanwijzing OM-stafbeschikking 29 maart 2022, om.nl.

11. Zie de brief van de Nationale Ombudsman aan de Minister van J&V van 16 december 2021, downloadbaar via [nationaleombudsman.nl](http://nationaleombudsman.nl).

12. Zie recent Georgina Kuipers, 'Beschaaidig vertrouwen herstellen', *NJB* 2021/3059; dr. C.J. Ruppert, 'Regelingen

voor collectieve schade. Twee voorbeelden uit de Jeugdzorg', *Tijdschrift voor Vergoeding Personenschade* 2021/4, p. 107-114; Christiaan Ruppert, *Regelingen voor collectieve schade. Geef slachtoffers erkenning*, Den Haag: Boom juridisch 2021 en minder recent o.a. I. Cleven, K.M.E. Lens & A. Pemberton, *De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht. Eindrapportage Onderzoek pilots Herstelbemiddeling*, Tilburg: Intervict 2015; Jent Bijlsma & Janny Dierx, 'Mediation in Strafzaken' in: *Handboek Mediation*, Sdu, 2017, p. 599-612.

13. Zie bijvoorbeeld I. Aertsen & I. Vanfraechem, 'Hersteldimensies in de slachtofferzorg', *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2011, nr. 4, p. 49.

14. Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 33552, nr. 43.



© Shutterstock

1. voeging in de strafprocedure en/of;
2. een tegemoetkoming uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven (vergelijkbaar met een tegemoetkoming op grond van een collectieve schaderegeling).

Vervolgens gaan we in op:

3. hoe de huidige stand van zaken door middel van structurele inzet van herstelrecht kan verbeteren;
4. en op de mogelijkheden die wij zien om de Wet Schadefonds geweldsmisdrijven (Sgm) beter te laten aansluiten op het slachtofferbeleid en op de ook in het kabinetsbeleid aangekondigde intensivering van de toepassing van herstelrecht.

Schadevergoeding via het civiele recht blijft in deze bijdrage buiten beschouwing, omdat uit onderzoek blijkt dat schadeverhaal via civiele procedures *na afloop van de strafzaak* nauwelijks plaatsvindt.<sup>15</sup> Dat wil overigens niet zeggen dat schadeherstelrecht in het civiele recht irrelevant of onmogelijk is.<sup>16</sup>

### 1. Schadeverhaal via de strafprocedure

Als de schade het rechtstreeks gevolg is van het feit zoals omschreven in de tenlastelegging van het OM kan het slachtoffer zich als benadeelde partij voor zijn door het misdrijf veroorzaakte schade voegen in het strafproces (artikel 51f Sv). Het slachtoffer is bij de behandeling

van de schadeclaim ter terechtzitting (even) procespartij en kan een toelichting geven aan de strafrechter. De verdachte kan erop reageren. Wordt de verdachte veroordeeld omdat het delict wettig en overtuigend bewezen is en de schade door de rechter vastgesteld, dan geeft het vonnis van de strafrechter het slachtoffer een titel om bij toewijzing tot executie volgens de regels van het civiele recht over te gaan.<sup>17</sup> Als de OvJ rekwireert tot (gedeeltelijke) toewijzing van de vordering van de benadeelde partij dan vordert hij bij natuurlijke personen doorgaans ook de strafrechtelijke schadevergoedingsmaatregel (artikel 36f Sr). Door deze maatregel moet de verdachte het vastgestelde schadebedrag aan de staat (het CJIB) betalen ten behoeve van het slachtoffer. Dan wordt acht maanden na het onherroepelijk worden van het vonnis een onbeperkt voorschot door de Staat aan het slachtoffer uitgekeerd bij onbetaalde schade als gevolg van een ernstig geweld en/of zedendelict. Bij natuurlijke personen geldt voor overige misdrijven een maximaal voorschotbedrag van € 5000.<sup>18</sup> In een arrest van 28 mei 2019 geeft de Hoge Raad een overzicht van de mogelijkheden voor een slachtoffer om zich als benadeelde partij te voegen.<sup>19</sup> Zoals hiervoor is aangegeven kan de officier van justitie er ook voor kiezen om niet te vervolgen en buiten de rechter om door middel van een

OM-straftbesluit een schadevergoedingsmaatregel opleggen.

Het strafrechtelijke voegingssysteem – en dat is een knelpunt dat ook de commissie-Donner signaleerde – bereikt slechts een minderheid van het totale aantal slachtoffers. Van de slachtoffers die het OM in strafzaken registreert, maakte in de jaren 2010 t/m 2019 nog geen kwart gebruik van het recht om zich te voegen als benadeelde partij (artikel 51f Sv), zo blijkt uit het rapport van de commissie Donner.<sup>20</sup> Als slachtoffers zich wel voegen in het strafproces, dan beoordeelt de Nederlandse strafrechter de vordering naar regels van het materiële civiele recht binnen de strafprocessuele context, zolang er geen onevenredige belasting van het strafproces is. Dit brengt mee dat, ook al zijn de op deze vorderingen toegekende en via het CJIB verhaalde bedragen tussen 2010 en 2019 ruimschoots verdubbeld,<sup>21</sup> de nodige vorderingen benadeelde partij in het strafrecht (deels) niet-ontvankelijk worden verklaard en worden 'doorverwezen' naar de civiele rechter. Uit onderzoek blijkt dat civiel schadeverhaal na afloop van het strafproces vervolgens nauwelijks plaatsvindt (zie voetnoot 13).

## 2. Tegemoetkoming via het Schadefonds Geweldsmisdrijven of collectieve regeling

Het schadefonds geeft op verzoek een financiële tegemoetkoming aan slachtoffers van een geweldsmisdrijf met psychisch of fysiek letsel tot gevolg. Slachtoffers kunnen direct na het misdrijf een aanvraag doen.<sup>22</sup> De tegemoetkoming van het schadefonds is een blijk van maatschappelijke solidariteit met de slachtoffers van ernstige geweldsmisdrijven.

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven ontvangt jaarlijks ongeveer 10.000 aanvragen, waarvan ruim 70% wordt toegekend. Het schadefonds gebruikt daarbij zes letselcategorieën waaraan zes vaste bedragen tussen € 1.000 en € 35.000 zijn gekoppeld. Hoe ernstiger het letsel hoe hoger de uitkering.<sup>23</sup> Het fonds keert uit als de schade niet op een andere manier is vergoed (bijvoorbeeld door de dader of door een verzekeraar). Het opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf hoeft slechts aannemelijk zijn. Het schadefonds hanteert derhalve een lagere toetsingsmaatstaf dan de strafrechter en het OM.

Van oudsher richt het fonds zich uitsluitend op het slachtoffer en werkt niet daderbewust. Zo hoeft het slachtoffer geen aangifte van het geweldsmisdrijf bij de politie te doen en wordt er geen contact met de dader opgenomen. Dat gebeurt ook niet als de dader zelf schuld erkent.

Bij afwijzing van de aanvraag kan het slachtoffer in bezwaar en beroep gaan, waarbij niet de strafrechter maar

de bestuursrechter een oordeel velt over de beslissing van het schadefonds.

Gemiddeld is de door de strafrechter aan slachtoffers toegekende schadevergoeding lager dan de tegemoetkoming die een slachtoffer voor hetzelfde strafbare feit krijgt bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven.<sup>24</sup>

Het fonds is sinds haar oprichting 45 jaar geleden uitgegroeid tot een gerenommeerde, doelmatige, goed functionerende organisatie waar veel slachtoffers van opzettelijk gepleegde misdrijven terecht kunnen voor een tegemoetkoming. Daar is anno 2022 zeker behoefte aan bij slachtoffers van onbekend gebleven daders of waarvan de strafzaak geseponeerd is of de verdachte is vrijgesproken.

Tegelijkertijd zijn gaandeweg onevenwichtigheden ontstaan. De werkwijze van het schadefonds om geldbedragen uit te keren is inmiddels zo efficiënt en snel geworden dat het voor een slachtoffer van een geweldsmisdrijf in alle gevallen het eenvoudigst en snelste is om direct na het misdrijf een uitkering te vragen aan het schadefonds. Deze ontwikkeling hangt samen met de hierboven genoemde vaak als gebrekkig en traag ervaren realisatie van schadevergoeding bij de dader via het strafrecht en/of civiele recht.<sup>25</sup>

Een aanvraag via een collectieve schaderegeling werkt doorgaans ook snel en eenvoudig. In het kader van de Tijdelijke Regeling De Winter worden op grote schaal en zonder al te veel bureaucratische vereisten duizenden uitkeringen verstrekt.<sup>26</sup>

*Schadefonds Geweldsmisdrijven: uitgegroeid van vangnet voor slachtoffers tot hofleverancier van uitkeringen*  
Blijkens de wetgeschiedenis is de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (Wet Sgm) bedoeld om als vangnet voor slachtoffers te fungeren. Met name als slachtoffers nergens terecht kunnen omdat de dader onbekend blijft of niet kan betalen. Inmiddels is het schadefonds uitgegroeid tot ketenkoploper in efficiënt en aanvragergericht afhandelen van de aanvragen van slachtoffers. Het fonds is binnen de keten de snelste en meest toegankelijke 'hofleverancier' van uitkeringen voor slachtoffers van geweldsmisdrijven. Aanvragen kunnen digitaal worden ingediend en het slachtoffer krijgt vaak per kerende post een beslissing en vaak een tegemoetkoming die hoger is dan de strafrechter zou vaststellen. De toegang tot een uitkering is terecht laagdrempelig en de vergoeding wordt even terecht zonder verdere verplichtingen snel uitbetaald. Dat is wel een groot verschil met de schadeuitkering zoals die via de strafrechter en de voorschotmaatregel verloopt.

15. Zie Ilou Felix & Alexander Schild, 'Rechtstreekse schade en causaal verband bij de vordering van de benadeelde partij in het strafproces', *NJB* 2019/1317, afl. 23; W.M. Schrama & T. Geurts, *Civiel schadeverhaal door slachtoffers van strafbare feiten*, Den Haag, WODC Cahier 2012-2; R.S.B. Kool, M.R. Hebly, L. Orvini, C.R.R. Loeven & I. Giesen, *Schadeverhaal na een strafbaar feit via de kantonrechter*, Universiteit Utrecht i.o. van het WODC, 2014; en

Arlette Schijns, 'Voorstel innovatiewet Strafvordering, Misdrijfslachtoffers van klapluik naar valluik', *NJB* 2019/2109, afl. 34.

16. Zie J. Dierx, 'Schadeherstelrecht: de tijd is er rijp voor', *Verkeersrecht* 2019, 200, p. 426-433.

17. *Kamerstukken II* 2004/05, 30145, nr. 3, MvT, p. 9.

18. Met inwerkingtreding van de Wet uitbreiding slachtofferrechten geldt de voorschotmaatregel ook bij overtredingen.

19. ECLI:NL:HR:2019:993; zie A.J.J.G.

Schijns, 'De vordering van de benadeelde partij in het strafproces: de Hoge Raad geeft college', *TVP* 2019, 4, p. 111-119.

20. Zie rapport Commissie Donner, p. 41.

21. Jaarlijks keert het CJIB gemiddeld 3.700 voorschotten uit. Bron: rapport Commissie Donner, p. 44.

22. Zie [schadefonds.nl](http://schadefonds.nl).

23. Zie de Beleidsbundel en de Letsellijst op [schadefonds.nl](http://schadefonds.nl).

24. Commissie Donner, p. 46.

25. Zie ook S.D. Lindenberg, 'De letsel-schadevordering in het strafproces. Dat moet beter kunnen', *NJB* 2014/1959, afl. 38.

26. Zie jaarverslag Schadefonds Geweldsmisdrijven 2021: in dat jaar ruim 7.000 aanvragers onder deze regeling.



## Na verstrekking van een uitkering door het schadefonds is er in veel strafzaken geen of nauwelijks meer een prikkel/verplichting voor het slachtoffer om de schade op de dader te verhalen via het strafproces en/of mediation

Dit alles heeft tot gevolg dat na verstrekking van een uitkering door het schadefonds er in veel strafzaken geen of nauwelijks meer een prikkel/verplichting is voor het slachtoffer om de schade op de dader te verhalen via het strafproces en/of mediation (zie ook hierna). Sterker nog: ook de prikkel om (alsnog) aangifte te doen van het misdrijf of gebruik te maken van slachtofferrechten tijdens de strafprocedure verdwijnt. Dit knelt vooral bij een bekende verdachte en/of bij verdachten waar voldoende bewijs voorhanden is om tot een strafrechtelijke veroordeling te kunnen komen en er (nog) geen aangifte is gedaan. Op basis van de Wet Sgm wordt in de praktijk ook geld uitgekeerd zonder dat het slachtoffer aangifte van het misdrijf bij de politie deed dan wel instemde met een mediation waarin de schade kan worden besproken. Niet alleen blijven dan interventies en bestraffing via het strafrecht achterwege, ook allerlei (doeltreffende) beschermingsmaatregelen die politie, de OvJ en/of de rechter kunnen treffen om (hernieuwd) slachtofferschap door dezelfde dader te voorkomen.

### *De Wet Schadefonds geweldsmisdrijven: achterhaalde eenzijdige partijgerichtheid*

Terwijl de strafprocedure zich steeds meer richt tot zowel de dader als het slachtoffer richt de Wet Sgm zich nog altijd slechts tot slachtoffers.

Bij de afweging om tot een uitkering te komen, wordt de verdachte door het schadefonds niet in de gelegenheid gesteld om te reageren op de beschuldigingen en het verzoek tot compensatie van de schade. Dat gebeurt ook niet in gevallen waarin de verdachte met naam en toenaam wordt aangewezen door het slachtoffer, ongeacht of er aangifte is gedaan. Dit kan op gespannen voet staan met de zogenaamde onschuldpresumptie zoals vastgelegd in artikel 6 EVRM. Het kan onder omstandigheden ook tot een te ruimhartige schadevergoeding leiden. Deze eenzijdige gerichtheid op slachtoffers sluit tevens niet meer aan op de ontwikkelingen binnen het slachtofferbeleid en de strafrechtssketen met betrekking tot herstelrecht.

Het *overall*-resultaat is een systeem waarbij de schadeafhandeling veelvuldig via het schadefonds plaatsvindt. Het fonds verhaalt de schade niet op de dader en stelt geen enkele voorwaarde aan het slachtoffer om dat alsnog te bewerkstelligen. Dat is niet alleen strijdig met het kabinetsbeleid om de dader verantwoordelijkheid te laten dragen, maar ook met het met de mond beleden streven dat slachtoffers proactief moeten kunnen zijn tijdens de strafprocedure en met de beleidsdoelstelling dat de schade zoveel als mogelijk door de dader wordt betaald. De Wet Sgm staat in het huidige tijdsgewricht in toenemende mate op gespannen voet met wat het kabinet en parlement voorstaan.

### *Het systeem knelt*

De vorige minister van Rechtsbescherming riep in 2020 de commissie-Donner in het leven met 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 strafbare feiten'. In het advies van de Commissie Donner 'Op verhaal komen' dat in 2021 verscheen, wordt de vinger gelegd op de vele tekortkomingen in de manier waarop op dit moment het recht op compensatie van schade voor slachtoffers plaatsvindt. De Commissie Donner gelooft blijkens haar aanbevelingen dat de oplossingen liggen in vereenvoudigde vaststelling van schadevergoeding binnen het strafproces door standaardisering, normering en forfaitaire bedragen in eenvoudigere strafzaken en ont koppeling van de schadevergoeding in complexe zaken door het invoeren van een aparte schadestaatprocedure bij een schadevergoedingskamer van de rechtbank. De Commissie Donner wil dat het schadefonds een belangrijke functie gaat vervullen in het voortvarend toekennen van gestandaardiseerde voorschotten.

De participatie door en eigen verantwoordelijkheid van daders en slachtoffers dreigt door deze eenzijdige focus op schadevergoeding in geld helaas verder uit beeld te raken. Het oude systeem waarbij daders en slachtoffers gelaten moeten ondergaan wat 'het systeem' met hen voorheeft, blijft voluit in stand. De Commissie Donner heeft een blinde vlek voor het feit dat de Wet Sgm in toenemende mate geen aansluiting heeft op de rest van het slachtofferbeleid en slechts gedeeltelijk voorziet in de behoeften van slachtoffers. Schadevergoeding zal zonder aanpassing van de Wet Sgm daardoor in toenemende mate geschieden door middel van de tegemoetkomingen via het schadefonds (en daarmee door de Staat) en niet door de dader.

### 3. Hoe dan wel?

Vorig jaar formuleerde Kuipers in het *NJB* zes basisprincipes waaraan vertrouwenwekkende schadeafhandeling door de overheid moet voldoen.<sup>27</sup> Deze criteria zijn zeker relevant als het gaat om individuele genoegdoening van slachtoffers na een geweldsmisdrijf, waarbij de wijze van schadeafhandeling sterk wordt geregisseerd door de overheid. Richtinggevend zijn wat ons betreft:

- erkenning (worden de gedupeerden daadwerkelijk gezien?);
  - participatie (worden de gedupeerden betrokken en gehoord?); en
  - begrijpelijkheid en openbaarheid (is het navolgbaar?).
- Een van de manieren om inhoud te geven aan deze criteria is het toepassen van herstelrecht, de theorie die in de internationale literatuur met *restorative justice* wordt aangeduid.<sup>28</sup> Erkenning en participatie in het kader van een

herstelgericht proces op individueel niveau – of dat nu een collectieve of een individuele regeling betreft – impliceren dat slachtoffers en daders daadwerkelijk betrokken zijn bij de vormgeving en de uitkomsten van dat proces en dus waar mogelijk een eigen bijdrage leveren. Het Donner-rapport besteedt nauwelijks aandacht aan de op deze criteria gebaseerde herstelgerichte vormen van participatie door daders en slachtoffers zelf. Naar onze opvatting hoort dit juist bij uitstek thuis in een vertrouwenwekkend en toekomstbestendig stelsel.

### *Herstelrecht in individuele strafzaken*

In 2017 is onder Titel IIIA in artikel 51a lid 1 onderdeel d Sv een definitie opgenomen van 'herstelrecht':

*'het in staat stellen van het slachtoffer en de verdachte of de veroordeelde, indien zij er vrijwillig mee instemmen, actief deel te nemen aan een proces dat gericht is op het oplossen van de gevolgen van het strafbare feit, met de hulp van een onpartijdige derde.'*

Het besef groeit dat bij veel misdrijven vooral de rechten van het slachtoffer zijn geschonden en zijn belangen zijn geraakt. Het strafrecht biedt daarvoor niet altijd de juiste oplossing. Zowel slachtoffers als daders worden sinds 2012 op grond van artikel 51h Sv tijdens de strafprocedure gestimuleerd om onder begeleiding van een mediator in gesprek te gaan over het gepleegde delict, de schade als gevolg van het misdrijf en mogelijk herstel. Op grond van artikel 51h Sv houden de OvJ en de rechter rekening met de uitkomst van de mediation en maakt verwijzing naar mediation steeds meer deel uit van de strafrechtelijke procedure.

Jaarlijks worden vanuit de strafrechtketen gemiddeld zo'n 1.500 lopende strafzaken verwezen naar mediation. Dat lijkt misschien veel, maar het is nog geen 1% van het totale aantal strafzaken.<sup>29</sup> Het groeipotentieel voor doorverwijzing is nog enorm, zo blijkt onder meer uit het artikel van Van der Wilt uit 2021. In het kader van de plannen rondom modernisering van het Wetboek van Sv wordt een pilot aangekondigd die het verwijzen naar mediation in specifieke zaken moet bevorderen, waaronder geweldsmisdrijven in het verkeer en zaken met jeugdige verdachten.<sup>30</sup>

De meeste strafzaken worden op dit moment doorverwezen door het Openbaar Ministerie (OM). De verwijzing vanuit de rechtspraak is diffuus en verschild flink per arrondissement. Van der Wilt signaleert dat het Gerechtshof Amsterdam de afgelopen jaren actief is bij doorverwijzing van strafzaken op grond van artikel 12 Sv (klachten over de niet-vervolgving van strafbare feiten). Ook het Gerechtshof Den Haag is gestart met een pilot om door te verwijzen. Aan andere hoven in Nederland gebeurt veel

minder tot niets. In de lagere rechtspraak signaleert Van der Wilt dat verwijzing naar mediation hoofdzakelijk in de Randstad plaatsvindt: de Rechtbank Amsterdam neemt 40% van de verwijzingen voor haar rekening. Van de Rechtbank Noord-Nederland trof Van der Wilt geen enkele verwijzing aan en in het ressort Limburg: één zaak.<sup>31</sup> Dit leidt in tot rechtsongelijkheid in de toegang tot herstelrechtelijke voorzieningen voor zowel daders als slachtoffers, terwijl uit de praktijk genoegzaam blijkt dat ook verwijzing door de rechter-commissaris of verwijzing vanaf de terechtzitting zinvol is. Hoewel partijen op zitting vaak lijnrecht tegenover elkaar staan, kantelt die situatie vaak als zij deelnemen aan mediation. In *Mediation Nederland*, een katern dat onderdeel is van het *Tijdschrift Conflict-hantering*, worden vijf keer per jaar voorbeelden van mediations in strafzaken gepubliceerd. Ter illustratie halen we een voorbeeld aan van een prototype strafzaak die geschikt is voor doorverwijzing. Er ligt een aangifte van een handgemeen tussen twee bewoners in eenzelfde straat. Tegen de tijd dat de zaak bij de politierechter op zitting komt is de kwestie uitgegroeid tot een buurtconflict met twee kampen. In mediation kunnen de aannames en de beelden die partijen over en weer van elkaar hebben, en in de loop van de tijd stelliger zijn geworden, worden bijgesteld. De mediationgesprekken zorgen alsnog voor wederzijds begrip en bijstelling van de eigen vooroordelen en aannames. Niet alleen de dader krijgt de ruimte om verantwoordelijkheid te nemen, ook het erkennen van een eigen aandeel door het slachtoffer kan aan bod komen. Het gemeenschappelijke doel – namelijk rust en een goed contact met de burens – kan door middel van mediation worden bereikt.<sup>32</sup> Dit zijn maatschappelijk uiterst effectieve resultaten die onnodige mobilisatie van het strafrechtssysteem voorkomen.

Het Donner-rapport meldt met betrekking tot mediation dat uit gegevens van het departement van Justitie en Veiligheid over 2019 blijkt dat in dat jaar in nog geen 200 eindovereenkomsten na mediation afspraken werden vastgelegd over schade en dat over de hoogte van de schadebedragen in mediation niets bekend is.<sup>33</sup> De mogelijke oorzaken van deze geringe aantallen laat de Commissie Donner buiten beschouwing. Een factor is bijvoorbeeld dat mediation regelmatig een matigend effect heeft op de vordering benadeelde partij. Dergelijke vorderingen worden tijdens de mediation regelmatig geheel of gedeeltelijk ingetrokken (zie het in voetnoot 32 aangehaalde voorbeeld). Anderzijds hebben de nodige mediators in strafzaken de ervaring dat letselschadeadvocaten een schaderegeling in mediation afhouden, vermoedelijk omdat deze advocaten dan zelf een resultaatgerichte beloningsafpraak mislopen.<sup>34</sup> Tegelijkertijd leidt de toepassing van

27. Kuipers, voetnoot 12, *ibid*.

28. Zie Janny Dierx & Anneke Van Hoek, *Mediation in strafzaken. De praktische toepassing van restorative justice en herstelrecht*, Sdu, 2012, p. 93-128.

29. Corné Van der Wilt, 'Tien jaar mediation in de strafrechtelijke jurisprudentie', *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2021, (21) 2, p. 8-28.

30. *Kamerstukken II* 35869, in deze plannen met betrekking tot de modernisering van het Wetboek van Sv worden met betrekking tot mediation enkele pilots op het gebied van mediation aangekondigd, onder meer in (straf)zaken met verkeersluchtoffers. Zie Plan van aanpak Pilot Innovatiewet strafvordering, 30 juli 2021, bijlage 6 bij *Kamerstukken II* 35869, Nota naar

aanleiding van het verslag.

31. Van der Wilt 2021, p. 8.

32. Zie Corné van der Wilt & Janny Dierx, *Mediation Nederland* 2022, (1), 8.

33. Commissie Donner, *ibid*, p. 43.

34. Zie de Verordening op de Advocatuur, besluit van het college van afgevaardigden van 4 december 2014, par. 2.4.3 dat advocaten op dit terrein bij wijze van experiment

toestaat om prestatiegerichte afspraken te maken met cliënten in letsel- en overlijdensschadezaken. Dit experiment is per 1 januari 2019 met vijf jaar verlengd. Het is het enige terrein waarop advocaten in Nederland dergelijke afspraken mogen maken.

## Dat is een belangrijke verslechtering van het realiseren van het recht op schadevergoeding van een slachtoffer dat meedoet aan mediation

artikel 36f Sr (de voorschotregeling) ertoe dat bij mediations waarbij partijen de verwijzer het liefst om een sepot willen vragen (de meest gangbare uitkomst in mediations in strafzaken) de af te spreken schadevergoeding niet onder de voorschotregeling kan vallen. Dat is een belangrijke verslechtering van het realiseren van het recht op schadevergoeding van een slachtoffer dat meedoet aan mediation. Dit behoeft verbetering, omdat het er veelvuldig toe leidt dat schadevergoeding ondanks een goed resultaat in mediation toch aan de verwijzer moet worden overgelaten. Hetzelfde geldt voor het ontbreken van een voorziening voor het opleggen van in mediation afgesproken (hoge) schadevergoedingsbedragen die door de verdachte niet in één keer kunnen worden voldaan. In dergelijke gevallen kan het van belang zijn dat slachtoffers, ook na deelname aan mediation, een beroep kunnen doen op het schadefonds geweldsmisdrijven voor (gedeeltelijke) tegemoetkoming en/of voorschot. Een dergelijke voorziening is ook relevant voor bijvoorbeeld slachtoffers van zedenmisdrijven die over onvoldoende strafrechtelijk bewijs beschikken, voor slachtoffers van huiselijk geweld die doorgaans geen hoge schadevergoedingen claimen van de hun bekende dader (vaak familie of ex-partners) en voor slachtoffers van daders die een gering inkomen en/of grote schulden hebben.

### *Herstel is meer dan louter geld overmaken*

Terwijl herstelrecht en strafrecht in principe dezelfde doelen nastreven (genoegdoening voor slachtoffer en maatschappij, herhaling van het gedrag voorkomen en herstel van de openbare orde), is de route die daarvoor wordt gekozen verschillend en zo zijn ook de effecten. Tijdens een mediation staan slachtoffer en dader zelf centraal. Slachtoffers beslissen zelf over deelname en ook over het resultaat. Dit draagt bij aan (symbolisch) herstel van de ongelijke verhoudingen en aan feitelijk herstel op persoonlijk en relationeel niveau. Herstel en gedragsverandering zijn in mediation belangrijker dan leedtoevoeging door middel van bestraffing.

Het resultaat van een geslaagde mediation in strafzaken wordt doorgaans vastgelegd in een slotovereenkomst als het gaat om gedragsafspraken en herstel in geld en/of natura. Doorgaans bevat een slotdocument na mediation informatie over de door partijen geleverde inspanningen en gemaakte afspraken. Schadevergoeding wordt bij voorkeur meteen voldaan (met een tikkie). De meeste strafzaken die in de officiersfase worden verwezen naar mediation, eindigen met een sepotbeslissing. Regelmatig wordt de zogenaamde vordering benadeelde partij die is ingediend in het strafproces tijdens de mediation geheel of gedeeltelijk ingetrokken (zie voor een voorbeeld de in voetnoot 32 aangehaalde zaak). De soor-

ten strafzaken waarin wordt verwezen naar mediation betreffen veel voorkomende zaken als mishandeling, verkeers- en burenruzies, zedenmisdrijven, 'huiselijk' geweld en andere (opzettelijk gepleegde gewelds)misdrijven.<sup>35</sup>

### 4 Herstelrecht en het schadefonds

De Wet Sgm bevat geen bepaling die ziet op herstelrecht of mediation. Het schadefonds ziet dat tot nu toe nog niet als haar taak. Toch zien wij bij het schadefonds regelmatig aanvragen voorbijkomen waarbij een mediation aanbod passend is, terwijl dit niet wordt beproefd. Natuurlijk is de ene zaak de andere niet, maar het wringt dat in het kader van de toepassing van de Wet Sgm geen enkele bekende dader met de gevolgen van zijn misdrijf wordt geconfronteerd, laat staan ter verantwoording geroepen. Daar is vanuit de victimologie zeker iets voor te zeggen bij ernstig getraumatiseerde slachtoffers, zoals bijvoorbeeld slachtoffers van seksueel misbruik, stalking, gedwongen prostitutie of kindermishandeling: die hoeven niet tegen hun wil met een dader te worden geconfronteerd.

Tegelijkertijd zou in een heel aantal zaken waarbij slachtoffers zich wenden tot het schadefonds wel degelijk een dergelijke inspanning van *beide partijen* kunnen worden verlangd. Te denken valt aan uit de hand gelopen burenruzies (waarbij sprake was van actie-reactie) en vergelijkbare conflicten die resulteren in uitgaansgeweld, verkeersruzies en geweld op scholen. Kortom: ook bij het schadefonds kloppen vele slachtoffers aan in zaken waarbij sprake is van bekende en/of bekende daders waarbij het geweldsmisdrijf slechts 'één foto' is uit een film met een hele reeks conflicten. Het schadefonds kan 'korten' op de hoogte van de tegemoetkoming van het slachtoffer, als het slachtoffer een eigen aandeel heeft. Maar ook dan wordt de dader niet rechtstreeks aangesproken, alleen het slachtoffer.

Doordat de dader bij de aanvraag bij het schadefonds buiten beeld blijft, kan eenzelfde dader in voorkomende gevallen zelfs ongehinderd opnieuw geweld gebruiken tegen hetzelfde of een ander slachtoffer. Waarop ook deze slachtoffers opnieuw een beroep kunnen doen op het schadefonds. De vicieuze cirkel van geweld wordt in zo'n geval niet doorbroken, misdaad blijft onbestraft en het aantal aanvragen voor een uitkering door het fonds neemt toe. In het slechtst denkbare geval profiteert bijvoorbeeld een pleger van huiselijk geweld zelfs mee van een verstrekte uitkering als hij zijn relatie met het slachtoffer continueert of herstelt. Iedereen die te maken heeft met stelselmatig huiselijk geweld weet dat dergelijke al dan niet tijdelijke verzoeningen voorkomen in het cyclische proces dat partijen parten speelt.

Wij vinden dat in de Wet Sgm in nader te bepalen gevallen de voorwaarde moet worden gesteld dat aangifte wordt gedaan en/of een poging wordt ondernomen tot het verhalen van (een deel van) de schade op de dader via mediation en/of door zich te voegen in het strafproces. Op dit moment verhaalt het schadefonds de verstrekte uitkeringen niet op actieve wijze op daders, als het slachtoffer geen verdere actie onderneemt. Ook dat leidt tot ongelijke uitkomsten. Want de slachtoffers die *wel* een vordering benadeelde partij toegewezen krijgen of in mediation een (gedeeltelijke) tegemoetkoming verwerven

## Dergelijke systeemssymptomen stimuleren het nemen van eigen verantwoordelijkheid – zowel door slachtoffers als door daders – niet

van de dader, krijgen te maken met verrekening (door het CJIB) ten behoeve van het schadefonds.<sup>36</sup>

Dergelijke systeemssymptomen stimuleren het nemen van eigen verantwoordelijkheid – zowel door slachtoffers als door daders – niet. De maatschappelijke kosten zijn hoog: de (uiteindelijke) uitgaven van het fonds stijgen, aangiftebereidheid kan onbedoeld negatief worden beïnvloed en een stimulans om aan herstel te werken via mediation gaat er niet van uit. De rekening wordt niet door de dader, maar door de belastingbetaler betaald.

In het kader van de plannen rondom modernisering van het Wetboek van Sv ontbreekt nu nog een voorstel om in de Wet Sgm een met artikel 51h Sv vergelijkbaar artikel op te nemen, namelijk dat ook het schadefonds herstelrecht tussen dader en slachtoffer bevordert.<sup>37</sup> Een dergelijk artikel zou eraan bij kunnen dragen dat de bereidheid tot (schade)mediation ook na ontvangst van een tegemoetkoming uit het fonds blijft bestaan. Het zou onderstrepen dat het schadefonds de uitkomst van een mediation kan betrekken in haar beoordeling van de aannemelijkheid van het slachtofferschap en de daarbij passende compensatie. Het bevorderen van herstelrecht biedt tevens handvatten om beleid te ontwikkelen waarbij het schadefonds maatschappelijke solidariteit toont bij de uitkomst van geslaagde mediations. In het hierboven aangehaalde voorbeeld van een buurtconflict zou het schadefonds bijvoorbeeld toch een uitkering kunnen verstrekken voor het vergoeden van (een deel van) de letselschade, terwijl de verdachte een gebaar maakt in natura. Een dergelijke ontwikkeling sluit aan op de veranderingen die op dit moment op allerlei terreinen in gang worden gezet onder invloed van de Toeslagenaffaire, waarbij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State als hoogste college in het – ook op de besluiten van

het schadefonds toepasselijke – bestuursrecht overheden oproept om daadwerkelijk invulling te geven aan het 'doenvermogen' van burgers.

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat deelname aan herstelbemiddeling leidt tot significant minder recidive dan het klassieke strafrecht.<sup>38</sup> De samenloop tussen aanvragen bij het schadefonds, strafrecht en herstelgerichte procedures vergt dus alleen al vanwege dit maatschappelijke belang aandacht. De huidige situatie dat een slachtoffer dat deelneemt aan mediation minder of geen uitkering krijgt via het schadefonds en een slachtoffer dat dit niet doet wél, is niet in alle gevallen goed uit te leggen.

### Herstelrecht en collectieve schaderegeling

Herstelgerichte participatie kan ook in collectieve schaderegelingen worden toegepast.<sup>39</sup> Net zoals bij mediation in individuele strafzaken is deelname aan dergelijke herstelgerichte interventies vrijwillig. Het gaat erom de slachtoffers die daar behoefte aan hebben goed voorbereid in contact te brengen met – evenzeer goed voorbereide – vertegenwoordigers van organisaties die daarvoor open staan.<sup>40</sup> In het buitenland bestaan daar de nodige voorbeelden van. Het bekendste voorbeeld is de Waarheid & Verzoeningscommissie die na de val van het apartheidregime in Zuid-Afrika in het leven werd geroepen. Een ander voorbeeld is het Australische concept van 'Victim Redress', dat ook bij institutioneel geweld jegens minderjarigen is toegepast.<sup>41</sup> In Europees verband bepleitte de speciale rapporteur van de Europese Commissie Milquet voor meer materiële inspanningen die de 'resiliëntie' van slachtoffers op andere manieren bevorderen dan louter met geld.<sup>42</sup> Dit begrip – in het Engels *resilience* – staat voor meer zelf-beslissingsmacht voor en het aanboren van het vermogen bij slachtoffers om de door geweldsmisdrijven veroorzaakte crisis in te zetten voor de verdere levensloop.

In Nederland gebeurt dit nog nauwelijks. Een met artikel 51h Sv vergelijkbare herstelrechtelijke uitnodiging ontbrak in de collectieve schaderegelingen die de Nederlandse overheid in de afgelopen jaren in het leven riep, inclusief de Tijdelijke Regeling De Winter die nu openstaat. Het enige voorbeeld dat wij kennen was het toepassen van de zogenaamde 'triptiek herstelbemiddeling' bij het beoordelen van seksueel misbruik van minderjarigen binnen de katholieke kerk door de onafhankelijke onderzoekscmissie die de zogenaamde Lindenbergh-regeling

35. Groei van het aantal verwijzingen kan worden gestimuleerd in complexe zaken zoals kwesties waarin eerwraak een rol speelt, zedenmisdrijven, dood door schuld in het verkeer, fraude en/of (financieel) misbruik. Zie *Mediation Nederland*, bijvoorbeeld *MN* 2019 (4), 49 over financieel misbruik, *MN* 2016 (1), 10 over seksueel misbruik en eerwraak.

36. De Commissie Donner roept in haar rapport overigens op tot heroverweging van dit – historisch verklaarbare – verrekeningsbeleid: zie p. 92-93.

37. *Kamerstukken II*, 35 869, in deze plannen met betrekking tot de modernisering van het Wetboek van Sv worden met betrekking tot mediation enkele pilots op het gebied van mediation aangekondigd, onder meer in (straf)zaken met verkeersslachtoffers. Zie Plan van aanpak Pilot Innovatiewet strafvordering, 30 juli 2021, bijlage 6 bij *Kamerstukken II*, 35869, Nota naar aanleiding van het verslag.

38. L.W. Sherman & H. Strang, *Restorative Justice: The Evidence*, London: The Smith Institute 2007; Claessen, Jacques & Gwen-

ny Zeles, 'Bemiddeling in Strafzaken in Maastricht. De eerste onderzoeksresultaten', *NJB* 2013/1604, afl. 27, p. 1766-1772; Claessen, Jacques, Gwenny Zeles, Sven Zebel & Hans Nelen, 'Bemiddeling in strafzaken in Maastricht II. Onderzoek naar de samenhang tussen bemiddeling en recidive', *NJB* 2015/1483, afl. 29.

39. Christiaan Ruppert 2021, p. 19-27.

40. Dat die er zijn blijkt bijvoorbeeld uit de publieke excuusbrief van een functionaris uit de gesloten jeugdzorg aan Nienke, een slachtoffer van bovenmatig geweld aldaar;

zie de website van de jeugdzorg organisatie Parlan, [parlan.nl/nieuws-2022/brief-aan-nienke](http://parlan.nl/nieuws-2022/brief-aan-nienke).

41. Zie Kathleen Daly, *Redressing institutional abuse of children*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2014, p. 115-272.

42. J. Milquet, 'Strengthening victims' rights. From compensation to reparation. For a new EU's Victims' rights strategy 2020-2025', Europese Commissie, maart 2019.



## Het wordt tijd dat het straf(proces)recht en tegemoetkomingen die zijn gebaseerd op maatschappelijke solidariteit zich niet alleen richten op veroordeling van daders en/of op vergoeding van schade door middel van geld

uitvoerde op verzoek van de rooms-katholieke kerk (en dat gebeurde dus buiten de overheid om).<sup>43</sup>

Ruppert pleit naar aanleiding van zijn bevindingen voor de totstandkoming van een Kaderwet Collectieve Schade, met structurele aandacht voor de betrokkenheid van slachtoffers. Wij ondersteunen dat pleidooi van harte. Een met artikel 51h Sv vergelijkbare bepaling verdient in dergelijke toekomstige wetgeving en in collectieve schade-regelingen een plaats.

### *Meer systeemoplossingen of toch liever maatwerk?*

Concluderend: de bestaande individuele en collectieve procedures voor compensatie voor slachtoffers van geweldsmisdrijven geven weliswaar een zekere mate van erkenning en zeker ook financiële verlichting. Maar ze dragen te weinig bij aan een structurele oplossing van onderliggende problemen en/of herstel tussen slachtoffer en dader onderling in die gevallen waar dat mogelijk is. Geld voor slachtoffers lost immers de onderliggende problematiek bij bijvoorbeeld huiselijk geweld, burenruzies, bedreiging, stalking, zedenmisdrijven maar ook geweld dat plaatsvond onder verantwoordelijkheid van de overheid niet op. Uit onderzoek blijkt dat slachtoffers dat ook zelf een tekortkoming vinden. Het wordt tijd dat het straf(proces)recht en tegemoetkomingen die zijn gebaseerd op maatschappelijke solidariteit (zowel in wetgeving en tijdelijke regelingen) zich niet alleen richten op veroordeling van daders en/of op vergoeding van schade door middel van geld. Zo was de eenzijdige focus op financiële tegemoetkoming voor slachtoffers van geweldsmisdrijven via het schadefonds wellicht passend in 1975, maar inmiddels is dat niet meer zo. De voorstellen van de Commissie Donner bouwen te veel voort op het reeds bestaande systeem. Daardoor krijgt het schade-

fonds een te centrale plaats, ten koste van de participatie van slachtoffers en verdachten/daders. Dit kan verbeteren door een structurele plek voor mediation en herstelrecht in alle fasen van het strafproces, zowel bij individuele zaken als in collectieve schaderegelingen, alsook door modernisering van de Wet Schadefonds geweldsmisdrijven. Het voornemen van het nieuwe kabinet om meer in te zetten op mediation en herstelrecht in het strafrecht vergt in navolging van de omslag die zich voltrekt in het bestuursrecht als gevolg van de Toeslagenaffaire in het strafrecht ook een omslag van 'systeemdenken' naar 'maatwerk denken'. De ene strafzaak is de andere niet en het is voor alle betrokkenen, ook de professionals, bevredigender dat de interventies waar mogelijk worden afgestemd op het nemen van verantwoordelijkheid voor de dynamiek die de partijen parten heeft gespeeld, voor de onderliggende conflicten en de aangerichte schade en leed.

Zo kan een evenwichtig en modern stelsel van inspanningsverplichtingen rondom tegemoetkomingen, schadevergoeding en schadeherstelrecht ontstaan, waarbij het schadefonds en strafproces niet de eerste impuls zijn, maar weer fungeren als vangnet respectievelijk als *ultimum remedium*.<sup>44</sup> •

<sup>43</sup>. Zie Carla Goossens, 'Herstelbemiddeling over misbruik in de katholieke kerk', *Tijdschrift Conflictantering* 2016, (5), p. 29-34; en G. van Dijk, 'U vraagt, wij draaien iets anders. Een empirische studie naar wat benadeelden zoeken en krijgen in zaken over seksueel misbruik door de rooms-katholieke kerk', *TVP* 2018, (3), p.

101-111.

<sup>44</sup>. Zie hierover ook Geert Corstens, 'Conflictoplossing en bestraffing in 2050', in: A. Hammerstein (ed.), *Recht en Rechtspraak vanaf 2040: liber amicorum Fred Hammerstein*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 75-86.